

Kurzprotokoll der 22. Sitzung der Enquete-Kommission »Verfassungsreform«

am Freitag, 26. September 1975, 9.15 Uhr Bonn, Bundeshaus

Vorsitz: Abg. Prof. Dr. **Schäfer**
zeitweise: Landtagspräsident Dr. **Lemke** (stellv. Vorsitzender)

. . . (Seiten 22/24 bis 22/43)

Punkt 2 der Tagesordnung

Stärkung der Bürgerrechte: Einführung von Volksinitiativen

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. Schäfer ruft nunmehr die Frage zur Beratung auf, ob künftig in weiterem Umfang als bisher Volksinitiativen im Grundgesetz zugelassen werden sollen. In diesem Zusammenhang erinnert er an Artikel 29 GG, der Volksbegehren und Volksentscheid vorsehe, sowie an das Durchführungsgesetz zu Artikel 29 GG vom 23. Dezember 1955 (BGBl. 1 S. 835) in der Fassung vom 26. Februar 1970 (BGBl. 1 S. 204). Nachdem Artikel 29 GG erschöpft sei, hätten beim Bundesminister des Innern in jüngster Zeit Besprechungen zu der Frage stattgefunden, wie nach den erfolgreichen Volksentscheiden in Oldenburg und Schaumburg-Lippe zu verfahren sei. Dabei sei man sich einig gewesen, daß die Mußbestimmung des Artikels 29 Abs. 1 GG in eine Kann-Vorschrift umgewandelt werden sollte; außerdem sei gewünscht worden, daß nach der 25-jährigen Entwicklung des Bundesgebietes die vom Parlamentarischen Rat festgelegten Richtwerte durch neue und zeitgemäße zu ergänzen beziehungsweise ersetzen seien. Sobald die anstehenden Volksbegehren erledigt seien, stelle sich die Frage nach den Formen, in denen weiterhin Länderneugliederungen zulässig sein sollten. In den Besprechungen sei angestrebt worden, künftige Länderneugliederungen durch ein Bundesgesetz erfolgen zu lassen, das seinerseits der Bestätigung durch einen Volksentscheid unterliegen solle. Außerdem sei erwogen worden, in Ballungsgebieten, die durch Ländergrenzen durchschnitten seien, Volksbefragungen mit dem Ziel einer Länderneugliederung vorzusehen. An diesen Vorschlägen sei das Institut der Volksbefragung neu. Eine solche habe es seinerzeit lediglich in Südwestdeutschland gegeben, auf Grund deren das Land Baden-Württemberg gebildet worden sei. Für die Einleitung eines Volksbegehrens wolle man ein Quorum von einem Zehntel der in diesem Gebiet wohnenden Wahlbevölkerung vorsehen. Vom Erfordernis der Vorlage eines Gesetzentwurfs bei der Einleitung eines Volksbegehrens müsse zudem eine rechtliche Folge gegeben werden; entweder müsse sich ein Gesetz anschließen, gegebenenfalls - wenn der Gesetzgeber nicht im Sinne des Volksbegehrens tätig werden wolle - ein Volksentscheid oder eine Volksbefragung. Demgegenüber seien andere Konsequenzen nötig, wenn Volksbefragungen und Volksentscheide durchgeführt würden. Vor diesen habe jeweils der Gesetzgeber gehandelt. An ihn müßten dabei verschiedene Anforderungen gestellt werden. Es müsse geklärt werden, sowohl was der Gesetzgeber vom Volk, als auch was das Volk von den Verfassungsorganen erwarten könne. In den Vorschlägen sei vorgesehen, die Abstimmung im Ergebnis von der Mehrheit, jedoch von mindestens einem Viertel der Abstimmungsberechtigten abhängig zu machen, um erfolgreich zu sein. Diese Abstimmungen seien auf das betroffene Land oder den betroffenen Bezirk abzustellen. Wenn der betroffene Bezirk die Neugliederung nicht wolle, sollten zur Neugliederung die Übereinstimmung von zwei Dritteln der beteiligten Länder genügen. Diese Überlegungen seien keineswegs rein theoretischer Natur.

Die FDP habe in früheren Jahren mehrfach den Einbau plebiszitärer Elemente in die Verfassung gefordert. Der Änderungsgesetzentwurf zu Artikel 29 GG werde voraussichtlich im Oktober im ersten Durchgang beraten wer-

den. Es sei noch mit einer entsprechenden Grundgesetzänderung in der laufenden Wahlperiode zu rechnen.

