

Hans Holtkotten

Das „Plebiszit“ (Volksbegehren, Volksentscheid, Referendum, Volksabstimmung, Volksbefragung) im System des GG nach den Beratungen im Parlamentarischen Rat

Der Verfasser war Mitglied im Allgemeinen Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates. Seine Zusammenstellung ist nicht vollständig. Die Protokolle des Ausschusses für Grundsatzfragen wertet er gar nicht aus. Ferner unterschlägt er alle Interventionen der KPD (z.B. HA 8.12.48, S. 263 ff.).

Wilfried Heidt, 11.9.84

A. Das „Plebiszit“ (Volksbegehren, Volksentscheid, Referendum, Volksabstimmung, Volksbefragung) im System des GG nach den Beratungen im Parlamentarischen Rat.

Rechtssystematisch sind m.E. folgende, ihrer rechtlichen Substanz nach unterschiedlich zu wertende Fälle zu unterscheiden:

- I 1) Eine bestimmte Art des außerordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, von Carl Schmit (in seiner Schrift Volksbegehren und Volksentscheid, 1927, S.14) zutreffend und mit Zustimmung der maßgebenden Autoren (u.a. Anschütz und Kaisenberg) als Volksgesetzgebungsverfahren gekennzeichnet. Es handelt sich hier als ein einheitliches Verfahren zu denkendes Gesetzgebungsverfahren besonderer Art. Dieses Verfahren wird durch ein Volksbegehren (Volks-Initiative) eingeleitet (s. Art.73 WRV); der Gesetzesbeschluß kommt durch einen Volksentscheid zustande. Dabei kann letzterer, wie z.B. in Art.73 Abs. 3 WRV aus reinen Zweckmäßigkeitgründen mit Recht vorgesehen, ev. ausfallen, dann nämlich, wenn das Volksbegehren sein Ziel in der Sache bereits dadurch erreicht, dass der ordentliche Gesetzgeber den mit dem Begehren vorgelegten Gesetzentwurf unverändert annimmt.
- I 2) Die mit dem Volksgesetzgebungsverfahren in der Weimarer Zeit nach allgemeiner Überzeugung gemachten ungünstigen Erfahrungen führten dazu, daß der Herrenchiemseer Verfassungsentwurf - wie ich glaube, richtigerweise - eine entsprechende Möglichkeit nicht mehr vorsah. Versuche, dieses Verfahren gleichwohl in das GG aufzunehmen, scheiterten. Vgl. im einzelnen die unter B zu A I 2 mitgeteilten Belegstellen.
Darüber hinaus ist insgesamt festzustellen, dass sich die Ablehnung des Volksgesetzgebungsverfahrens durch die Beratungen des PR geradezu wie ein roter Faden hindurch zieht. Das zeigen eindeutig auch die übrigen, zu den folgenden Punkten mitgeteilten Belegstellen.
- II 1) Der Volksentscheid im Sinn des Referendums, d.h. einer Volksabstimmung über Bestätigung oder Nichtbestätigung eines Beschlusses der gesetzgebenden Körperschaft (en). Zu letzterem tritt hier hinzu ein von dem übrigen Verfahren getrennter isolierter Sanktionsakt des Volkes in seiner Eigenschaft als oberstes Verfassungsorgan.
- II 2a) Ein derartiges Referendum hatte der Herrenchiemseer Entwurf in seinem Art. 106 für Verfassungsänderungen vorgesehen:
- (1) Ein Gesetz, das das Grundgesetz ändert, bedarf im Bundestag und Bundesrat der Zustimmung von zwei Drittel der gesetzlichen Stimmenzahl und außerdem der Annahme durch Volksentscheid. Das Gesetz ist nur dann angenommen, wenn an Volksentscheid mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat und wenn die Mehrheit der Abstimmenden sowohl ins-

gesamt wie auch in der Mehrzahl der Länder für die Annahme gestimmt hat.

