

Kurzprotokoll der 28. Sitzung der Enquete-

Kommission »Verfassungsreform«

am Freitag, dem 20. Februar 1976, 14.30 Uhr und
am Sonnabend, dem 21. Februar 1976, 9.00 Uhr

Vorsitz: Abg. Prof. Dr. **Schäfer**
zeitweise: Abg. Dr. **Lenz** (1. stellv. Vorsitzender)
Landtagspräsident Dr. **Lemke** (2. stellv. Vorsitzender)

... (Seite 28/63 bis 28/74)

Punkt 6 der Tagesordnung

Beratung des Berichtsentwurfs zum Thema »Stärkung der politischen Mitwirkungsrechte der Bürger«

MinDirig Prof. Dr. Schreckenberger wendet gegen die Ausführungen auf Seite 5 ff. des Berichtsentwurfs ein, es werde zu sehr die Unmittelbarkeit und Direktheit der demokratischen Willensbildung im Zusammenhang mit der staatlichen Entscheidungsgewalt betont. Die Dialektik von Repräsentation und Identifikation, von »formaler« und »inhaltlicher« Demokratie erinnere stellenweise an den Demokratiebegriff Rousseaus, der bekanntlich auf die Identität von Individuum und Gemeinschaft ziele. Die durch Wiederholungen herausgehobene Sprechweise könnte die Vermutung nahelegen, daß die Kommission ein von der herrschenden Repräsentationstheorie abweichendes Demokratieverständnis teile.

MinDirig a.D. Dr. **Jaeger** entgegnet, gerade diese Gegenüberstellungen und Begriffsklärungen seien besonders gelungen und sprächen die Probleme an, um derentwillen die Kommission das Thema überhaupt in dieser Breite aufgegriffen habe. Andernfalls werde dies unverständlich. Auch gegenüber dem interessierten Publikum müsse die Kommission eine differenzierte theoretische Sicht der Grundfragen entfalten. Prof. Dr. Rietdorf fügt hinzu, die Beratungen in der Kommission seien von einer zunächst mehr pragmatischen Behandlung der Einzelfragen zu einer stärkeren theoretischen Fundierung der Ausgangsproblematik fortgeschritten. Der Berichtsentwurf gebe den Diskussionsverlauf präzise wieder.

Prof. Dr. **Böckenförde** empfindet die Darstellung eher als Absage an direkt-demokratische Vorstellungen nach Art von Rousseau. Der Text mache klar, daß eine Demokratie in einer hochorganisierten und hochdifferenzierten Industriegesellschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland ohne ausgebaute und stabilisierte Leitungsgewalt nicht funktionsfähig sei. Gerade dies werfe die Frage nach der nicht nur organisatorisch-technischen Ableitung dieser Leitungsgewalt von einem Willensakt des Volkes, sondern auch nach der sachlichen Zurechnung der Leitungsentscheidungen für die Bürger auf. Die Antwort sei gerade nicht der Hinweis auf Räteverfassungen oder identitäre Demokratiekonzepte, sondern die inhaltliche Begründung der Repräsentationsidee durch Konsens und Identifikation der Bürger.

MinDir **Dr. Schiffer** (BMI) ist der Auffassung, der Text zeichne sich durch seine erklärende und begründende Darstellung aus; er richte sich gegen radikale und historisch überholte Demokratieverständnisse. Entscheidend sei die Aussage, daß die Staatsleitung den Konsens der Bürger benötige und gewinnen müsse. Direktor Leidinger pflichtet dem bei. Die Formulierungen umschrieben ein klares Repräsentationskonzept und zeigten keine Nähe zu identitären oder direkt-demokratischen Modellen.

Prof. Dr. **Stern** ist der Auffassung, derartige Darstellungen verfassungstheoretischer Grundfragen seien bis zu einem gewissen Grade immer individuell, da sie auf einer persönlichen Basis von Vorverständnissen aufbauen müßten. Ungefähr übereinstimmende Aussagen könnten mit durchaus verschiedener Diktion getroffen werden. Deshalb könnten hier keine Detailkorrekturen versucht werden; der Text solle in dieser Fassung in den Bericht übernommen oder aber ganz gestrichen werden.

MinDirig Prof. Dr. Schreckenberger hält daran fest, daß die Betonung der fortdauernden Rückbindung der politischen Leitungsgewalt an den Volkswillen mißverständlich sei. Ebenso gebe der Gegensatz von »formaler« und »realer« Demokratie, der im übrigen zum Bestand marxistischer Demokratiekritik gehöre, keine überzeugende Begründung her.

