



Bundesjustizminister Hans A. Engelhard:

"Auch eine sogenannte "konsultative" Volksbefragung wäre verfassungswidrig."

Zum Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion der GRÜNEN zur Durchführung einer konsultativen Volksbefragung äußerte sich heute Bundesjustizminister Hans A. Engelhard. Der Minister lehnte den Gesetzentwurf der GRÜNEN ab, da er verfassungswidrig sei und schwerwiegenden politischen Bedenken begegne. Nach Angaben des Bundesjustizministers hat sich das Grundgesetz bewußt für die mittelbare, die repräsentative Demokratie entschieden. Es ist eine demokratische Verfassung mit betont repräsentativem und ausgesprochen anti-plebiszitärem Charakter. Wenn Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes davon spricht, daß die Staatsgewalt vom Volke "in Wahlen und Abstimmungen" und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird, so sind Volksentscheide und ähnliche Formen plebiszitärer Demokratie damit nur insoweit angesprochen, als sie an anderer Stelle des Grundgesetzes ausdrücklich zugelassen sind - so wie dies ja auch in Artikel 29 (Neugliederung des Bundesgebietes) und Artikel 118 (Neugliederung von Ländern) vorgesehen ist. Will man für andere Bereiche Volksabstimmungen ermöglichen, müßte man dafür mit einer 2/3-Mehrheit des Bundestages das Grundgesetz ändern; ein einfaches Gesetz, wie es die GRÜNEN vorsehen, genügt hierzu nicht.

Engelhard wies im übrigen darauf hin, daß die Weimarer Reichsverfassung Volksbegehren und Volksentscheide im Zusammenhang mit der Gesetzgebung und auch bei Verfassungsänderungen kannte. Aber gerade die damit gewonnenen Erfahrungen waren es, die den Parlamen-

tarischen Rat seinerzeit dazu veranlaßten von der Einfügung derartiger Regelungen in das Grundgesetz bewußt abzusehen, um die künftige Demokratie nicht mit Volksbegehren und Volksentscheid zu belasten. Auch die Enquete-Kommission "Verfassungsreform" hat in ihrem Schlußbericht von 1976 eindeutig die Frage verneint, ob man nicht: noch nachträglich plebiszitäre Elemente in das Grundgesetz aufnehmen sollte. Nach Auffassung dieser Kommission würde die Gefahr bestehen, daß derartige Formen der Volksinitiative "die Bedeutung des Parlaments verringern und die Funktions- und Integrationsfähigkeit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in der Bundesrepublik insgesamt beeinträchtigen".

Bundesjustizminister Engelhard: "Unabhängig davon, ob die Volksbefragung nur eine sogenannte konsultative Befragung wäre oder nicht - sie würde die Verantwortungsstrukturen innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems verschieben. Es geht hier letztlich um die Verteilung der Verantwortlichkeiten. In der repräsentativen Demokratie sind sie für die konkreten Sachentscheidungen - entsprechend der vom Grundgesetz vorgesehenen Kompetenzverteilung - der Regierung und dem Parlament übertragen. Sie müssen diese Verantwortung wahrnehmen - mit allen Konsequenzen. Die Einführung plebiszitärer Elemente in unsere Demokratie ließe sich nur mit offenem Visier verwirklichen: also mit einer Änderung des Grundgesetzes, für die man eine 2/3-Mehrheit des Bundestages benötigt."

Bundesjustizminister Hans A. Engelhard klärt auf:  
Umfassende Dokumentation zu Rechtsfragen der Nachrüstung  
vorgelegt.

Eine umfassende Dokumentation zu allen rechtlichen Aspekten der eventuell notwendigen Nachrüstung hat Bundesjustizminister Hans A. Engelhard heute der Öffentlichkeit vorgestellt.

Nach einer Schilderung der sicherheitspolitischen Ausgangslage und der militärischen Gegebenheiten kommt das 42-seitige Informationspapier des Bundes Justizministers zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Entscheidung über das Ob und Wie der Nachrüstung ist eine politische Frage, die Verfassung setzt nur den Rahmen.
2. Grundlage der eventuellen Stationierung amerikanischer Mittelstreckenwaffen in der Bundesrepublik Deutschland ist die Zustimmung der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979. Eines besonderen Gesetzes für die Stationierung dieser Waffen in der Bundesrepublik bedarf es nicht.
3. Im Rahmen der Selbstverteidigung steht die Nachrüstung im Einklang mit geltendem Völkerrecht.
4. Die Nachrüstung ist auch mit dem Grundgesetz vereinbar.
  - a) Insbesondere ist es mit der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland vereinbar, daß das alleinige Entscheidungsrecht über die Einsatzfreigabe der amerikanischen Mittelstreckenwaffen dem amerikanischen Präsidenten obliegt.
  - b) Die Stationierung verstößt nicht gegen das Friedensgebot des Grundgesetzes. Sie dient der Wiederherstellung des militärischen Gleichgewichts und sichert damit den Frieden.

## VII. Volksbefragung ?

In der politischen Diskussion um die Nachrüstung wird immer wieder eine "konsultative" Volksbefragung gefordert. Sie ist jedoch nach dem Grundgesetz nicht zulässig. Gewichtige verfassungspolitische Gründe sprechen auch gegen die Einführung derartiger plebiszitärer Elemente in das parlamentarische System des Grundgesetzes.

