

Ist das Grundgesetz »anti-plebiszitär«?

Memorandum zu den verfassungsrechtlichen Fragen eines Bundesabstimmungsgesetzes

I.

Im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen hat die Bundestagsfraktion der GRÜNEN die von Teilen der Friedensbewegung erhobene Forderung nach Durchführung einer sog. „konsultativen Volksbefragung“ aufgegriffen und im Bundestag am 24. 10. 83 einen entsprechenden Gesetzentwurf eingebracht.¹⁾ Am 11. 11. 83 hat dazu eine Debatte im Plenum stattgefunden. Dabei erklärte die Bundesregierung durch den Bundesminister des Innern, *Dr. Friedrich Zimmermann*, den vorliegenden Gesetzentwurf „für verfassungswidrig“. Der „verfassungsrechtliche Befund sei eindeutig“: Das Grundgesetz „gehe **vom Prinzip der repräsentativen Demokratie** aus“, es sei „trotz einiger weniger ausnahmsweise plebiszitären Elemente prononciert antiplebiszitär ausgestaltet.“ Eine Volksbefragung sei nur möglich, „wenn das Grundgesetz zuvor entsprechend geändert oder ergänzt worden wäre“.²⁾ Die Mehrheit des Deutschen Bundestages hat sich bei der Abstimmung dieser Ministermeinung angeschlossen und den Antrag der GRÜNEN abgelehnt.

Im Prinzip ganz unabhängig von diesem Vorgang, hat die AKTION VOLKSENTSCHEID (AVE) am 28. Dezember 1983 über den Petitionsausschuß dem Deutschen Bundestag den Entwurf für ein „**Bundesabstimmungsgesetz**“ zur Ermöglichung von Volksbegehren zum Volksentscheid vorgelegt und die Volksvertretung aufgefordert, dieses Gesetz alsbald zu beschließen. In einer ausführlichen Begründung wird nachgewiesen, daß dieses Gesetz nicht nur keiner Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes bedarf, sondern als Ausführung eines bisher vom Gesetzgeber ignorierten Verfassungsauftrages verstanden werden muß.³⁾

Routinegemäß hat der Petitionsausschuß danach eine „Stellungnahme“ der Bundesregierung zur AVE-Petition erbeten und diese dann vom zuständigen Minister Zimmermann am 26. 1. 84 erhalten.⁴⁾ In dieser Stellungnahme findet sich keinerlei argumentative Auseinandersetzung mit der vorgelegten Petition. Stattdessen wird auf das verwiesen, was Zimmermann - siehe oben - am 11. 11. 83 zur Frage einer **Volksbefragung** vor dem Deutschen Bundestag dargelegt habe. Das heißt zunächst:

Die derzeitige Bundesregierung ist der Ansicht, daß in verfassungsrechtlicher (wie auch verfassungspolitischer) Hinsicht zwischen **Volksbefragung** einerseits und **Volksbegehren** zum **Volksentscheid** andererseits - und nur auf letzteres bezieht sich der AVE-Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz - kein Unterschied bestehe, d.h. für beides gelte: nur über eine Grundgesetzänderung (mit Zweidrittelmehrheit) zu realisieren. Dies aber sei „nach Auffassung der Bundesregierung verfassungspolitisch unerwünscht.“⁵⁾

Obwohl die AKTION VOLKSENTSCHEID ganz entschieden nicht der Ansicht ist, daß es sich bei den Themen „**Volksbefragung**“ einerseits und „**Volksbegehren** zum **Volksentscheid**“ andererseits - weder in verfassungsrechtlicher noch in verfassungspolitischer Hinsicht - um Zusammenhänge handelt, die man getrost in den Einheitstopf „plebiszitäre Elemente“ werfen und also auch gleich bewerten darf, ist es legitim, daß wir uns im folgenden kritisch mit der von der Bundesregierung zum Thema „**Volksbefragung**“ vorgetragenen Meinung auseinandersetzen; denn für sie besteht ja offenbar zwischen beiden Begriffen kein wesenhafter Unterschied. Unsere eigene Einstellung zur **Volksbefragungs-Idee** kommt dabei immanent zur Sprache.

II.

Unsere These: Unhaltbar ist die von der Bundesregierung eingenommene Position sowohl hinsichtlich der Beurteilung des Elementes der **Volksbefragung** als auch hinsichtlich des Elementes des **Volksbegehrens** zum **Volksentscheid**. Richtig ist: Im Grundgesetz ist das direktdemokratische Prinzip der „**Abstimmungen**“ generell verankert. Ein Ausführungsgesetz bedarf demnach keiner Verfassungsänderung oder Ergänzung. Verfassungswidrig jedoch - und zwar im Sinne von „unter keinen Umständen zulässig“ - wäre ein **Volksbefragungsgesetz**.

Nun zur Begründung der These: Die Bundesregierung stützt ihre Meinung offensichtlich auf eine Ausarbeitung, die sie sich vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages um die Mitte des vergangenen Jahres hat erstellen lassen.⁶⁾ In dieser Ausarbeitung sind alle Gesichtspunkte zusammengetragen, an denen sich das Ministervotum orientiert. Die Hauptargumente geben im wesentlichen das wieder, was in der Ausarbeitung selbst als die „herrschende Meinung“ unter den Staats- und Verfassungsrechtlern bezeichnet und verteidigt wird.⁷⁾ Sie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Was sagt die „herrschende Meinung?“

1. Unter Berufung auf Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG („Sie [die Staatsgewalt] wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe... ausgeübt“), ist von einer „strikt repräsentativen Ausgestaltung unseres Verfassungssystems“ die Rede. Mit „Abstimmungen“ seien „nur die im Grundgesetz selbst bereits vorgesehenen gemeint (Das aber ist nur für die Frage der Länderneugliederung [Art. 29 und 118GG] der Fall)“ Zur Untermauerung dieser „herrschenden Meinung“ wird auf zahlreiche Quellen der „Experten“-Literatur hingewiesen.⁸⁾

2. Selbst wenn - dies wird immerhin eingeräumt - „die Formulierung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG sicher nicht absolut eindeutig“ sei und die „herrschende Interpretation, daß nur die im Grundgesetz bereits genannten Fälle mit ‚Abstimmungen‘ gemeint seien, uns Heutigen ebensowenig zwingend“ erscheine: Letztlich wird die Sache dadurch wieder stimmig gemacht, daß die Väter des Grundgesetzes bei ihren Beratungen mehrere Vorstöße, die plebiszitären Elemente zu stärken, unter Hinweis auf die schlechten Erfahrungen, die man damit unter der Weimarer Verfassung gemacht habe, abgewiesen“ hätten.⁹⁾

3. Schließlich wird unter Berufung auf Art. 79 Abs. 3 GG - also jenen Artikel, der besagt, daß jede Grundgesetzänderung, „durch welche die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt würden, unzulässig ist“ - behauptet, damit sei „das repräsentative Prinzip als solches festgeschrieben.“ Im übrigen stelle „das gesamte Verfassungsgefüge des Grundgesetzes ein Zurückdrängen plebiszitärer Elemente und eine Betonung des repräsentativen Systems“ dar. Die Ausarbeitung versucht dies zu stützen, indem sie auf 7 der insgesamt 15 Seiten ausführlich „die Stellung der Abgeordneten“ und „die Funktion des Bundestages“ würdigt und zu dem Schluß führt, es komme jetzt nicht darauf an, das System durch systemfremde Einbauten zu schwächen, sondern seine Lebenskraft zu erhalten und zu stärken.“ In jedem Falle aber sei – „orientiert an der (repräsentativ-demokratischen) Zielvorstellung der Verfassung“ - „eine Reduzierung der Aufgabenzuweisung (an die Volksvertretung) ohne Verfassungsänderung nicht möglich.“¹⁰⁾

Damit sind die wesentlichen Aussagen des Positionspapieres zusammengefaßt. Halten die aufgestellten Behauptungen einer kritischen Prüfung stand? Es ist unerfindlich, wie man zu der Aussage kommen kann, der Art. 20 GG bestimme eine „strikt repräsentative Ausgestaltung unseres Verfassungssystems“. Wenn man diesen Artikel nicht - ideologisch voreingenommen - umdeutet, sondern ihn so zur Kenntnis nimmt, wie er im Grundgesetz steht, ergibt sich ein ganz anderes Bild.