II 2b) Im PF, waren die Auffassungen hierzu kontrovers. Zunächst wurde das obligatorische in ein bloß fakultatives Referendum abgeschwächt und dieses in einen - nicht näher begründeten - Vorschlag des sogenannten Fünfer-Ausschusses ebenfalls eliminiert. Dabei verblieb es. Vgl. im einzelnen die unter B zu A II 2b mitgeteilten Belegstellen.

II 2c) In der 22. Sitzung des Hauptausschusses vom 8.12.45 stellte die Abgeordnete Frau Wessel (Z) den Antrag:

"In das Staatsgrundgesetz ist an geeigneter Stelle folgender Artikel einzufügen: Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten denselben verlangen. Der Volksentscheid ist für Regierung und Volksvertretung bindend."

In der Begründung dazu erklärte sie:

"Es kann durchaus die Möglichkeit bestehen, daß über ein Gesetz politisch und parteipolitisch eine ganz andere Auffassung besteht, als im Volke vorhanden ist." (Sten. Prot.S.264)

Dieser Satz der Begründung ergibt eindeutig, dass hier ein Fall des Referendums gemeint war. Der Antrag wurde mit 18 : 3 Stimmen abgelehnt.

Vgl. im einzelnen die unter B zu A II 2c mitgeteilten Belegstellen. - Die Diskussion kreiste hier in der Sache primär um das Problem des Volksgesetzgebungsverfahrens (Fall oben I).

II 2d) Aufgenommen in das GG wurde das Referendum dagegen durch die Vorschriften der Abs. 3 - 5 des sogenannten Neugliederungsartikels (Art. 29). Hier handelt es sich nach den zutreffenden Worten des Abgeordneten Zinn (SPD) in der 13. Sitzung des Grundsatzausschusses vom 20.10.48 ebenfalls um eine "Art Referendum über ein an sich beschlossenes Bundesgesetz" (Sten.Prot S.23/24). (Das in Abs. 2 des Art. 29 statuierte "Volksbegehren" löst keine inhaltliche Bindung für andere Verfassungsorgane aus - s.u.a. Wernicke, Bonner Kommentar, Bemerkungen II 2e -, macht aber als solches das Referendum obligatorisch).

III Die Volksabstimmung als unmittelbarer Akt der Verfassungsgebung kraft der dem Volke - gemäß dem demokratischen Grundprinzip - als Souverän, d.h. als Träger der existenziell-

wesentlichen politischen Entscheidungen, zustehenden verfassunggebenden Gewalt (pouvoir constituant, plenitudo potestatis).

1 a) In der 4. Lesung des Hauptausschusses stellte die Abgeordnete Frau Dr. Weber (CDU) folgenden Eventual-Antrag:

"Über die grundgesetzliche Anerkennung des Rechts der Eltern, den religiösen oder weltanschaulichen Charakter der Volksschule zu bestimmen, entscheidet eine Volksabstimmung, die von der Bundesregierung innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Grundgesetzes zu veranstalten ist. Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen innerhalb des Bundesgebiets ist maßgebend".

Der Antrag wurde vom Hauptausschuß ohne Sachdebatte abgelehnt. (Sten.Prot. S.760, 57.sitz. v.5.5.49).

In der 2. Lesung des Plenums (9.Sitzung vom 6. Mai 1949) erklärte der Abge-

ordnete Dr. Finck (CDU):

"Wir werden für das Elternrecht auch jetzt, da es in dieser Verfassung nicht verankert ist, weiterkämpfen. Wir hätten es gern gesehen, wenn Sie genauso, wie Sie damit einverstanden waren, daß wir für die Neugliederung des Reiches das Volk zur Entscheidung aufrufen, auch in dieser für uns wesentlichen Frage den Volksentscheid mit zugelassen hätten. Wir hätten es begrüßt, und ich glaube, Sie hätten als Demokraten es auch tun müssen. Sie müssen den Volkswillen respektieren. Wir sind der Ansicht, daß die Mehrheit unseres Volkes für das Elternrecht stimmen wird. Vielleicht sind Sie auch dieser Ansicht. Vielleicht sind Sie deswegen nicht für den Volksentscheid. Wir werden aber energisch dafür kämpfen, daß der Volksentscheid zugelassen wird, daß das Volk in der Frage des Elternrechts befragt wird." (Sten.Prot.S.222)