Abg. Dr. **Arndt** erklärt, schon nach Artikel 20 GG seien Volksbefragungen zu jedem Thema zugelassen, für das eine Bundeskompetenz besteht. Wie das Volksbefragungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958 zeige, müsse lediglich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eingehalten werden. Das Bundesverfassungsgericht habe seinerzeit nur wegen der mangelnden Kompetenz der Länder für auswärtige Politik seine Entscheidung gegen die von einigen Ländern erlassenen Volksbefragungsgesetze getroffen. Der Vorsitzende Abgeord. Prof. Dr. Schäfer macht darauf aufmerksam, daß Artikel 20 GG im Rahmen der Kompetenzordnung nur eine Grundlage für Volksbefragungen, nicht aber auch für Volksentscheide bilden könne.

Prof. Dr. **Böckenförde** hebt hervor, daß die Frage nach der Einführung von Volksinitiativen von der Kommission nicht nur wegen des Neugliederungsthemas, sondern allgemein diskutiert werden sollte. Es könne dahingestellt bleiben, ob der Gesetzgeber schon jetzt Volksbefragungen anordnen könne; der Umkehrschluß aus Artikel 29 GG könnte auch zur Verneinung der Zulässigkeit von Volksbefragungsgesetzen auf Grund von Artikel 20 GG führen. Die Kommission habe sich seinerzeit der Diskussion über die Einführung von Volksinitiativen nur unter der Voraussetzung zuwenden wollen, daß das repräsentativ-parlamentarische System nicht geschwächt, sondern gestärkt würde. Man müsse also prüfen, ob bei der Einführung von Volksinitiativen politische Schleusen zu Lasten des Parlaments geöffnet würden oder ob sich diese Volksinitiativen so organisieren ließen, daß sie in ihrer politischen Wirkung der Verstärkung der Legitimation des Gesamtsystems dienten. Es sei zu überlegen, ob Volksinitiativen und Volksentscheide möglicherweise nach bayerischem Beispiel in begrenztem Rahmen zugelassen werden sollten. In Bayern seien wichtige politische Fragen im Bereich von Schule und Rundfunk unter Mitwirkung des Volkes entschieden worden, ohne daß der Landtag in seiner politischen Stellung und Funktion beeinträchtigt worden sei. Diese Volksentscheide hätten vielmehr das politische System beweglich erhalten und ihm genützt. Frage man sich nach den Gründen für die Legitimationskraft eines Parlamentes, müsse festgehalten werden, daß es entscheidend auf den Identifikationsvorgang zwischen Bürger und Gewählten ankomme, wonach der Bürger in die Lage versetzt werde, sich in den Entscheidungen des Parlaments wiederzufinden. Unter diesem Gesichtspunkt könne nicht prinzipiell davon ausgegangen werden, daß jede Form von Volksbefragungen, Volksbegehren oder Volksentscheiden die Legitimation des Parlamentes zerstöre. Es komme vielmehr auf die Umgrenzung der Volksinitiativen an. Wenn Volksinitiativen allerdings vorgesehen würden, müßten sie auch eine rechtliche Folge haben. Die Einführung von Volksbefragungen oder Volksinitiativen ohne rechtliche Konsequenz wäre, vom demokratischen Prinzip her gesehen, verfassungsrechtlich unmöglich. Würden Volksinitiativen zugelassen, müsse entweder das Parlament ihnen zustimmen oder, wenn das Parlament ihnen nicht folgen wolle, eine Volksabstim-