Was steht wirklich im Grundgesetz?

Wenden wir uns zunächst einmal der Frage zu, welchen Rang, welchen Stellenwert dieser Artikel im Rahmen des Grundgesetzes einnimmt. Er steht auf gleicher, nämlich höchster Stufe wie der Art. 1GG. Die Idee der **Würde des Menschen** und die Idee der **Volkssouveränität** sind die beiden tragenden Grundideen, auf denen die durch das Grundgesetz festgelegte elementare Rechtsordnung der Bundesrepublik ruht. Die Verfassung selbst zieht daraus die Konsequenz, indem sie in Art. 79 Abs. 3 GG eine sog. „Ewigkeitsklausel“ definiert, durch die bestimmt wird, daß „die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze“ von keiner Grundgesetzänderung „berührt werden“ dürfen.

Um welche „Grundsätze“ in dem hier erörterten Art. 20 GG handelt es sich?

Erstens um den Grundsatz, daß die BRD „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat ist“ (**Föderalismus- und Sozialitätsprinzip**). *Zweitens* um den Grundsatz, daß „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ (**Prinzip der Volkssouveränität**). *Drittens* um den Grundsatz, daß diese Staatsgewalt „vom Volke ausgeübt wird“ und zwar auf dreifache Weise: a) „in Wahlen“, b) „und Abstimmungen“ und c) „durch besondere Organe“ (**Demokratieprinzip** in zwei Erscheinungsformen: **repräsentativ-** [= c] und **direkt-demokratisch** [= a und b] und **Prinzip der Gewaltenteilung**). *Viertens* um den Grundsatz der

Bindung der Gesetzgebung an die Verfassung sowie der Exekutive und der Judikative an Gesetz und Recht **Prinzip des Rechtsstaats**). Fünftens um das **Prinzip des Widerstandsrechts** für den Fall, daß die Gefahr der Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung droht.

In der hier erörterten Frage geht es um das **Demokratieprinzip**. Wer den Art. 20 Abs. 2 Satz 2 genau anschaut, kann zu keiner anderen Erkenntnis kommen als zu derjenigen, daß im Demokratieverständnis des Grundgesetzes elementar zwei Säulen verankert sind: **die parlamentarische und die plebiszitäre**. Beide Formen, in gleichsam klassischer Prägnanz formuliert, gehören, da sie unter dem besonderen Schutz des Art. 79,3 GG stehen, sozusagen zum ehernen Bestand der Verfassungsnorm - sie können legal nicht angetastet werden. Wie kann es nun, bei dieser im Elementaren so eindeutigen Sachlage, überhaupt zu der verbreiteten Meinung kommen, es sei aber die plebiszitäre Form auf einen einzigen Fall, eben den des Art. 29 GG (Länderneugliederung), „beschränkt“?

Rechtslogik contra Rechtsideologie

Das kann man nur so erklären, daß wohl verschiedene Umstände zum Aufkommen solcher Ansichten führen können: Erstens der Umstand, daß in der an Art. 20 anschließenden Systematik des Grundgesetzes der direkt-demokratische Grundsatz nicht mehr weiter ausdifferenziert wird, während die repräsentativ-demokratische Ordnung zur vollen Entfaltung kommt. Im Bilde gesprochen: Die eine Säule verharrt bei ihrem Sockel, die andere wird bis zum Kapitell hochgeführt und kunstvoll. Ausgestaltet. Zweitens der Umstand, daß in dem Art. 29 GG - auf den dort behandelten speziellen Fall bezogen - von sog. „plebiszitären Elementen“ wie „Volksentscheid“, „Volksbegehren“ und auch „Volksbefragung“ die Rede ist, die im Falle von Länderneugliederungen eine Rolle spielen können bzw. müssen. Da kommt es dann leicht zu dem gedanklichen Kurzschluß: Aha - also nur darauf bezieht sich der Begriff der „Abstimmungen“ in Art. 20,2 GG!

Zu diesem Kurzschluß kann es aber nur kommen - und dies ist der eigentlich entscheidende Umstand der ganzen Misere -, wenn man das Verfassungswerk des Grundgesetzes nicht auf der Ebene der Rechtslogik überblickt, also nicht der verschiedenen begrifflichen Ebenen gewahr wird, die da - z.T. freilich verwaschen - vorliegen. Und weil man die Rechtslogik ignoriert, weicht man zur Erklärung auf-tretender Brüche, Widersprüche und Lücken in geschichtliche Erklärungsversuche aus, die sich freilich - im Lichte der Wahrheit besehen - sogleich als Legenden erweisen.

Der Reihe nach: Die immanente rechtslogische, Interpretation des Verhältnisses von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 zu Art. 29 GG ergibt, daß diese beiden auf zwei ganz verschiedenen Ebenen angesiedelt sind. Bei ersterem stehen wir sozusagen auf einem Teil des Urgesteins der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, bei letzteren kommen wir zu einem inzwischen wohl nicht mehr aktuellen Sonderproblem, das sich aus der föderalistischen Struktur des Bundesstaates und aus dessen Entstehungsgeschichte wegen der anfangs für die nahe Zukunft erhofften „Wiedervereinigung“ mit den Gebieten der sowjetisch besetzten Zone“ ergab.

Es wäre nichts Wesentliches verloren, wenn man den Art. 29 GG streichen würde. Jedenfalls: Zwischen diesem und dem Art. 20 GG gibt es keinen unmittelbaren systematischen Zusammenhang, der es rechtfertigen könnte zu behaupten, der **Grundsatz**, daß die Staatsgewalt vom Volke auch „in Abstimmungen“ ausgeübt wird, sei auf eine einzige Ausnahme „beschränkt“. Die erwähnten „plebiszitären Elemente“ im Art. 29 GG sind nicht abgeleitet vom Abstimmungsprinzip des Art. 20. Sie könnten dort so oder auch anders vorkommen, ohne daß dieses Prinzip vorher erwähnt wäre. Denn der Fall der Länderneugliederung ist kein Fall einer vom **Bundesstaatsvolk** auszuübenden Staatsgewalt, sondern er berührt nur die von einer möglichen Neugliederung einzelner Ländergebiete betroffene jeweilige **Landesbevölkerung**.