Frau Diemer-Nicolaus stimmt der Auffassung zu, daß Texte dieser Art ohne eine individuelle Färbung und persönliche Diktion kaum denkbar seien. Entscheidend sei aber, daß der Bericht an der Aussage festhalte, daß Kontakt und Konsens mit dem Bürger eine unverzichtbare Grundlage für eine handlungsfähige Staatsleitung seien. Die Politik müsse sich vor dem Bürger rechtfertigen, damit dieser sich mit dem Politiker identifizieren könne.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. Schäfer spricht sich für den Entwurfstext aus. Er liege in einer ausgewogenen Mitte und grenze sich ab gegen direkt-demokratische Positionen einerseits sowie gegen technisch-organisatorische, inhaltlich beliebige Repräsentationsvorstellungen andererseits. Insofern sei die Beratung in der Kommission richtig wiedergegeben. Auch die folgenden Ausführungen wären ohne diese theoretische Fundierung weniger gut verständlich.

Prof. Dr. Böckenförde ergänzt, die Unterscheidung zwischen organisatorisch-formal und politisch-inhaltlich sei in Bezug auf den Inhalt des Repräsentationsgedankens unverzichtbar. Auch Hobbes habe ein »Repräsentativsystem« vorgesehen, das jedoch, durchaus formal, nur ein Organisations- oder Handlungssystem dargestellt habe. Dies allein sei noch nicht Demokratie; vielmehr müsse der Handlungsrahmen erst inhaltlich gefüllt werden. Dieser Vorgang solle durch die Begriffe Auftrag, Konsens und Identifikation skizziert werden.

MinDirig a.D. Dr. Jaeger stimmt dem zu; eine demokratisch-repräsentative Machtausübung sei auf diese inhaltliche Verbindung angewiesen. Eine nur repräsentative Konstruktion werde auch von totalitären Systemen behauptet; sogar ein Diktator berufe sich darauf, den Volkswillen zu repräsentieren. Es gehe um den inhaltlichen politischen Prozeß innerhalb der repräsentativen Konstruktion.

MinDirig Prof. Dr. Schreckenberger schlägt vor, auf Seite 6 unten »formell« zu streichen. Prof. Dr. Stern schließt sich dem an mit dem Hinweis darauf, daß der Bericht nicht allzu viele Fremdwörter enthalten und Wiederholungen nach Möglichkeit vermeiden solle.

Die **Kommission** erörtert sodann die Frage, inwieweit die politischen Parteien unmittelbar auf die Staatsleitung einwirken. Dabei werden angesprochen die Vermittlerrolle der Parteien zwischen öffentlicher und parlamentarischer Willensbildung einerseits und Staatsleitung andererseits, die Fraktionen in den Parlamenten, die Funktionen des Parlaments selbst in der Staatsleitung und die zahlreichen Übergänge im tatsächlichen politischen Handeln zwischen den verschiedenen Institutionen. Die einschlägigen Ausführungen auf Seite 7 des Berichtsentwurfs sollen unter Berücksichtigung der angesprochenen Gesichtspunkte, soweit erforderlich, ergänzt werden.

Frau Dr. Diemer-Nicolaus und Senator a.D. Dr. Heinsen merken

zu Seite 8 an, die Oligarchisierungstendenzen in den Parteien und andere Gefahren seien etwas überzeichnet; dies dürfe nicht zu stark artikuliert werden, da andernfalls unverständlich bleibe, weshalb die Kommission keine Abhilfe dagegen vorschlage. Prof. Dr. Böckenförde gibt zu bedenken, es gehe hier um typisierte Abläufe, deren soziologische und politische Logik deutlich gemacht werden müsse; insofern sei die Formulierung eher vorsichtig.

MinDirig Prof. Dr. Schreckenberger fragt, ob von einem durch die »Mehrheit der Bürger legitimierten politischen Programm« gesprochen werden könne; der hier verwendete Legitimationsbegriff sei nicht eindeutig. Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. Schäfer schlägt vor, hier stärker darauf abzustellen, daß die Handlungsbefugnis der Parlamentsmehrheit nur auf Zeit verliehen worden sei. Diese Legitimation müsse laufend erneuert werden. Prof. Dr. Böckenförde wirft ein, die Formulierung solle klarmachen, daß der Bürger nicht allein auf die alle vier Jahre stattfindende Bundestagswahl verwiesen werden könne. Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. Schäfer hält eine dauernde, kontinuierliche Bestätigung und Erneuerung der Legitimation für notwendig. Dies sei in der Praxis auch gegeben; durch Veranstaltungen der Abgeordneten mit den unteren Parteigliederungen, etwa auf der Ebene des Wahlkreises, finde ein dauernder Austausch von Kritik und Argumenten statt, der eine wechselseitige Information von Mandatsträger und Parteibasis gewährleiste. Diese gegenseitige Identifizierung bewirke eine ständige Erneuerung der inhaltlichen, inneren Legitimation des politischen Handelns.

Die Kommission erörtert sodann die Frage, wie die Bewertung plebiszitärer Elemente und ihr Verhältnis zu den parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten dargestellt werden sollen (Seite 10 ff. des Berichtsentwurfs). Unbestreitbar bestehe ein tendenzieller Gegensatz zwischen dem im Parlament repräsentierten Mehrheitswillen einerseits und einem Plebiszit andererseits. Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. Schäfer weist auf die parlamentarische Beratung der Verbandsbeteiligung, vor allem der Verbandsklage hin; alle Parteien hätten zwar ihre Sympathie für derartige Mitwirkungsformen bekundet, in der Gesetzgebungspraxis jedoch nur bescheidene Möglichkeiten eingeräumt.