mung nachfolgen. So werde nach bayerischem Verfassungsrecht verfahren, womit die Erzielung eines Kompromisses zum Beispiel in der Schul- und in der Rundfunkfrage ermöglicht worden sei. Insofern bestünden auch keine Bedenken, daß bei Volksinitiativen als Grundlage ein Gesetzentwurf verfangt werde. Nicht Einzelfälle, sondern nur gesetzesfähige Fragen seien abstimmungsfähig. Deshalb müsse geprüft werden, welche Gebiete Volksinitiativen geöffnet und welche ihnen verschlossen werden müßten. Für Volksinitiativen auf Bundesebene müsse außerdem entschieden werden, mit welchem Quorum diese in Gang gesetzt werden könnten und welches Quorum für ihre Unterstützung nötig sei. Der Gefahr, daß im Parlament unterlegene Minderheiten Volksinitiativen einleiten, um von ihnen initiierte, aber abgelehnte Gesetzentwürfe dennoch durchzubringen, ließe sich durch eine geeignete Festlegung der Quoren begegnen. Es dürfe nicht zu leicht werden, eine Volksinitiative zu ergreifen, diese dürfe praktisch aber auch nicht unmöglich gemacht werden. Im Parlamentarischen Rat habe man wegen der Weimarer Erfahrungen Zurückhaltung gegenüber Volksinitiativen gezeigt. Heute müsse man sich aber fragen, ob diese Reserve angesichts der veränderten politischen Verhältnisse noch aufrecht erhalten werden solle. Man könne auch prüfen, ob die einer Volksinitiative zugänglichen Gegenstände gegenüber der Weimarer Reichsverfassung eingeschränkt werden sollten. Wenn aber Volksinitiativen zugelassen würden, dürfe ihre Nutzung für bestimmte politische Richtungen nicht besonders erschwert werden. Durch die Zulassung von Volksinitiativen könnte die politische Konsensbildung erleichtert und damit einer Krisensituation vorgebeugt werden, wenn bestimmte politische Probleme nicht mehr vom Parlament allein, weil in ihm hierfür keine Konsensbildung gelinge, gelöst werden könnten.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** betont, Volksinitiativen müßten sich stets auf die Gesetzgebung beziehen. Die Suche nach der Verstärkung des Bürgereinflusses auf staatliche Entscheidungen sei zur Zeit ein allgemeines Problem. Verwiesen werden könne beispielsweise auf die Beratungen zum Naturschutzgesetz, in denen die Einführung von Verbandsklagen zugunsten anerkannter Naturschutzverbände erörtert werde. Hier wolle man erstmalig Bürgerinitiativen mit eigenen Rechten ausstatten. Allgemein gesehen bestehe die Sorge darin, daß die Verbände ihre neue Rechtsposition als Ausgangsbasis für einen Kampf gegen die verfassungsmäßige Ordnung mißbrauchen könnten. Sie bestehe weniger darin, daß die Opposition das Institut der Volksinitiative nutze. Berücksichtigt werden müsse aber, daß eher Parteien, die nicht im Parlament vertreten seien, mit Volksinitiativen zum Zuge zu kommen trachteten. Hierbei sei es nicht ausgeschlossen, daß man eine Konfrontation mit dem Parlament suche. Bislang seien politische Ideen ausschließlich über die Parteien zu realisieren. Den Parteien falle es schwer, ein Gesetzeskonzept zu entwickeln, das nicht nur die eigenen Gruppen integriere. Dieser Integrationseffekt könne von den Verbänden nicht erfüllt werden. Ihre Funktionäre, die oft genug eine andere Meinung als ihre Mitglieder verträten, könnten eine Konfrontation in der Bevölkerung heraufbeschwören. Man müsse die Sorge haben, daß ohne Rücksicht auf die Gesamtheit Volks-

initiativen eingeleitet würden. Eine Opposition könne ihrerseits nicht agitatorisch Volksinitiativen in Gang setzen, weil sie in den Ländern in die Regierungsverantwortung eingebunden sei. Die eigentliche Gefahr bestehe in einer betonten und rücksichtslosen Konfrontation gegen das Parlament. Keine Bedenken seien allerdings anzumelden, wenn man Volksinitiativen sachbezogen zu bestimmten Einzelfragen, wie etwa zur Länderneugliederung, zulasse.

Prof. Dr. **Stern** erinnert daran, daß im Parlamentarischen Rat sich alle Parteien gegen jede Art von Volksbegehren und Volksentscheid ausgesprochen hätten, sehe man vom Ausnahmefall des Artikels 29 GG ab. Allerdings falle bei Referaten und anschließenden Diskussionen auf, daß die Zuhörer sich für Volksinitiativen im beschränkten Umfang einsetzten; sie teilten die Skepsis, die im Parlamentarischen Rat vorgeherrscht habe, nicht. Sollten Volksinitiativen zugelassen werden, müßten bestimmte Gesetzesarten angenommen werden, etwa Finanzierungs- und Verteidigungsgesetze. Zwei Lösungswege stünden offen: Entweder könne man über Artikel 29 GG hinaus weitere Fälle für Volksinitiativen zulassen oder man gewähre grundsätzlich das Recht zu Volksinitiativen, wobei die Ausnahmen festgelegt werden müßten. Bedenklich sei allerdings die These, daß in der Bundesrepublik Volksinitiativen einen ähnlich integrierenden Effekt wie in Bayern oder in Österreich haben müßten.