Nein, nur wenn man eine **Rechtsideologie** an Stelle der Rechtslogik treten läßt, kann man zu der verwegenen These kommen, es empfangen der **direkt-demokratische** Grundsatz des Art. 20,2 seinen Sinn und seine Rechtfertigung von einem vergleichsweise nebensächlichen **Spezialfall**.

Aus rechtslogischer Sicht ergibt sich also zunächst, daß auf der Ebene des Verfassungsfundaments (also des Art. 20 Abs. 2 GG) keineswegs nur - wie immer wieder behauptet wird - „das repräsentative Prinzip festgeschrieben“ ist, sondern gleichermaßen das **plebiszitäre**, also die **in Abstimmungen vom Volk ausgeübte Staatsgewalt**. Die Aussage, das Grundgesetz gehe „vom Prinzip der repräsentativen Demokratie aus“, ist unhaltbar, irreführend, nicht verfassungskonform.

Richtig ist: **Das Grundgesetz legt - ausgehend von der Idee der Volkssouveränität - die Fundamente gleichwertig für beide Formen des demokratischen Prinzips. Die „in Wahlen“ ausgeübte Staatsgewalt: sie konstituiert die „besonderen Organe“ des repräsentativen Systems; „in Abstimmungen“ übt das Volk die Staatsgewalt auf dem direkt-demokratischen Weg aus.** Diese Tatsachenfeststellung kann ernsthaft niemand in Zweifel ziehen.

Das Abstimmungsrecht - ein Verfassungsgebot

Das eigentliche Problem beginnt überhaupt erst an dieser Stelle. Weil das plebiszitäre Prinzip im weiteren „Verfassungsgefüge“ selbst keine nähere Ausgestaltung mehr erfährt, ist es aber beileibe nicht legitim zu behaupten, das Grundgesetz sei „prononciert antiplebiszitär“. ¹¹⁾ Wer so spricht, hat nicht bemerkt, daß das „Defizit“ an einem ganz anderen Punkt liegt: Aufgrund der Umdeutungen, die der Art. 20 Abs. 2 erfahren hat, haben es zehn Bundestage ignorieren können, an das Prinzip der „Abstimmungen“ ein Ausführungsgesetz - analog zum Bundeswahlgesetz ein **Bundesabstimmungsgesetz** - anzuschließen.

Es heißt doch die Dinge auf den Kopf stellen, wenn man die Lücke, anstatt sie durch jenes Gesetz zu schließen, damit beiseite schaffen will, daß man das Abstimmungsprinzip schlicht wegleugnet und damit die parlamentarische Umdeutung des plebiszitären Charakterelementes des Grundgesetzes, also die faktische Annullierung von dessen direkt-demokratischer Fundamentalbestimmung, betreibt.

Rechtslogisch betrachtet ist die Wahrheit genau entgegengesetzt der „herrschenden Meinung“, die aus dem Defizit eine normative Kraft herausinterpretiert: **Die Forderung eines Bundesabstimmungsgesetzes will den wichtigsten der unerledigten Aufträge des Grundgesetzes der Erledigung zuführen. Einer Verfassungsänderung oder -ergänzung bedarf dies keineswegs. Im Gegenteil: Es bedarf der Ausführung eines Verfassungsgebotes.**

Auch wenn es - was man ja gut verstehen kann - der Bundesregierung und wahrscheinlich nicht nur ihr „verfassungspolitisch unerwünscht“ ¹²⁾ kommt: Es gibt jetzt kein Darumherummogeln mehr. Der **Abstimmungsgrundsatz** ist verfassungsrechtlich als **allgemeingültiges Prinzip der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk** erkannt und gefordert.

Es kann niemand auf die Idee kommen, sich des Problems dadurch zu entledigen, daß man den Abstimmungs-Begriff ja auf dem Weg einer Verfassungsänderung kurzerhand streichen könnte. Das verbietet der Art. 79 GG. Es bleibt nur die **Erfüllung** des Auftrags. Und notfalls muß die Sache mit einer Unterlassungsklage vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden. Denn der bisherige Zustand des permanenten stillschweigenden Verfassungsbruchs: er läßt sich nicht mehr aufrecht erhalten. Damit kann man sich durchlavieren - bis man eben ertappt wird. Das ist inzwischen geschehen. Mit der Vorlage der Petitionsschrift der AKTION VOLKSENTSCHEID ist die Zeit der Täuschungen vorbei. Die Vertreter der "herrschenden Meinung" - ob Politiker oder Wissenschaftler - sind herausgefordert, sich den Argumenten der rechtslogischen Interpretation des Grundgesetzes zu stellen.

Parlament und Plebiszit ergänzen sich

Dann würden sie auch bemerken, daß mit der **Volksgesetzgebung** durch Volksbegehren zum Volksentscheid sich weder „die Stellung des Abgeordneten“ noch „die Funktion des Bundestages“ ändern, vorausgesetzt man würde das plebiszitäre Instrument so konzipieren, wie es - aus dem Wesen der Sache abgeleitet - in dem AVE-Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz der Fall ist. ¹³⁾

Das heißt: Durch die Ermöglichung der Volksgesetzgebung ausschließlich über den Weg des Volksbegehrens zum Volksentscheid wird das freie Abgeordnetenmandat und die Verantwortung des Bundestages in keinem Punkt eingeschränkt. Gebrochen wird lediglich das Monopol der ausschließlich legislativen Kompetenz der Volksvertretung. Nicht sollen Fragen aus dem parlamentarischen Leben – womöglich nach Augenblicksstimmungen – dem Volk zur Abstimmung vorgesetzt werden. Wohl aber soll das Volk, insofern es der Souverän ist, jenes essentielle Minimum als die einzig und allein bei ihm liegende Initiative zur Volksgesetzgebung haben, die natürlich nur dann zum Zuge kommen kann, wenn sich im Volk für ein bestimmtes Anliegen eine Mehrheit bildet.

Also streng auseinandergehalten sollen die Prozesse der parlamentarischen und der plebiszitären Gesetzgebung sein. Nur in solchen Fällen, in denen durch Volksbegehren etwas anderes geregelt werden soll, als das Parlament es regeln will, muß das Volk das letzte Wort behalten können.

Amtliche Volksbefragung ist verfassungswidrig

Damit ist auch jeder Form von (schein)-„plebiszitären Elementen“ eine klare Absage erteilt. Das gilt für die Volksbefragung nicht minder wie für von oben - d.h. vom Parlament oder von der Regierung her - inszenierte Volksabstimmungen. Beide Elemente würden dem Wesen der Volkssouveränität, dem Geist und sogar dem Wortlaut des Grundgesetzes widersprechen. Auch die **Volksbefragung ist ihrem Begriffe nach ein von oben eingesetztes Instrument**. Zeitpunkt und Fragestellung hängen von der jeweiligen Parlamentsmehrheit ab. Der Manipulation des Volkes wäre Tor und Tür geöffnet.