In der 3. Lesung des Plenums (10. Sitzung vom 8. Mai 1949) äußerte der Abgeordnete Brockmann (Z) u.a.:

"Es sollte durch einen Eltern- oder Volksentscheid außerparlamentarisch möglich gemacht werden, sich in dieser Frage zu entscheiden. ... wir haben gesehen, wie stark der Wille in unserem Volke ist, dieses Postulat im Grundgesetz verankert zu haben. Auf diese Optik mochte ich hinweisen. Und ich möchte hier von der Optik des Gewissens sprechen.... " (Sten.Prot.S.225)

- 1b) Der Sinn jenes Antrages auf Volksabstimmung war der, daß eine bestimmte verfassungspolitische Grundentscheidung der Sache nach nicht vom PH getroffen, dieser Fragenkomplex vielmehr ausgespart und dilatorisch behandelt werden sollte. D.h. die Entscheidung sollte im Grundgesetz zunächst offen bleiben und später vom Volk selbst als dem eigentlichen Verfassungsgeber gefällt werden.
- 2 a) Ebenso ist rechtlich eine Volksabstimmung über eine von einer anderen Instanz als dem Volk selbst verabschiedete Verfassung als Ausdrucksform der verfassunggebenden Gewalt des Volkes anzusehen. Auf diese wird hier rekuriert.
- 2b) Dieser Grundgedanke klang während der entscheidenden Beratungen im Organisationsausschuß des PS über die Frage einer Volksabstimmung über das Grundgesetz vor allem in einer Äußerung des Abgeordneten Dr. Becker (FDP) an:
- "Mindestens würde ich es für psychologisch richtig halten, auf den Urquell aller demokratischen Autorität zurückzugehen, nämlich auf den Volksentscheid"
(32.Sitzung vom 20.1.1949 - Sten.Prot.S.23)

Demgegenüber äußerte für den Fall einer Volksabstimmung vor allem der Abgeordnete Dr. Katz (SPD) die Befürchtung vor einer Propaganda negativer Elemente unter dem Motto "Gegen das Schanddokument". (Sten.Prot.S.15)

Die in den Entwürfen vorgesehene Volksabstimmung fiel erst in der 4.Lesung des Hauptausschusses vom 5.5.1949 gemäß einem Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses, und zwar ohne Begründung und ohne Debatte; ein ge-

genteiliger Antrag Dr. v. Brentanos " (CDU) wurde abgelehnt (Sten.Prot.S.765).

Dr. v. Brentano setzte sich dann nochmals, sowohl in der 2. Lesung des Plenums, unterstützt durch Dr. Becker (FDP) (Sten.Prot.S.193), als auch in der 3. Lesung, diesmal zusammen mit dem Abgeordneten Dr. Dehler (FDP) (Sten.Prot.S.231), für eine Volksabstimmung ein. Die Mehrheit entschied jeweils, zuletzt nach dem bekannten Hinweis von Prof. Schmid (SPD) auf das „Provisorium“ (Sten.Prot.S.231), gegen eine Volksabstimmung. Vgl. im einzelnen die Belegstellen unter B zu A III 2 b.