Prof. Dr. **Barbarino** vergegenwärtigt, daß die Rechtsinstitute der Volksinitiativen und Referenden zuerst in der Schweiz entwickelt worden seien. In den Kantonen würden diese Formen unmittelbarer Demokratie mehr als in der Eidgenossenschaft selbst gehandhabt. Dort habe sich dieses System im Ganzen bewährt. Häufig sei dadurch eine Korrektur parlamentarischer Entschlüsse herbeigeführt worden. Bedenklich sei allerdings, daß in der Schweiz die Wählerschaft allzu oft zu den Urnen gerufen werde. Die Folge sei eine immer häufiger zu verzeichnende geringe Wahlbeteiligung. Der Erfolg der schweizerischen Referendumsdemokratie beruhe darauf, daß dort überschaubare Verhältnisse herrschten. Formen der unmittelbaren Demokratie müßten deshalb zuerst auf kommunaler Ebene entwickelt werden. Für die Länder der Bundesrepublik könne dies auf Grund ihrer Größe schon problematisch werden. Die genannten Fälle in Bayern seien zahlenmäßig so gering, daß ein sicherer Schluß nicht gezogen werden könne. Zu befürchten sei, daß bei einer Einführung von Volksinitiativen im Bundesgebiet diese entweder gar nicht praktiziert oder politisch mißbraucht würden. Deshalb könnten Formen unmittelbarer Demokratie im Bundesgebiet nur zurückhaltend befürwortet werden. Der Neugliederungsfall liege anders, weil der sachliche und örtliche Bereich abgegrenzt sei und die Abstimmungen sich nicht über das ganze Bundesgebiet, sondern nur über überschaubare Räume erstreckten.

Senator a. D. Dr. **Heinsen** warnt vor der Annahme, daß sich die Weimarer Verhältnisse in der Bundesrepublik nicht wiederholen würden. Die genannten Beispiele aus Bayern seien an sich überzeugend. Trotz der Stabilisierung der Verhältnisse in der Bundesrepublik sei man aber aus der Gefahr

des Mißbrauchs und der Emotionalisierung, die bei der Einführung von Volksinitiativen verstärkt werden könnte, nicht heraus. Selbst die Schweiz kenne diese Gefahr, wie beispielsweise die Anti-Ausländer-Kampagne und der Jurastreit im Kanton Bern bewiesen. Wenn man überhaupt Formen unmittelbarer Demokratie einführen wolle, könnte dies allenfalls in Gemeinden geschehen. Im übrigen sollte sich die Kommission gegen Volksinitiativen aussprechen.

Landtagspräsident Dr. **Lemke** erinnert an die Diskussion um die Einführung halboffener Listen im Bundesgebiet. Dort habe die Kommission den Vorschlag zur Listenöffnung bei Bundestagswahlen trotz des grundsätzlichen Strebens nach Erweiterung der Bürgerrechte abgelehnt. Hier stelle sich die Problematik parallel dar. Man könne sich auch hier nicht einfach ablehnend verhalten. Aber selbst auf kommunaler Ebene sei von schlechten Erfahrungen mit direkt-demokratischen Gestaltungsverfahren zu berichten. Wenn man geneigt sei, die Bürger an der Staatswillensbildung mehr zu beteiligen, aber gleichzeitig die genannten Gefahren sehe, müsse man einerseits Volksentscheide ablehnen und andererseits genauer prüfen, ob Volksbefragungen oder Volksbegehren zugelassen werden könnten.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** hält es auch heute schon für zulässig, daß der Gesetzgeber im Rahmen seiner Zuständigkeit Volksbefragungen veranstalte. Die Gefahr der Emotionalisierung bei Volksbegehren sei aber nicht leicht abzuschätzen. Agitatoren könnten, wie anlässlich einer Oberbürgermeisterwahl in Tübingen zu beobachten gewesen sei, selbst solche Menschen einfangen, denen sonst ein abgewogenes Urteil zugetraut werde.

Direktor **Leidinger** spricht sich für eine Absage an Volksinitiativen aus. Die Mündigkeit der Bürger meine ihr allgemeines politisches Selbstbewußtsein. Es sei nicht notwendig, diese Mündigkeit in Volksinitiativen auszudrücken. In einigen Ländern seien sie zugelassen, aber stets bezogen auf bestimmte Sachbereiche. Auf der kommunalen Ebene gebe es viele Partizipationsmöglichkeiten für den einzelnen Bürger. Wenn schon Formen unmittelbarer Demokratie zugelassen werden sollten, dann müsse über die Beispiele der Landesverfassungen hinaus ein weiterer Negativkatalog aufgestellt werden. Es dürften aber weder die Gesetzgebung noch die Entscheidungen über andere wichtige politische Fragen der Emotionalisierung überlassen werden. Für die kommunale Ebene, wo die Entscheidungen den Bürger unmittelbar beträfen, könnten - trotz einer gewissen Skepsis - weitere plebiszitäre Möglichkeiten zu erwägen sein. Durch die Einführung von Volksinitiativen auf Bundesebene würde die Verfassung nicht verbessert; bei ihrer Ablehnung über Artikel 29 GG hinaus würde dem Volkssouverän nichts vor-enthalten. Volksinitiativen würden die Position des Parlaments schwächen. Den Parteien würde ihre Integrationsaufgabe, Sonderinteressen aufeinander abzustimmen, erschwert. Die Vorteile des Repräsentationssystems würden einer Gefährdung ausgesetzt.