Den rechtsphilosophischen Widersinn dieses Elementes hat vor nunmehr über 25 Jahren der heutige Bundestagspräsident, *Dr. Rainer Barzel*, anlässlich einer Bundestagsdebatte über ein von der SPD beantragtes Gesetz zur Durchführung einer Volksbefragung über die Atombewaffnung der Bundeswehr erhellte. Barzel erklärte damals: „**Unser Volk ist nach dem Art. 20 Abs. 1 des Grundgesetzes der Souverän**. Es ist eine undemokratische Zumutung, amtlich das ganze Volk zu einer unverbindlichen Meinungsäußerung aufzufordern. **Wenn sich der Souverän äußert, dann entscheidet er auch**. Es blieb Herrn Hitler vorbehalten, durch Reichsgesetz vom 14. Juli 1933 das Rechtsinstitut der Volksbefragung in unser öffentliches Leben einzuführen. Das war nämlich sehr konsequent von ihm gedacht. Jetzt war nicht mehr das Volk, sondern - machtpolitisch - er, der Herr Hitler, der Souverän. Die Volksbefragung ist kein Rechtsinstitut für eine demokratische Verfassung; sie paßt nur in die Diktatur. Es wäre mit dem demokratischen Prinzip unvereinbar, wenn der Wille des Volkes nur unverbindliche Richtschnur wäre. In der Demokratie ist das Volk der Souverän. Den Souverän befragt man nicht unverbindlich um seine politische Meinung. Wenn sich das souveräne Volk amtlich äußert, so entscheidet es auch. Unser Volk ist Souverän, nicht Orakel und nicht Hampelmann.“¹⁴⁾

Wenn Barzel in der gleichen Rede allerdings meint, nach geltendem Verfassungsrecht könne die Volksbefragung als neues Rechtsinstitut in das Grundgesetz nur aufgenommen werden, wenn man dieses entsprechend ändere oder ergänze, dann muß es scheinen, als habe er seine eigene Argumentation nicht konsequent genug verstanden. Denn wenn es richtig beurteilt ist, daß die Volksbefragung quasi eine **Usurpation des Souveränitätselementes** darstellt und deshalb „mit dem demokratischen Prinzip unvereinbar ist“, dann steht die Volksbefragung im Widerspruch zu den Grundsätzen - d.h. zur Substanz - des Artikels 20 GG. Diese Substanz darf aber gem. Art. 79 Abs. 3 durch keine Verfassungsänderung berührt werden; also wäre ein Antrag, die Volksbefragung als neues Rechtsinstitut in die Verfassung aufzunehmen, unter allen Umständen verfassungswidrig. Das ergibt sich stringent aus der Logik der Rechtskomposition des Grundgesetzes, die in dieser Hinsicht ihren Ausgangspunkt hat bei der Idee der Volkssouveränität und den beiden Entscheidungsformen der mittelbaren und der unmittelbaren Demokratie. (Art. 20 Abs. 2 I und 2 GG).

Jeder Versuch, diese „Ordnung“ zu beeinträchtigen dadurch, daß man aus opportunistischen Motiven mit dem Instrument der sog. „konsultativen Volksbefragung“ liebäugelt, müßte „alle Deutschen zum Widerstand“ (Art. 20 Abs. 4 GG) aufrufen. Auch der Ruf nach einer *Volksbefragung zur Raketenstationierung* ist von solchen opportunistischen Motiven getragen. Die Strategen der Friedensbewegung haben sich zu ihrer unverständlichen Volksbefragungsidee durch Mitteilungen der Demoskopen verführen lassen. Diese sprachen von einer großen, die neuen Raketen ablehnenden Mehrheit in der Bevölkerung. Jetzt wollte man diese angebliche Mehrheit punktuell „machtpolitisch“ funktionalisieren, d.h. mit der Forderung nach einer Volksbefragung zusätzlich Druck auf das Parlament ausüben. Eigentlich ging es nur um diesen Druck. Denn es gibt Hinweise dafür, daß die „Planer“ der „Volksbefragungskampagne“ gar nicht daran glaubten und vielleicht sogar gar nicht wollten, daß es tatsächlich zu einer Volksbefragung käme. Wahrscheinlich wußten sie auch - denn sie sind intelligent genug -, daß ihre Forderung im Bundestag niemals eine Chance der Durchsetzung haben würde. Und sie kennen auch die verfassungsrechtliche Fragwürdigkeit dieser ganzen Vorstellung. Sie haben sich aber bisher wohl nur deshalb geweigert, Nägel mit Köpfen zu machen, d.h. das demokratisch einzig vertretbare Ziel „Bundesabstimmungsgesetz“ zu verfolgen, um dann über ein Volksbegehren den Volksentscheid über die Raketenfrage herbeizuführen, weil sie sich vielleicht doch nicht so sicher sind mit ihrer Demoskopenparole „Die Mehrheit sind wir!“¹⁵⁾

Man mag über die „Nachrüstung“ denken wie man will: Es geht nicht an, wegen dieser oder jener Einschätzung in einer punktuell noch so wichtigen Frage sich auf einen verfassungsrechtlich so abenteuerlichen, rein von Opportunismus bestimmten Weg wie der Forderung nach einem Volksbefragungsgesetz zu begeben. Man kann einer Parlamentsmehrheit doch nicht ernsthaft zumuten, sich einem außerparlamentarischen Druck zu beugen - und sei er noch so stark -, um dann eine demokratisch le-

gitimierte Entscheidung gleichsam zu widerrufen. Das geht gewiß nicht. Aber von höchster Rechtsinstanz aus betrachtet, ist es nicht nur legitim, sondern unbedingt gefordert, eine Parlamentsentscheidung durch den Souverän selbst gegebenenfalls korrigieren zu können. Doch diese Forderung, dem Volkswillen endlich die Möglichkeit zu verschaffen, sich auch ohne den Transmissionsriemen des Parteienwesens demokratisch „amtlich“ äußern, d. h. **entscheiden** zu können, muß frei sein von opportunistischen Motiven. Wir werden dieses Ziel nur erreichen, wenn wir uns mit aller Klarheit und Entschiedenheit auf den Boden des Grundgesetzes stellen. Das aber heißt: Konsequenz für die **volle Verwirklichung der Grundsätze des Artikels 20** zu kämpfen.

Verfassungsbruch fordert Widerstand

Wenn der vielkritisierte Satz vom „Unregierbarmachen dieser Republik“ (*Jo Leinen*) und wenn das vielbeschworene „**Recht auf Widerstand**“ irgendwo am Platze und berechtigt, ja als Ausdruck wahrer Verfassungstreue und **aktiven Verfassungsschutzes** gefordert ist, dann genau jetzt und bezogen auf den Punkt jenes **fortgesetzten Verfassungsbruches** durch die abgeleitete Staatsgewalt der „besonderen Organe“ (Parlament und Regierung), der sich dadurch manifestiert, daß dem Souverän sein vornehmstes demokratisches Grundrecht, nämlich nicht bloß wählen, sondern auch abstimmen zu können, vorenthalten oder gar bewußt verweigert wird.