### 1. Die Grundentscheidung der Verfassung für die repräsentative Demokratie

Die verfassungsmäßige Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist eine betont repräsentative Demokratie. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG enthält die dafür maßgebliche Grundentscheidung: Die Staatsgewalt wird vom Volke "in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe ... ausgeübt". "Wahlen" sind die periodisch wiederkehrenden Wahlen zu den Parlamenten. Mit "Abstimmungen" sind Volksentscheide und ähnliche Formen plebiszitärer Demokratie gemeint. Dies bezieht sich aber nur auf solche Volksbegehren, Volksentscheide oder Volksbefragungen, die das Grundgesetz an anderer Stelle, nämlich in Art. 29 und Art. 118 für Neugliederungsfragen ausdrücklich zuläßt. Das ergibt sich aus einer historisch-systematischen Interpretation des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

Dem Parlamentarischen Rat waren zwar plebiszitär-demokratische Regelungen in einer Reihe von Landesverfassungen, die Volksentscheide, Volksbegehren und Volksbefragungen in unterschiedlichem Ausmaß vorsehen, bekannt. Er hat aber nach den Erfahrungen der Weimarer Zeit derartige Regelungen - von den genannten Ausnahmen abgesehen - bewußt nicht in das Grundgesetz aufgenommen.

Die sehr detaillierte Ausgestaltung von Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung in Art. 29 GG zeigt zudem, daß der Verfassungsgeber, wenn er weitere Fälle hätte zulassen wollen, das Verfahren in seinen Grundzügen im Grundgesetz selbst geregelt hätte. - Auch die Enquete-Kommission "Verfassungsreform" ist in ihrem Schlußbericht vom Dezember 1976 davon ausgegangen, daß das Grundgesetz über Art. 29 und 118 hinaus Volksbefragungen, Volksentscheide und Volksbegehren nicht zuläßt.

2. "Konsultative" Volksbefragung ?

Das in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG enthaltene Grundprinzip der repräsentativen Demokratie wäre auch bei einer lediglich konsultativen Volksbefragung berührt. Ihr Ergebnis wäre zwar rechtlich unverbindlich. Gleichwohl hätte sie je nach den erreichten Mehrheiten faktisch eine maßgebliche Wirkung auf die Entscheidungsfreiheit der Bundesregierung und der Abgeordneten des Deutschen Bundestages (und soll sie nach dem Willen der Befürworter auch haben).

Sie wäre deshalb nicht dem gesellschaftlich-politischen Bereich, sondern dem im engeren Sinne "staatsorganschäftlichen" Bereich zuzurechnen. Ohne Rücksicht auf die Frage der rechtlichen Verbindlichkeit würde hier das Volk als Verfassungsorgan im demokratischen Staat an der Bildung des Staatswillens teilnehmen, würden die (wahlberechtigten) Bürger in ihrer Gesamtheit als "Aktivbürger" angesprochen (vgl. dazu die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Volksbefragungsgesetze von Bremen und Hamburg, BVerfGE 8, 104/114 f.). Die Verantwortlichkeiten innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems würden verschoben. Dadurch unterscheiden sich konsultative Volksbefragungen von allgemeinen Vorgängen öffentlicher Meinungsbildung wie auch von Meinungsumfragen.

3. Verfassungspolitische Gründe gegen eine Einführung neuer plebiszitärer Elemente

An sich schließen sich repräsentative und plebiszitäre Komponenten in einer Verfassung nicht aus. Art. 79 Abs. 3 GG würde deshalb einer entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes jedenfalls dann nicht entgegenstehen, wenn es um die prinzipielle Zulassung einzelner Volksbefragungen unter bestimmten, engen Voraussetzungen ginge.

Eine Verfassungsänderung - sie wird zur Zeit auch von keiner Seite ausdrücklich gefordert - sollte indes nicht in Betracht gezogen werden. Denn gegen eine solche Verfassungsänderung sprechen gewichtige verfassungspolitische Gründe:

- Die Entscheidungsfähigkeit und die Verantwortungsbereitschaft des Parlaments würden zwangsläufig beeinträchtigt.
- Politische Fragen würden zusätzlich emotionalisiert; eine bestehende Konfrontation in einer bestimmten Sachfrage würde durch eine Volksbefragung nicht entschärft, sondern zwangsläufig verschärft.
- Die Fragestellung zu einem konkreten Problem würde notwendig verengt; Volksentscheide und ähnliche Formen plebiszitärer Demokratie würden deshalb "Mittelwege" und - in der Politik unumgängliche - Kompromißlösungen erschweren.
- Bei Fragen mit außenpolitischem Bezug, die im originären Verantwortungsbereich der Exekutive liegen, würden zudem die Verantwortlichkeiten innerhalb des parlamentarischen Regierungssystems verschoben.

Insgesamt wäre der Schaden für das repräsentativ-parlamentarische System des Grundgesetzes größer als ein potentieller Nutzen im Einzelfall. Die Verantwortung für unsere Demokratie kann nur bei den gewählten und verantwortlichen Repräsentanten, d.h. bei Parlament und Regierung, liegen. Die Enquete-Kommission "Verfassungsreform" hat deshalb in ihrem Schlußbericht von 1976 die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz zu Recht abgelehnt.