Prof. Dr. **Böckenförde** wirft die Frage auf, ob die bisherigen Möglichkeiten genühten, daß eine Integration zwischen Regierten und Regierenden

ermöglicht werde. Bürgerinitiativen seien auch eine Antwort auf Fehler der Verwaltung; deshalb hätten sie auch Resonanz bei den Bürgern gefunden. In vielen Fällen genügte die herkömmlichen Formen zur Erhaltung der Legitimation. Es könnte aber auch zur Entfremdung zwischen dem Parlament und dem Volk kommen, weil Regierung und Opposition interessenmäßig miteinander verflochten seien. Man müsse sich fragen, ob man etwas tun könne, um eventuelle Gefahren für die Legitimation des politischen Gesamtsystems zu bannen. Ob dies allerdings mit Volksbegehren erreicht werden könne, sei nach dem Gang der Diskussion eine noch offene Frage. Volksbefragungen dürften, worauf er schon hingewiesen habe, nicht unverbindlich sein. Man könne den Souverän nicht fragen, ohne seiner Entscheidung dann rechtliche Folge zu geben. Das hieße, wenn der Gesetzgeber dem Ergebnis der Volksinitiative nicht folge, die Entscheidung des Volkes eingeholt werden müsse. Es sei nicht angängig, wenn Volksinitiativen nur als Anregung an das Parlament aufgefaßt würden. Willensäußerungen des Souveräns müßten sanktioniert sein. Ob man die Gefährlichkeit von Volksinitiativen eingrenzen könne, indem man etwa Grundgesetzänderungen oder Regierungsentscheidungen - zum Beispiel über Entwicklungshilfe - ausnehme, müsse noch näher geprüft werden. Man müsse dann auch fragen, ob solche Eingrenzungen hinreichen, und ob dann, wenn alle gefährlich erscheinenden Sachgebiete ausgenommen würden, Volksinitiativen noch ein politisch wirksames Instrumentarium darstellen könnten.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** führt als ausschließungsbedürftige Materien beispielhaft an: Haushaltsplan, Abgaben-, Besoldungs- und Verteidigungsgesetze, völkerrechtliche Verträge, Gesetze über Entwicklungshilfe.

Direktor **Leidinger** wirft ein, bei einer solchen Ausnahmeliste bleibe praktisch kein politisch bedeutsamer Bereich für Volksinitiativen übrig.

Prof. Dr. **Böckenförde** stellt die Frage, ob im Bereich der Länderzuständigkeit Volksinitiativen bislang nur ruhig verlaufen seien, weil diese sich zur Emotionalisierung nicht eigneten.

Prof. Dr. **Stern** berichtet, daß jüngst in der Schweiz das obligatorische Referendum für weitere außenpolitische Entscheidungen (Verträge über den Beitritt zu Organisationen; Verträge, die eine wichtige Änderung oder Ergänzung der Verfassung bedingen) eingeführt worden sei; dies, obwohl die Beteiligung der Stimmbürger an den Volksinitiativen auf 25 bis 30 v.H. abgesunken sei und obwohl schon seit Jahren der Übergang zur parlamentarischen Demokratie in der Schweiz gefordert werde. Die Ausweitung und Beibehaltung der Referendumsdemokratie in der Schweiz seien möglich, weil die Eidgenossenschaft nur 6 Millionen Einwohner umfasse und ein Kleinstaat sei. Die Schweiz könne deshalb lediglich als Beispiel für die Länder der Bundesrepublik, nicht aber für die Bundesebene dienen. Zweifel seien angebracht, ob Artikel 20 GG jetzt schon ein einfaches Gesetz für Volksabstimmungen zulasse; der Ausdruck »Abstimmungen« umfasse wohl nur Fälle, die im Grundgesetz selbst vorgesehen seien. Mit der Einführung von Volksinitiativen über Artikel 29 GG hinaus stelle sich die Frage, ob damit