Hier ist der Widerstand als „Recht aller Deutschen“, so wie es im Art. 20 Abs. 4 des Grundgesetzes verankert ist, gefordert; denn hier ist ein Wesensbestandteil der „verfassungsmäßigen Ordnung“ dadurch „beseitigt“, daß ein verbrieftes Recht des Volkes, das **Abstimmungsrecht**, nicht wahrgenommen werden kann, weil sich der Bundestag in 35 Jahren seiner Pflicht, das notwendige Ausführungsgesetz zu beschließen, aus welchen Gründen auch immer entzogen hat. Deshalb haben - nachdem dies offenbar geworden ist - alle Deutschen das Recht - und wie wir meinen, sogar die **moralische Pflicht** -, sich das Entsprechende einfallen zu lassen, damit diese Republik **unregierbar** wird, „wenn andere Abhilfe nicht möglich ist“ (Art. 20,4 GG), d.h. wenn die Volksvertreter sich auch künftig weigern sollten, den Auftrag des Grundgesetzes - **volle Verwirklichung des Art. 20 Abs. 2 Satz 2** - zu erledigen;¹⁶⁾ zumal ihnen ja seit geraumer Zeit aus der Mitte des Volkes ein konkreter Gesetzentwurf vorliegt, der alles berücksichtigt, was für eine **Regelung der Volksgesetzgebung auf der Höhe der Zeit** zu berücksichtigen ist.¹⁷⁾

Wenn sich derartiger Widerstand bisher noch nicht demonstrativ und massiv äußerte, so bedeutet dies keineswegs, daß das Volk nach wie vor willig sein Erstgeburtsrecht für ein Linsengericht abtritt. Die Zahl derer wächst rasch, die der Vormundschaft durch die Parteien überdrüssig sind. „Staatsverdrossenheit“ ist das falsche Wort für das, was keineswegs Demokratiemüdigkeit, sondern Skepsis und Unbehagen gegenüber den Parteien ist. Wenn nicht alle Anzeichen trügen, geht diese Zeit der Hin- und Herbewegung, an der Gestaltung des öffentlichen Lebens nur indirekt mit seiner Wählerstimme, nicht aber direkt durch Abstimmungen über von Bürgern selbst kommende Initiativen mitwirken zu können, jetzt unaufhaltsam ihrem Ende entgegen. Die Zeit der Zufriedenheit mit der Vormundschaft durch die Parteien wird nicht mehr zurückkehren - wir stehen schon am Beginn einer neuen Epoche, der **Epoche der mündigen Demokratie**, in der die Bürger sich aufrufen werden zum „aufrechten Gang“ ihrer Selbstbestimmung als Nation.

Partizipation nicht nur in den kleinen Alltagsentscheidungen, sondern **auch in den großen Lebensfragen des ganzen Volkes** ist eine Forderung der Zeit. Nicht das blinde Vertrauen in irgendwelche Eliten wird uns den Weg bahnen in eine hoffnungsvolle **Zukunft des Friedens unter den Menschen und mit der Natur**. Je mehr Zeitgenossen ihre Bereitschaft bekunden, Verantwortung für das Ganze zu übernehmen, desto größer werden die Aussichten sein, daß die schwerwiegenden Probleme, die heute das Überleben der Menschheit bedrohen, doch noch überwunden werden können. Das aber setzt für das politische Leben das konkrete Mitwirken aller bei der Formulierung der Antworten, die gegeben werden sollen, voraus.

Ideenquelle Volk

Es liegt eine große Arroganz und Borniertheit zugleich in der Annahme, daß nur jene Antworten „relevant“ seien, die von den Parteien gegeben werden (aber nur die Parteiantworten sind es, die in die parlamentarische Prozesse einfließen). Es leben im Volk zu vielen Fragen ganz andere Antworten, als Parteiprogramme sie geben, Antworten, die bisher nie eine Chance hatten, gesamtgesellschaftlich wahrgenommen zu werden und praktische Politik zu gestalten. Vielleicht liegt die wahre Ursache der heutigen Krise sogar darin, daß jene schöpferischen Ideen, die nicht auf den Leisten der ideologischen

geprägten Parteidoktrinen passen, vom repräsentativen System in der Regel abgewiesen werden wie Wasser vom Öl und daher ihre möglicherweise lebenspraktische und heilsame Potenz nie unter Beweis stellen können. Durch die plebiszitäre Demokratie (Volksgesetzgebung) könnte diese in heutiger Zeit vielleicht wichtigste Ressource, die „Ideenquelle Volk“ erschlossen werden und sich von Fall zu Fall in dem Konsens des **Gemeinwillens** verdichten und zusammenfassen. Wie lange glauben wir eigentlich, auf diesen „Rohstoff“ verzichten zu können?

Zwei Geschichtslegenden:

Ja, 1948/49, als jene Versammlung tagte, die man heute noch respektvoll die „Väter des Grundgesetzes“ nennt (obwohl doch immerhin auch einige „Mütter“ dabei waren), da gab es in diesem Gremium die Ansicht, so kurz nach dem Zusammenbruch der Hitler-Diktatur lasse es „der seelische Stand der Dinge und die amorphe Situation des nationalen Bewußtseins“ geboten erscheinen, „bindende Verantwortung bei der **Volkvertretung** zu sichern“ (*Th. Heuss*).¹⁸⁾ Mit dieser These und vor allem mit der Beschwörung angeblich „bitterer Erfahrungen“, die man während der Weimarer Republik mit dem Plebiszit habe machen müssen, lehnte die Mehrheit des Parlamentarischen Rates (PR) verschiedene Vorschläge ab, eine konkrete Regelung über die Ausgestaltung der Volksgesetzgebung in das Grundgesetz aufzunehmen.¹⁹⁾ Vorschläge, welche diese plebiszitäre Ordnung der Weimarer Verfassung ebenso weiterentwickelt hätten, wie man im PR ohne Zweifel die Ordnungen des repräsentativen Elementes weiterentwickelt hatte, gab es nicht. Darin mag der Grund liegen, daß die insbesondere von Th. Heuss (FDP) und *Dr. Katz* (SPD) artikulierte Polemik gegen die Volksgesetzgebung jedenfalls erreichte, daß eine Ausführungsbestimmung für den Abstimmungsgrundsatz in Art. 20 GG unterblieb.²⁰⁾

Mit Nachdruck aber müssen verschiedene um diesen Vorgang herum entstandene Legendenbildungen, die stereotyp auftauchen, wenn sog. „Experten“ über diese Zusammenhänge reden oder schreiben, zurückgewiesen werden.

„Weimar“ ...

Erstens ist es Legende, wenn man behauptet, es habe in der Weimarer Republik mit der Volksgesetzgebung „negative Erfahrungen“ gegeben. Die Wahrheit ist, daß während der gesamten Weimarer Zeit überhaupt nur zwei Volksbegehren zum Volksentscheid kamen und in beiden Fällen bei weitem nicht die erforderliche Mehrheit errangen.²¹⁾ Es gibt keinerlei Anhaltspunkte dafür, berechtigterweise behaupten zu können, diese Plebiszite hätten irgendeinen schlechten oder gar nachhaltigen Einfluß auf das Schicksal der Weimarer Demokratie gehabt.

Die Wahrheit ist, daß die Zerrüttung und Zerstörung der demokratischen Ordnung einzig und allein das Werk der Regie des repräsentativen, des parlamentarischen, des parteipolitischen Systems und eben der starken antidemokratischen Kräfte in vielen einflußreichen gesellschaftlichen Schichten, Gruppen und Verbänden war. Durch „Wahlen“, nicht durch „Abstimmungen“ kam es zu personellen und machtpolitischen Konstellationen, aus denen heraus dann schließlich die Volkvertretung mehrheitlich durch Zustimmung zu *Hitlers* Ermächtigungsgesetz der Republik auch ein „legales“ Ende setzte. Was also - wenn nicht bewußte Irreführung des Volkes - soll die ständige Wiederholung von den angeblich „schlechten Erfahrungen“ mit dem plebiszitären Demokratieelement in der Weimarer Zeit?! Es hat solche Erfahrungen zu keinem Moment jener geschichtlichen Phase gegeben.