- 3) Ob, und gegebenenfalls wie, ein Tätigwerden der verfassunggebenden Gewalt des Volkes im Rahmen einer gegebenen verfassungsrechtlichen Ordnung auch noch in anderer Weise vorstellbar ist bzw. in anderer Weise veranlaßt werden kann, ist eine hier nicht zu erörternde Frage der Allgemeinen Staatslehre oder Verfassungslehre.
- IV. 1) Weiterhin gibt es den Volksentscheid in dem Sinne, daß das Volk als letzte und höchste Verfassungsinstanz entscheidet bei Meinungsverschiedenheiten bzw. Konflikten zwischen anderen Verfassungsorganen (Organteilen), womit gleichzeitig auch eine (ev. korrigierende) Kontrollfunktion jenen Organen gegenüber ausgeübt wird.
Hier erhebt sich die Frage, wem die Initiative zur Herbeiführung eines solchen Volksentscheides Initiative soll. ("Wer hat Zugang zum Machthaber"?)
- IV. 2) Die Weimarer Verfassung beispielsweise kannte folgende Möglichkeiten einer derartigen Initiative:
Volksentscheid auf Initiative des Reichspräsidenten, und zwar wiederum in zwei Fällen, einmal gegenüber jedem vom Reichstag beschlossenen Gesetz, sowie bei Einspruch des Reichsrates gegenüber einem Beschluß des Reichstages (Art.73 Abs.1 bzw. 74 Abs.3); Volksentscheid auf Initiative von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten gegenüber einem Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Reichstages ausgesetzt war (Art.73 Abs.2); Volksentscheid auf Initiative des Reichsrates, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrates ein verfassungsänderndes Gesetz beschlossen hatte (Art.76 Abs.2).
- IV.3a) Diese Rechtsfigur ist während der Beratungen des PR lediglich ein einziges Mal, und zwar in einer Plenarsitzung beiläufig durch den Abgeordneten Dr. Heuss angesprochen worden. Dabei wurde ihr spezifischer, eigengearteter Rechtscharakter - darüber kann bei aller Ehrerbietung gegenüber dem jetzigen Herrn Bundespräsidenten nicht hinweggesehen werden - völlig verkannt und gemeint, es handele sich auch hier um ein Volksgesetzgebungsverfahren (!). Diese Verwechslung bzw. Verquickung mit dem unter I behandelten, seinem Sinn- und Rechtsgehalt nach völlig anders gelagerten Fall ist sachlich zweifelsohne unrichtig.
- IV.3b) Im einzelnen war der Vorgang folgender:
Nachdem in der 3. Sitzung des Plenums vom 9.9.48 der Abgeordnete Dr. Menzel gemeint hatte, man werde sich dazu entschließen müssen, einen Volksentscheid auch dann zuzulassen, wenn damit bezweckt werde, "ein bereits gewähltes Parlament wieder aufzulösen mit der Begründung, die Masse der Wähler sei

der Auffassung, daß dieses Parlament nicht mehr dem derzeitigen Willen des Volkes entspreche" (Sten.Prot,S.30), entgegnete der Abgeordnete Dr. Heuss wie folgt:

"Sinnvoll ist der in der 1. Weimarer Anlage vorgesehene Volksentscheid gewesen, daß nämlich der Reichspräsident eine Entscheidung herbeiführen konnte. Denn damit sollte sich erst - nicht aus den Paragraphen, sondern aus der Geschichtswirklichkeit - ergeben, wer denn eigentlich in diesem Kampf um Verantwortung vor der deutschen Geschichte stärker würde, der Reichspräsident oder das Reichsparlament. An dieser Stelle wirkt die Weimarer Verfassung fast grotesk, und ich glaube, die Staatsrechtler haben in ihren Vorlesungen zwei bis drei Stunden dazu gebraucht, um klarzumachen, wer und unter welchen Voraussetzungen - Reichsrat, Reichstag, Reichspräsident - in diese Problematik der unmittelbaren Volksgesetzgebung hineinsteigen konnte." (Sten.Prot.S.43)