die Ausnahme geregelt werde. Außerdem müsse bei Einführung eines Negativkataloges die Gefahr gesehen werden, daß dann von Volksinitiativen notwendigerweise auszunehmende Fälle übersehen werden könnten. Wenn die Entwicklung der Bundesrepublik es nunmehr im Gegensatz zur Zeit ihrer Gründung zulasse, das Grundgesetz für Volksinitiativen zu öffnen, könne das nur für den Fall erwogen werden, daß eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments eine politische Frage zum Volksentscheid stelle. Dann könnte in kontroversen Grundsatzfragen die qualifizierte Mehrheit des Parlaments entweder das Mittel der Volksbefragung oder das der Grundgesetzänderung anwenden. Wenn eine Angelegenheit zum Entscheid durch das Volk gestellt werde, dann sei auch eine rechtliche Folge erforderlich. Außer Gesetzen könnten auch politische Grundsatzfragen zur Abstimmung durch das Volk gestellt werden. Wenn dies geschehe, dann sei die Beachtung des Willens des Souveräns erforderlich. Bedenklich sei die Einführung von Formen unmittelbarer Demokratie auch auf kommunaler Ebene. Dort könnten ebenfalls Emotionalisierungen der Kommunalpolitik die Folge sein. Daß bisher die Plebiszite auf Landesebene das parlamentarische System nicht beeinträchtigt hätten, liege an den Landeskompetenzen. Zur Vorsicht müsse man bei der Einführung von Verbandsklagen raten. Diese könnten zur jahrelangen Lähmung der Entscheidungsverfahren führen. Sie könnten auch bewirken, daß man von den zuständigen Verwaltungen keine klaren Entscheidungen mehr erhalte. Zu erinnern sei in diesem Zusammenhang, daß vor Jahren §27 des Gaststättengesetzes, der eine Art Verbandsklage vorsah, aus diesen Gründen gestrichen worden sei. Falls man eine Öffnung des Grundgesetzes für plebiszitäre Elemente in gewissen Umfang zulassen wolle, könne dies nur geschehen, wenn die Initiative dem Parlament gegeben werde, und dieses über die Initiative mit Zweidrittelmehrheit entscheide.

Abg. **Scheffler** äußert Bedenken gegen die Einführung von Volksinitiativen. Bereits jetzt zeichne sich eine Konfrontation der gesellschaftlichen Gruppen ab. Es bestehe die Gefahr, daß diese sich des Staates bemächtigten. Sie artikulieren meist unter ideologischem Deckmantel und humanitärem Vorwand handfeste Gruppeninteressen. Diese Gefahr werde noch dadurch verstärkt, daß die Presse meist nur die negativen Erscheinungsformen der parlamentarischen Demokratie aufgreife. Die Bedenken gegen die Einführung von plebiszitären Elementen bestünden auch auf kommunaler Ebene. Deshalb sei beispielsweise auch §14 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen aufgehoben worden. Der untersten staatlichen Ebene würden immer weniger Rechte zugestanden. Man dürfe jetzt nicht nur lediglich angebliche Bürgermitwirkung einführen. Wie gefährlich das sei, zeige etwa die Bezirksverfassung nach der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung. Die Existenz von Bezirksvertretungen mache die zentrale Gemeindeverwaltung nahezu funktionsunfähig.

Senator a.D. Dr. **Heinsen** räumt ein, daß Volksinitiativen notwendige Ventile darstellen könnten. Die Mißbrauchsgefahr wiege aber schwerer. Die Entfremdung von Regierenden und Regierten könnte gerade durch Volksinitiativen herbeigeführt werden. Wenn man das Volk an der staatlichen Wil-

lensbildung mitwirken lasse, müsse dies auch Folgen haben. Eine Differenzierung sei nur insoweit möglich, als man auf den Initiator der Volksmitwirkung abstellen könne. Deshalb seien Volksbegehren oder vom Volke ausgehende Initiativen abzulehnen. Vom Parlament, seiner Mehrheit oder der Opposition, oder von der Regierung eingeleitete Initiativen enthielten aber die beschriebenen Gefahren der Emotionalisierung nicht, da hier Parlament und Regierung die Auswahl eines zur Abstimmung zu stellenden Gegenstandes in der Hand hätten. Insofern sei eine Zweidrittelmehrheit im Parlament überflüssig. Das Parlament könne mit einfacher Mehrheit eine Frage zur Volksbefragung oder zum Volksentscheid stellen. Wenn eine qualifizierte Mehrheit für ein Problem im Parlament vorhanden sei, sei keine Not für eine Fragestellung an das Volk; das Parlament könne dann selbst entscheiden. Anders sei es, wenn eine starke Minderheit sich im Parlament nicht durchsetzen könne.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** erinnert an die starke Stellung des Reichspräsidenten im Deutschen Reich. Nach dem Grundgesetz könne es keine Regierung ohne Mehrheit im Parlament geben, vom Ausnahmefall einer Minderheitenregierung abgesehen. Wenn sich eine Bundesregierung an das Volk wende, läge eigentlich eine Lage vor, in der das Parlament aufgelöst werden müßte, weil eine parlamentarische Mehrheit die von der Regierung eingeschlagene Politik nicht tragen wolle. Das Volk sollte in diesen Fällen richtigerweise zu Neuwahlen gerufen werden. Volksbefragungen und Volksentscheide bei Regierungen mit Mehrheiten im Parlament seien nahezu ein Widerspruch in sich selbst. Wenn die Regierung nicht entscheide, müsse die Opposition sie zu einer Entscheidung zwingen. Diese Kontroverse müsse vom Volk in Neuwahlen entschieden werden. Insofern sei auch der Vorschlag von Senator a.D. Dr. Heinsen nicht zu befürworten.