... und „die Väter des Grundgesetzes“

Zweitens war die Einstellung zu unserer Frage im PR durchaus nicht so uniform, wie immer wieder durch entsprechende Formulierungen suggeriert wird.²³⁾ Warum werden fast ausnahmslos in der gesamten verfassungsrechtlichen Literatur und sogar in einschlägigen Spezialabhandlungen bei der Behandlung dieses gesamten Komplexes nur die jovialen Sprüche des Theodor Heuss, des dezidiertesten Gegners der Volksgesetzgebung, zitiert, aber so getan, als sei das „die historisch belegte Einstellung des Verfassungsgebers“ gewesen?

Warum mußte es dieser Veröffentlichung vorbehalten bleiben, überhaupt zum ersten Mal jene anderen Stimmen und Vorgänge der Öffentlichkeit bekannt zu machen, die es in den Reihen der Mitglieder Parlamentarischen Rates sehr wohl auch gegeben hat und die sich im entscheidenden Punkt sogar durchgesetzt haben? So konnte man noch nie bisher lesen, was beispielsweise am 14. Oktober 1948, als im Ausschuß für Grundsatzfragen zum ersten Mal über den Entwurf des Artikels 20 diskutiert wurde, der Ausschußvorsitzende *Dr. von Mangoldt* (CDU) und der wichtigste Vertreter der SPD, *Dr. Carlo*

Schmid, ausführten. Als es um die Aufgabenbestimmung der „besonderen Organe“ des repräsentativen Systems ging, erklärte von Mangoldt: „In diesen Organen wird das Volk handelnd tätig. **Man darf aber nicht sagen, nur in diesen Organen; dann wäre die Volksabstimmung ausgeschlossen.**“ Und Carlo Schmid fügte hinzu: „**Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie.**“²⁴⁾

Dieser Grundsatz, kein Monopol für die repräsentative Demokratie zu wollen, wurde durchgehalten und fand schließlich in den Schlußabstimmungen über die endgültige Fassung des Artikels 20 die definitive Bestätigung, als - nach mehreren bereits vorher abgewiesenen Versuchen - *Dr. Heinrich von Brentano* (CDU), unterstützt von *Dr. Kroll*, *Dr. Schwalber* und *Dr. Seibold*, während der zweiten Lesung im Plenum des PR am 6. 5. 1949 ein letztes Mal versuchte, die Qualität des Artikels 20 Absatz 2 entscheidend zu verändern. Er beantragte, die folgende Formulierung zu beschließen: „Das Volk ist Träger der Staatsgewalt. Das Volk übt die Staatsgewalt durch Wahlen und durch besondere Organe ... aus.“ Von Brentano wollte also die Veranlagung der plebiszitären Säule - den Begriff „Abstimmungen“ - streichen. Wir zitieren aus dem stenographischen Bericht; der Präsident, *Dr. Adenauer*, sagt: „Wir kommen zur Abstimmung über den Antrag Dr. v. Brentano. Ich bitte diejenigen, die für diesen Antrag sind, eine Hand zu erheben. - Diejenigen, die dagegen sind. - Der Antrag ist abgelehnt.“²⁵⁾

Und dabei blieb es. Warum, so muß man doch fragen, hat bisher offensichtlich niemand von denen, die da ständig von den „wohlerwogenen Gründen“ daherreden, welche „die Verfassungsväter“ angeblich gehabt haben sollen bei der angeblich „prononciert antiblebiszitären Ausgestaltung des Grundgesetzes“, in die Protokolle des Parlamentarischen Rates hineingeschaut, sondern immer nur neue Mäuschen am Teppich der Legendenbildungen hinzugefügt, so daß im Laufe der Zeit damit beides - die Rechtslogik wie die geschichtliche Wahrheit - zugedeckt werden und wie eingesargt sanft ruhen konnte?

Warum haben alle die gescheiterten „Experten“ offenbar immer nur den Reim weiter kolportiert, den einige ihrer Kollegen sich anfangs der fünfziger Jahre über die Dinge gemacht hatten? So, nicht durch seriöse Grundlagenforschung, kam schließlich die „herrschende Meinung“ zustande, die uns heute entgegenönt aus den Schreibstuben der Ministerien, aus den Reden der Politiker, von den Kathedern der Universitäten (und popularisiert aus den Lehrbüchern der Staatsbürgerkunde an den Schulen) und journalistisch zurechtgestutzt aus den Spalten der Gazetten. Und mit Sicherheit wird es nicht mehr lange dauern, bis diese Botschaft über die Mattscheibe - „Mattscheibe“ im wahrsten Sinne des Wortes - auch die bundesdeutschen Wohnstuben erreicht.

III.

Dennoch: Die Tage der „herrschenden Meinung“ sind gezählt. Den Täuschungen und Manipulationsmanövern, dieser politischen Legendenbildung, ist der Spiegel - das heißt: die Wahrheit - vorgehalten.

Wie im Märchen:²⁶⁾ Mochte die „neidische Frau Königin“ (also die im Lande noch herrschende, in der etablierten Welt kultivierte Seelenverfassung der eiteln Verlogenheit und des machtbesessenen Egoismus) auch meinen, es sei ihr schließlich mit dem vergifteten Apfel doch gelungen, „die Schönste im ganzen Land“ (also das aufsteigende, die neue Zeit charakterisierende Bewußtsein ehrlicher, reiner, wahrhaftiger Gesinnung), heimtückisch zu Tode gebracht zu haben: Sneewittchen war nur scheinot. Zwar lag sie nach all den Anschlägen auf ihr junges Leben „lange lange Zeit“ erstarrt in einem gläsernen Sarg (also eingeschlossen in abstrakte, kaltherzig berechnende Intellektualität), aber „ihr Leib“, so erzählen uns die Brüder Grimm, „verweste nicht“, er wartete sozusagen der „Erweckung“ entgegen.

Da kam „ein Königssohn“ (Sinnbild des aus Liebe Handelnden) vorüber. Er sah den Sarg, den die Zwerge (die guten Geister einer anderen Welt, die den Menschen durch die Fährnisse des Lebens begleiten und ihn, solange er die Naivität noch nicht ganz überwunden hat, davor bewahren, daß er endgültig den Attacken des Bösen unterliegt) auf einen Berg hinausgetragen und Sneewittchens Namen (also den Begriff des neuen Bewußtseins) daraufgeschrieben hatten. Und er sprach:

„Laßt mir den Sarg, ich will euch geben, was ihr dafür haben wollt“. Aber den Zwergen kann man, was ihnen als ein hohes Gut anvertraut ist, nicht gegen irdischen Reichtum abhandeln wollen. „Wir geben ihn nicht um alles Gold in der Welt“, antworteten sie dem Königssohn. Erst als er erkannte, daß ihm mit den Zwergen ja die Wesen einer Welt der selbstlosen Hingabe gegenüberstehen, fand seine Bitte Gehör: „So **schenkt** ihn mir, denn ich kann nicht leben, ohne Sneewittchen zu sehen, ich will es ehren und hochachten wie mein Liebstes.“ Jetzt erst konnte er den Sarg bekommen und von seinen Dienern auf den Schultern forttragen lassen.