- IV.3c) Bei diesem Sachverhalt kann keine Rede davon sein, der PR habe sich gegen einen Volksentscheid in dem.hier behandelten Sinne ausgesprochen bzw. aussprechen wollen. Eine Institution kann dann nicht als willentlich ausgeschlossen bzw. abgelehnt erachtet werden, wenn sie in ihrem Rechtscharakter weder erkannt noch näher debattiert worden ist.
- V. 1) Als letztes bleibt das Problem der Volksbefragung im technischen Sinne. Hier soll das Volk nicht - wie bei der Volksabstimmung, s. III - einen Willensakt kraft seines pouvoir constituant als Souverän setzen, es soll auch nicht als oberste und letzte Verfassungsinstanz im Wege des Volksentscheids Konflikte zwischen anderen Verfassungsorganen entscheiden (s. IV). Vielmehr wird hier von der unbestreitbaren soziologischen Tatsache ausgegangen, daß das Volk in jeder Demokratie nun einmal notwendigerweise den maßgeblichen politischen Grundfaktor darstellt; im Hinblick darauf soll das Volk zu einer oder mehreren bestimmten sachlichen Fragen seine Meinung äußern. Da hier kein - unmittelbar rechtsverbindlicher - Akt via voluntatis populi gesetzt werden soll, sollte zur Vermeidung von Mißverständnissen insofern auch nicht von Befragung "des Volkswillens" gesprochen werden. Selbstverständlich kommt es hier entscheidend darauf an, wer zur autoritativen Stellung der Frage(n) befugt und wie die Frage formuliert ist.
- V. 2) Dieser Komplex ist im PR nicht behandelt, seine besondere Eigenart überhaupt nicht gesehen worden. (Das muß ich auch auf Grund meiner Mitarbeit im Allgemeinen Redaktionsausschuß bestätigen.)
Wenn man das bedenkt und damit das oben, insbesondere zu IV 3, Ausgeführte zusammenhält, so spricht m.E. immerhin einiges dafür, daß die von Hamann in seinem Kommentar zum GG (1956) vertretene Auffassung zum mindesten nicht gänzlich abwegig ist.
Hamann sagt:
"Artikel 20 Abs.2 Satz 2 GG bedeutet die notwendige Erklärung und Konkretisierung des in Satz 1 ausgesprochenen Prinzips; danach ist die Bundesrepublik eine repräsentative Demokratie. Daraus, daß Artikel 20 Abs.2 insofern lediglich erklärenden Charakter besitzt, folgt, daß dieser Grundsatz nicht als unabänderlich (Art.79 Abs.3) angesehen werden kann. Daher wäre es abwegig, die Nichtzulassung von Plebisziten als wesentlichen und tragenden Satz unserer Verfassung anzusehen; hieraus kann vielmehr nur entnommen werden, daß Plebiszite als Akte

unmittelbarer Volksgesetzgebung unzulässig sind; Volksbefragungen zur Meinungserforschung können vielmehr durch einfaches Gesetz beschlossen werden.... Artikel 20 Abs.2 Satz 2 darf nicht dahin verstanden werden, als erschöpfe sich die aktive Mitgestaltung des Staatsbürgers in Wahlen und Abstimmungen...." (Bemerkung 6 S.180/81)

Ergänzend ist noch zu bemerken:

Eine Verfassungswidrigkeit eines solchen Gesetzes wäre m.E. auch nicht daraus zu folgern, daß das Ergebnis einer informativ-orientierenden Meinungsäußerung des Volkes der Natur der Sache nach leicht einen faktisch-politischen Druck auf Regierung bzw. Parlament ausüben kann.