MinDirig a.D. Dr. **Jaeger** spricht sich gegen die Einführung plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz aus. Wenn man dem Volk schon eine bestimmte entscheidungserhebliche Rolle zuweise, sei man im übrigen nicht frei in der Festlegung des Ausnahmekataloges. Auf keinen Fall dürften beispielsweise Grundgesetzänderungen vom Volksentscheid ausgenommen werden. - Theoretisch sei es möglich, an Stelle von eigentlichen Volksbegehren mit der Überleitung zum Volksentscheid das Institut der Petition weiterzuentwickeln. In diesem Falle sei eine Überleitung zum Volksentscheid nicht erforderlich. So könnte beispielsweise eine bestimmte Zahl von Wahlberechtigten die Befugnis erhalten, mit dem Antrag an das Parlament heranzutreten, über ein bestimmtes Gesetz zu beraten und zu beschließen. Das Parlament sei dann, anders als bei Petitionen, verpflichtet, sich über den Antrag schlüssig zu werden. Gebe es dem Antrag statt, so müsse es über das Gesetz beraten; der Gesetzesbeschluß liege alsdann jedoch, anders als beim Volksbegehren, abschließend bei ihm. Ein ähnliches Verfahren kenne man zum Beispiel in Österreich. Über den Antrag sei dort jedoch nur nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Parlaments zu beraten. Aber auch diese Art plebiszitärer Elemente könnte mißbraucht werden. Deshalb sollte dieser Weg ebenfalls nicht weiter verfolgt werden. -Zweifelhaft sei, ob es in

das System des Grundgesetzes passe, bestimmten Parlamentsminderheiten das Recht zur Appellation an das Volk zu geben. Wenn die Aktivbürgerschaft durch eine Parlamentsminderheit zum Volksentscheid gerufen werden könne, wäre es konsequent, daß auch die Bürger selbst den Volksentscheid initiieren könnten, eine Folge, die jedoch abgelehnt werden müsse.

Frau Dr. **Diemer-Nicolaus** berichtet, sie sei nach dem Kriege aufgeschlossener für Volksinitiativen gewesen als heute. Die zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen müßten berücksichtigt werden. Auf der kommunalen Ebene könne man allerdings großzügiger verfahren. Die Eingriffsmöglichkeiten der Verwaltung seien in den letzten Jahren gewachsen. Diese habe oft Fehler gemacht; daher seien viele Bürgerinitiativen auch wegen Fehlentwicklungen bei Gesetzen, zum Beispiel beim Bundesbaugesetz, entstanden. Die Gefahr bestehe aber darin, daß die Verantwortlichkeit des Gewählten abgewertet werde. Man könne im Verwaltungsverfahren bereits Abhilfe schaffen. Wenn man auch auf Landesebene nicht an der Zulässigkeit von Volksinitiativen rühren wolle, könne man dennoch auf Bundesebene solche Rechtsinstitute nicht befürworten. Die Situation in der Schweiz und auch in Österreich sei anders als in der Bundesrepublik. Die Geschehnisse in Österreich verstärken geradezu die Bedenken gegen die Einführung von Volksinitiativen. Im übrigen sei es nicht ausgeschlossen, daß das erste Volksbegehren nach Einführung dieses Rechtsinstituts im Grundgesetz darauf abziele, den mit seiner Einführung aufgestellten Negativkatalog abzuschaffen. Wenn eine Minderheit eine Entscheidung des Parlaments mit Hilfe von Volksinitiativen überrunden könne, entmachte man das Parlament. Das zeige sich am Beispiel Österreichs und Italiens. Der Parlamentarische Rat habe eine stabile Regierung erreichen wollen. Bei der Einführung von Volksbegehren werde man eine dauernde, nichtschöpferische Unruhe erhalten. Damit würden die bestehenden Schwierigkeiten der Gesetzgebung noch verstärkt. Sie erkenne also in dem Vorschlag, Volksinitiativen zuzulassen, weitgehend eine Gefahr für die repräsentative Demokratie.

Prof. Dr. **Rietdorf** wendet sich gegen die Anregung von Senator a.D. Dr. Heinsen. Damit würden Sinn und Zweck der parlamentarischen Demokratie konterkariert. Durch Volksinitiativen könne man die Legitimation des Gesamtsystems nicht verstärken. Die Erörterungen zeigten, daß durch Volksinitiativen nicht das Repräsentationssystem gefördert, sondern nur die Bedeutung des Parlaments herabgesetzt werden würde. Deshalb könne er der Einführung von Volksinitiativen in das Grundgesetz nicht zustimmen.