MinDir Dr. Schiffer (BMI) wirft die Frage auf, ob die Kommission über ausreichende Quellenmaterialien verfüge, um Erfahrungen mit plebiszitären Verfassungselementen aus dem Ausland darstellen zu können. Prof. Dr. Rietdorf wendet sich gegen einen pauschalen Hinweis auf die Möglichkeiten plebiszitärer Elemente auf der kommunalen Ebene. Der Vorsitzende Abgeord. Prof. Dr. Schäfer und Prof. Dr. Böckenförde entgegneten, die Kommission müsse in ihrem Bericht zeigen, daß sie diesen durchaus aktuellen Aspekt der Bürgerbeteiligung gesehen habe. Frau Dr. Diemer-Nicolaus geht davon aus, daß die Erörterungen der Kommission sich nur auf die Bundesebene bezogen hätten. Auf Landes- und Kommunalebene gebe es gute Erfahrungen mit plebiszitären Elementen, die nicht in Frage gestellt werden sollten. Man könne diesen Bereich allenfalls erwähnen. Prof. Dr. Stern spricht sich dafür aus, diesen Punkt in einem besonderen Schlußkapitel anzusprechen,

in dem von der Kommission zwar erkannte, aber nicht durchberatene Probleme zusammengefaßt werden könnten.

Prof. Dr. **Rietdorf** ist der Auffassung, die Kommission habe sich im wesentlichen auf das Grundgesetz zu beschränken und könne Ländern und Gemeinden keine Empfehlungen geben. Der letzte Satz auf Seite 11 des Berichtsentwurfs sei deshalb zu streichen. Die Kommission kommt mehrheitlich überein, diesen Satz entfallen zu lassen.

MinDir Dr. **Schiffer** (BfM) regt an, die eher skeptische Einschätzung der politischen Stabilität der Bundesrepublik Deutschland auf Seite 12 des Entwurfs etwas milder zu formulieren. Direktor **Leidinger** hält die regional verstandene Überschaubarkeit politischer Verhältnisse nicht für ein geeignetes Kriterium, nach dem die Gegenstände für Volksbegehren und Volksentscheide abgegrenzt werden könnten. Beispielsweise überschaue jeder Bürger die Problematik des 218 StGB, obwohl es sich hier um eine Angelegenheit der Bundeskompetenz handle, während er andererseits etwa eine Straßenführung durch seine Gemeinde in allen ihren verkehrs- und wirtschaftspolitischen Aspekten nicht sicher erfasse.

Senator a.D. Dr. **Heinsen** hält die Aussagen auf Seite 14 für nicht ganz überzeugend, daß durch Volksentscheide und Volksbefragungen die Mehrheit des Parlaments unter Druck gesetzt werden könne, sich ihrer Mehrheit zu versichern. Prof. Dr. **Böckenförde** erläutert, hier sei die Mehrheit im Volk gemeint. Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. **Schäfer** ergänzt, man müsse die parlamentarische Praxis und gewisse politische Zwangsläufigkeiten beachten. Etwa bei dem Streit um die Atombewaffnung habe die Opposition der Mehrheit vorgeworfen, ohne Vollmacht einer Volksmehrheit zu handeln, da diese Frage bei der Bundestagswahl nicht zur Debatte gestanden habe. Für derartige Fälle habe die Kommission nunmehr die Möglichkeit der Selbstauflösung des Bundestages empfohlen; auf diese Weise könne man zu einer Neuwahl mit eben derjenigen zentralen Fragestellung kommen, um die es beim Konflikt im Parlament gehe. Es sei sachgemäß, dies auf der Ebene der Repräsentation zu behandeln und nicht etwa auf Volksentscheide zu verlagern.

Prof. Dr. **Rietdorf** verweist auf den Gedanken einer Volksbefragung zu §218 StGB. Durch einen derartigen Vorgang könne eine Parlamentsmehrheit in einem einzelnen Punkt möglicherweise desavouiert werden mit der Folge, daß ihre Handlungsfähigkeit auch in anderen Fragen beeinträchtigt würde. Volksbefragung und Volksentscheid könnten auch als Mittel nicht der Sachentscheidung, sondern des Kampfes gegen das Parlament eingesetzt werden. Direktor **Leidinger** folgert hieraus, der letzte Satz des 2. Absatzes auf Seite 14 müsse demnach die Handlungsfähigkeit des Parlaments und nicht die der politischen Parteien ansprechen.

Der Vorsitzende Abg. Prof. Dr. Schäfer stellt die *Einigkeit der Kommission* darin fest, daß die Berichtstatter mit einer Begründung nach Maßgabe der vorstehenden Erörterungen beauftragt werden.