„Da geschah es, daß sie über einen Strauch stolperten, und von dem Schüttern fuhr der giftige Apfelgrütz, den Sneewittchen abgebissen hatte, aus dem Hals. Und nicht lange, so öffnete es die Augen, hob den Deckel vom Sarg in die Höhe, und richtete sich auf, und war wieder lebendig.“

... **Und richtete sich auf!** Die Starre, die Fesselung der Bewußtseinskräfte an die tote Verstandesklugheit: sie ist überwunden.

Wir wissen, wie das Märchen endet: „Mit großer Pracht und Herrlichkeit“ wird Hochzeit gefeiert (Liebeskraft und reine Gesinnung vermählen sich in dem Willen zur Wahrheit und zum Guten). Auch Sneewittchens „gottlose Stiefmutter“ wird zu dem Fest geladen: „Wie sie sich nun mit schönen Kleidern angetan hatte“ (sie versucht, ihr wahres Wesen hinter einer äußeren Manipulation zu verstecken), „trat sie vor den Spiegel, von dem sie wußte, daß er“ (als Spiegel frei von aller eigenen Intention) „keine Unwahrheit sprach, und sagte: ‚Spieglein, Spieglein an der Wand, wer ist die Schönste im ganzen Land?‘“. Tausendmal schöner als sie sei die junge Königin, antwortete der Spiegel. Da fluchte sie und geriet außer sich und wollte erst gar nicht auf die Hochzeit kommen. Doch ihre zornige Neugier ließ ihr keine Ruhe, trieb sie hin.

Und als sie in den hochzeitlichen Saal hineintrat, „erkannte sie Sneewittchen, und vor Angst und Schrecken stand sie da und konnte sich nicht regen. Aber es waren schon eiserne Pantoffel über Kohlenfeuer gestellt und wurden Zangen hineingetragen und vor sie hingestellt. Da mußte sie in die rotglühenden Schuhe treten und so lange tanzen, bis sie tot zur Erde fiel.“

Bewußtseins-Erwachen

So endete ihr Schicksal. Und so werden - im übertragenem Sinne, geistig verstanden - auch jene enden müssen, die alles versuchten, um mit ihrer „herrschenden Meinung“ die soziale Vernunft des Volkes zu vergiften. Es ist dies Märchen von der Geburt, dem Leben, heimtückischen Zutodekommen und schließlichen Auferstehen des Sneewittchens ein wunderbares Sinnbild für das, was wir in diesem Beitrag darzutun versuchen. Allen Anschlägen zum Trotz und trotz einer langen langen Zeit, in welcher das Ur-Recht des Volkes, über seine Lebensfragen selbst auch direkt entscheiden zu können, wie eingesargt und tot zu sein schien: Der Triumph des Lebens der mündigen Demokratie wird kommen. Der „Königssohn“ ist schon aufgetaucht. Seine „Diener“ haben sich ans Werk gemacht. Es „schüttert“ bereits - im nächsten (geschichtlichen) Moment wird der „giftige Apfelgrütz“ der „herrschenden Meinung“ „aus dem Hals“ des politischen Bewußtseins unseres Volkes fahren. Und dann wird „Hochzeit“ gefeiert: „mit großer Pracht und Herrlichkeit“.

Es ist alles eine **Frage des Bewußtseins** geworden. Das will uns dies Sinnbild sagen. In jedem von uns spielt sich dieser dramatische Kampf ab, der zwischen den Figuren des Märchens in der Bildhaftigkeit eines äußeren Ablaufes erscheint. Die „herrschende Meinung“: sie wird nicht nur von den Koryphäen der Wissenschaft und Politik verkündet. Sie steckt ein Stück weit auch in uns, in jedem von uns. Wir müssen sie erst in uns bekämpfen und besiegen, dann werden wir auch erwarten dürfen, daß sie im sozialen Leben unterliegen wird. Wir müssen uns gleichsam dem „Straucheln“ stellen: Stolpern über die Denkgewohnheiten, damit der „Apfelgrütz“ sich lösen kann, damit wir wieder fähig werden, logisch zu denken, damit wir wieder fähig werden, seelisch zu atmen, d. h. für unser Problem: damit wir begreifen, was - in diesem Punkt jedenfalls - in unserem Grundgesetz so klassisch, so vollkommen ausgedrückt ist darüber, wie die Idee der Volkssouveränität im Zusammenspiel von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie sich manifestieren soll; und damit wir die Energie entwickeln, mit dem dergestalt Erkannten unsere rechtlich-politischen Lebensverhältnisse zu durchdringen und zu formen. Solange wir als Einzelne wie als Volk diese Wahrheiten verschlafen, gleichen wir Sneewittchen im gläsernen Sarg. Mit einem Unterschied: Es könnte, wenn wir uns den Ruck nicht geben, am Ende wirklich - unser Ende sein.

Anmerkungen

1) Bundestagsdrucksache 10/519 vom 24.10.1983

2) lt. Plenarprotokoll 10/34, S. 2293 f.

3) Veröffentlichung der Petitionsschrift in „Die Zeit“ vom 30.12.1983, S. 19

4) Der Bundesminister des Innern, Gesch. Z. V I 1-110 921/2 II, Stellungnahme an den Petitionsausschuß vom 26. 1. 1984, s. S. 7 dieser Zeitung

5) a.a.O., S. 2

6) Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich III, Reg. Nr. WFIII - 136/83: Die Zulässigkeit eines Bundesgesetzes über eine sogenannte konsultative Volksbefragung, Bearbeiter: ORR Dr. Dach, 22 August 1983

7) a.a.O., S. 2

8) - K. G. Wernicke in Bonner Kommentar, Hamburg 1950 ff. Art. 20 Anm. II 2 e und f, sh. dort auch zur Entstehungsgeschichte der Formulierung Anm. I, - H. v. Mangoldt, F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Berlin und Frankfurt 1957, Art. 20 Anm. V 5 a (S. 597)

- Maunz, Dürig, Herzog, Scholz, Grundgesetz-Kommentar, München, Loseblatt, Art. 20 Anm. II B 2b, Rz 43-45 (Maunz 1960, Herzog 1980)

- K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München 1977, § 18 II 6 b (S. 455), Band II, München 1980, § 25 II 1 b (S. 16/17)

Th. Maunz, Grundgesetz und Volksbefragungsgesetze, in: DÖV 1959, S. 1-5, 4

- H. Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u. Köln 1950, § 10 II 4 (S. 66)

- U. Scheuner, Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 222-246, 235

- zahlreiche weitere Nachweise zu dieser Meinung, insbes. auch aus der älteren Literatur, bei A. Bleckmann, Die Zulässigkeit des Volksentscheids nach dem Grundgesetz, in: JZ 1978, S. 217 - 223, Fn I, der selbst die Meinung aber nicht teilt,

- s. des weiteren: Parlamentär. Staatssekretär Hans-Hugo Klein, in Frankfurter Rundschau vom 6. Juni 1983 und Ernst Benda (Präsident des BVerfG in: Südfunk-Interview vom 24. April 1983; Immerhin stehen drei Stimmen diesem Chor der „herrschenden Meinung“ entgegen: Ch. Pestalozza (Der Populärvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland, Berlin 1981), W. Abendroth (Das Grundgesetz, Pfullingen 1966) und W. Maihofer (in: Handbuch des Verfassungsrechts, Hrsg. E. Benda, W. Maihöfer, H.-J. Vogel, Berlin 1983, S. 1409 f.)