MinDir Dr. Schiffer (BMI) betont, bei Volksbefragungen sei mindestens eine politische Folge zu erkennen. Wenn eine Parlamentsmehrheit oder -minderheit angerufen werde, über die Zweckmäßigkeit einer Volksbefragung zu entscheiden, sei dies nicht ungefährlich; das Parlament könne insoweit unter Druck gesetzt werden, etwa mit der Frage, weshalb im konkreten

Fall eine Volksbefragung nicht erwogen werde. Volksbefragungen seien also nicht nur wegen der Folgen, sondern auch wegen ihrer Handhabung ein zweifelhaftes Instrument.

Prof. Dr. **Stern** weist darauf hin, daß der Druck gegen das Parlament

nicht nur groß werden könne, wenn Volksbefragungen gewünscht würden, sondern auch, wenn die Auflösung des Parlaments erstrebt werde. Deshalb sei die qualifizierte Mehrheit der einzige Kontrollfilter, die genannten Gefahren einzuschränken.

MinDirig a.D. Dr. **Held** macht darauf aufmerksam, die Schweiz könne auch nur bedingt als Beispiel erwähnt werden, da ihre Bevölkerung wegen ihrer Mentalität, Tradition und wirtschaftlichen Situation unsachlichen Argumentationen gegenüber wenig aufgeschlossen sei. Die in der baden-württembergischen Landesverfassung vorgesehene Volksentscheide unterläge vor ihrer Einleitung einer strengen Prüfung durch das Parlament. Die Wiederkehr Weimarer Verhältnisse sei für die Bundesrepublik nicht ganz ausgeschlossen. Feinde gegen die grundgesetzliche Ordnung seien außerhalb wie innerhalb der Bundesrepublik vorhanden.

Senator a.D. Dr. **Heinsen** zieht seinen Vorschlag zurück. Die Regierung und die sie tragende Mehrheit sollten es auf keinen Fall notwendig haben, während ihrer Amtszeit das Volk anzurufen. Im Extremfall könne eine Neuwahl erfolgen. Diese Überlegungen sprächen auch gegen die Einleitung von Volksinitiativen durch eine Zweidrittelmehrheit des Parlaments. Man könne außerdem Volksbefragungen auf Initiative des Parlaments letztlich nicht befürworten. Beispielsweise hätte ein Abstimmungskampf um eine Volksinitiative zu §218 StGB einen Riß durch die Bevölkerung heraufbeschwören können. Solche Gefahren müßten ferngehalten werden.

Prof. Dr. **Böckenförde** meint unter Verweis auf das baden-württembergische Beispiel, daß auch Volksentscheide auf Initiative des Parlaments nicht geringe Risiken in sich bergen würden. Im Hinblick auf den Vorschlag von Prof. Dr. Stern sei aber zu fragen, ob zur Auflösung der dort vorausgesetzten Situation nur Neuwahlen oder ob etwa auch Entscheidungen über Einzelmaßnahmen, beispielsweise über Teile eines Sparprogramms, angemessen seien. Wenn eine politische Angelegenheit nicht mehr kontrovers sei, sollten die zuständigen Verfassungsorgane auch den Mut zur Entscheidung haben. Sie dürften nicht aus der Verantwortung entweichen. Deshalb bestehe unter diesen Umständen kein zwingender Grund, Volksinitiativen zuzulassen.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** erinnert daran, daß Adenauer 1953 die Wahl gewonnen habe, nachdem die SPD vorher eindringlich Volksbefragungen zum EVG-Beitritt gefordert hatte. Die Bevölkerung habe also nüchterner reagiert, als die Parteien erwartet hätten. Der damalige Bundespräsident habe deshalb richtigerweise seinen Antrag auf Erstattung eines Gutachtens beim Bundesverfassungsgericht zurückgezogen.

Prof. Dr. **Stern** fragt, ob der Appell an das Volk innerhalb einer Wahlperiode ausgeschlossen werden solle. Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** verneint dies. Allerdings sei dafür die Volksinitiative nicht das geeignete Mittel. Bei Volksinitiativen stünden Einzelkonzepte, bei der Wahl hingegen stehe ein Gesamtkonzept zur Entscheidung.

Landtagspräsident Dr. **Lemke** befürwortet Volksentscheide, die von zwei Dritteln des Parlaments eingeleitet würden.

Die **Kommission** beschließt *einstimmig*, nicht weiter zu erörtern, ob Volksbegehren in das Grundgesetz eingeführt werden sollen.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** stellt fest, daß damit auch die weitere Diskussion über die Einführung von Volksentscheiden entfalle.

Die **Kommission** lehnt mit

9 gegen 3 Stimmen bei 1 Enthaltung ab, die Einführung von Volksbefragungen in das Grundgesetz weiter zu erörtern.