9) s. Anm. 5, S. 7

10) s. Anm. 5, S. 6, 8, 9 ff. und S. 15

11) vgl. Stern, Staatsrecht I, 1977, S. 455, 745

12) s. Anm. 4, S. 2

13) Der AVE-Entwurf berührt das repräsentativ-parlamentarische Ordnungsgefüge nicht. Die Arbeit der Volksvertretung wird nicht eingeschränkt durch die Möglichkeit der Volksgesetzgebung.

14) Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, 25. Sitzung, 24.4.1958, Stenograph. Protokoll S. 1426 f.

15) Headline des Info Nr. I der Kampagne Volksbefragung, Bonn, Juli 1983

16) Manchem mag dieser Hinweis auf das Widerstandsrecht überzogen erscheinen. Aber das ist durchaus nicht der Fall. Sollte nämlich aus den Reihen des Parlaments selbst dann niemand die volle Verwirklichung des Art. 20 Abs. Satz 2 beim Bundesverfassungsgericht einklagen, wenn die Parlamentsmehrheit es ablehnt, das Bundesabstimmungsgesetz zu beschließen, dann könnte nicht einmal geklärt werden, wie das BVerfG den Fall beurteilt; denn für diesen Gegenstand ist eine Klage von Staatsbürgern nicht möglich, es kann nur eine „Organklage“ geben. Dann bliebe in der Tat nur - das Widerstandsrecht.

Es muß übrigens ganz klar festgehalten werden, daß es nach der hier vertretenen Rechtsauffassung überhaupt nicht darum gehen kann, ob einem die Eröffnung des plebiszitären Weges aus sog. verfassungspolitischen Gründen wünschenswert oder unerwünscht erscheint. Handelt es sich doch um den Fall eines verfassungsrechtlichen Gebotes, welches nach dem Grundgesetz selbst (Art. 79,3) legal niemals beseitigt werden kann. Man kann es ignorieren - das war bisher der Fall; aber das geht nun nicht mehr. Aber man kann es legal nicht eliminieren. Es sei denn durch eine (revolutionäre) Beseitigung des Rechtsstaates als solchen.

17) Die AKTION VOLKSENTSCHEID hat deshalb einen **ausgearbeiteten** Gesetzentwurf zum Inhalt ihrer Petition an den Bundestag gemacht, weil sie für diese wichtige Regelung auf unverzichtbare **Maßstäbe** hinweisen wollte, deren Nichtbeachtung das plebiszitäre Element notwendigerweise korrumpieren würde, so daß es seinen Sinn, **ausschließlich der Willensbildung** von unten zu dienen, verlieren müßte.

Die Lebensbedingungen der direkten Demokratie sind im wesentlichen an drei Grundgedanken festzumachen: **1. Der Volksentscheid darf nur über Volksbegehren**, d. h. durch Initiativen der Basis, niemals durch Intervention von Staatsorganen (oder Parteien) **angestrebt werden. 2. Das Gesetz muß regeln, daß die freie**

und objektive Urteilsbildung der Öffentlichkeit gewährleistet ist (Medienbedingung, sh. §§ 5 u. 8 des AVE-Entwurfes). Dazu gehört auch, daß es aus sozusagen spontanen Situationen nicht zum Volksentscheid kommen darf; **es muß genügend Zeit eingeräumt werden, damit die abzustimmenden Fragen auch gründlich bedacht und erörtert werden können** (s. § 8). **3. Das Quorum** - d.i. die Mindestzahl von zustimmenden Unterschriften, die ein Volksbegehren erringen muß, um zum Volksentscheid durchzudringen - **muß angemessen festgelegt werden**. Liegt es zu hoch, ist die praktische Anwendung des Instrumentes so gut wie ausgeschlossen, liegt es zu niedrig, kommen evtl. Anliegen zum Entscheid, die zunächst nur relativ kleine Minderheiten bewegen. Doch soll es sich beim Volksentscheid um Anliegen handeln, die von vielen als „Lebensfragen der Nation“ empfunden werden.

18) Das Grundgesetz. Mit einer Einleitung von Th. Heuss. München 1964, Goldmann TB, S. 12

19) Parlamentär. Rat, Hauptausschuß, 22. Sitzung, 8.12.1948, Stenogr. Protokoll S. 264 ff.

20) s. Anm. 19

21) Das Volksbegehren für die „entschädigungslose Fürstenenteignung“ ging - 1926 - von der SPD bzw. KPD aus und fand zunächst eine breite Unterstützung. Die Initiative konnte sich auf vierzehneinhalb Millionen Unterschriften stützen. Die Stoßrichtung des VB war keinesfalls gegen die Republik, sondern - anti-monarchistisch impulsiert - gegen diejenigen gerichtet, die der Republik ablehnend und feindlich gegenüberstanden. Schließlich stimmten 36% aller Stimmberechtigten beim VE für das Anliegen, aber es beteiligten sich weniger als 50%, wie der Art. 75 WRV es als Mindestbeteiligung vorschrieb, an der Abstimmung und damit war das VB durchgefallen. - Das VB gegen den Young-Plan, eine Initiative Hugenbergs, der Hitler für seine Agitation in dieser Sache die von ihm kontrollierten Kommunikationsmittel und große Geldmittel zur Verfügung stellte, wäre dennoch fast am Quorum gescheitert. Die notwendige Zahl von Eintragungen von 10% der Stimmberechtigten wurde nur um 0,02% überschritten. Die Abstimmung endete denn auch mit einem Mißerfolg. Der Volksentscheid brachte nur 13,8% Ja-Stimmen - trotz des emotionsschwangeren Themas und trotz aller demagogischen Propaganda der anti-republikanischen Einheitsfront (s. W. Berger, Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid, Diss. Freiburg/Brsg. 1978, S. 246 ff.)

22) Auch Theodor Heuss gehörte zu jenen Reichstagsabgeordneten, die dem Ermächtigungsgesetz zustimmten. Für ihn persönlich wie für unser Land wäre es gut gewesen, wenn er davor als vor einer „bitteren Erfahrung“ gewarnt hätte, anstatt die Legende von den angeblich schlechten Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung zu erfinden.

23) Z. B. schrieb Werner Dörflinger, CDU-MdB, am 26. 1. 1984 an die AKTION VOLKSENTSCHEID, „die Väter des Grundgesetzes« hätten „sich aus guten Gründen und vor allem unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus der Weimarer Republik für die repräsentative parlamentarische Demokratie entschieden.“ Am 6. 2. 84 schrieb Elmar Kolb, ebenfalls CDU-MdB, „die Väter des Grundgesetzes haben aus ganz bestimmten Gründen (Erfahrungen aus der Weimarer Republik) die plebiszitäre Demokratie abgelehnt.“

24) Parlamentär. Rat, Ausschuß für Grundsatzfragen, 11. Sitzung, 14. Oktober 1948, unveröffentlichtes maschinenschriftl. Protokoll, S. 404

25) Parlament. Rat, Plenum, 2. Lesung (6. 5. 49), Stenograph. Bericht, S. 180 f.

26) Alle folgenden Zitate aus: Kinder- und Hausmärchen der Brüder Grimm, München 1949, S. 297 ff. („Sneewittchen“)

Erschienen in:

„Die Demokratie“, Organ der Aktion Volksentscheid,
Ausgabe Nr. 1, Mai 1984