- V. 3) Ob die Befugnis zum Erlaß eines solchen Gesetzes sich im übrigen aus einer allgemeinen Regelungskompetenz des Gesetzgebers ergeben würde, oder richtiger als Bestandteil einer speziellen parlamentarischen Kompetenz anzusehen wäre, z.B. des Rechts auf Anordnung statistischer Erhebungen bzw. des Rechts auf Veranstaltung von Enqueten, ist im Rahmen dieser Darstellung ebensowenig zu prüfen wie die Frage, wie es mit Volksbefragungen auf anderer Ebene als der Bundesebene rechtlich bestellt ist.
- Ebenso muß hier dahingestellt bleiben, ob ein solches Gesetz der einzige offiziell-legale "Kanal zum Mund des Volkes" ist, oder ob es noch weitere derartige Kanäle gibt, d.h. ob gegebenenfalls auch noch andere Stellen als das Parlament - durch Mehrheitsbeschluß - eine Frage stellen und formulieren können.
- V. 4) Eine Volksbefragung in diesem Sinne (mit dem Ziel einer Meinungsäußerung des Volkes) wäre wesensmäßig völlig verschieden von den berühmterbüchtigten sogenannten "Volksbefragungen" (Plebisziten) in autoritären bzw. totalitären Systemen. "Volksbefragungen" solcher Art sind manipuliert und im übrigen durch einen doppelten "Täuschungseffekt" charakterisiert: Einmal wird hier vorgetäuscht, als sei das Volk der eigentliche Machthaber im Staate, während es in Wahrheit die jeweilige autoritäre bzw. totalitäre Führung ist. Zum zweiten wird das Volk über seine Meinung überhaupt nicht "befragt", sondern unter Anwendung mehr oder minder starken Drucks zur "Akklamation" zu irgendwelchen von jener Führung beabsichtigten oder vollzogenen Maßnahmen aufgerufen. Ein geradezu klassisches Beispiel für die in solchen Fällen praktizierte innere Lügenhaftigkeit ist das "Gesetz über Volksabstimmung von 14.7.1933. - Auch sogenannte "Wahlen" in autoritären bzw. totalitären Systemen haben in der Regel den Charakter manipulierter Plebiszite.

Holtkotten 16/4 58

Anlage „B“

B. Belegstellen

Zu A I2 (Volksgesetzgebungsverfahren)

Abg. Dr. Menzel (SPD), 3. Sitzung des Plenums vom 9.9.48:

"Wir werden uns sicherlich dazu entschließen müssen, Volksbegehren und Volksentscheide unter bestimmten technischen Voraussetzungen zuzulassen..." (Sten.Prot. Seite 30)

Abg. Dr. Heuss (FDP), in der gleichen Sitzung:

"Aber Kollege Menzel hat das Problem Volksinitiative und Volksbegehren angeschnitten. Ich meine: Cave canem, ich warne davor, mit dieser Geschichte die künftige Demokratie zu belasten. Warum denn? In die Weimarer Verfassung ist das Volksbegehren aus einer gewissen Verliebtheit meines Freundes Konrad Hausmann in die Schweiz hineingekommen, weil Württemberg in der Nähe der Schweiz liegt und weil die Schweiz es hat. Das ist von ihm als eine konservative Angelegenheit begriffen worden, wie es ja vielfach in der Schweiz gewirkt hat. Das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohlthätig, ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen und die dauernde Erschütterung des mühsamen Ansehens, worum sich die Gesetzgebungskörper, die vom Volk gewählt sind, noch werden bemühen müssen, um es zu gewinnen. Ich möchte also bitten, daß die Leute, die in den Ausschüssen damit zu tun haben werden, diesen Gedanken abstreichen..." (Sten.Prot. S. 43)

Abg. Frau Wessel (Z), 6. Sitzung des Plenums vom 20.10.48:

"Und wenn durch Volksbegehren über bestimmte weltanschauliche Fragen eine Abstimmung gewünscht wird, dann verlangen wir, daß ein Volksentscheid darüber herbeigeführt wird. Das neu zu schaffende Grundgesetz muß doch die Möglichkeit geben, daß die weltanschaulichen Fragen dem Streit der Parteien entzogen und durch Volksentscheid im vorparlamentarischen Raum geklärt werden. - ich glaube, Sie werden später noch einmal über die Wichtigkeit dieser Regelung nachdenken -, so daß dem zuständigen Parlament dann die Aufgabe zufällt, den klar bekundeten Willen des Volkes in gesetzliche Form zu kleiden..." (Sten.Prot. S. 82)

In der 4. Lesung des Hauptausschusses (57. Sitzung vom 5.5.49) lag folgender Zentrumsantrag auf Einfügung eines Art. 111 a/a vor:

"Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellt.

Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Er ist von der Bundesregierung unter Darstellung ihrer Stellungnahme dem Volkstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Volkstag unverändert angenommen worden ist.

Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen findet ein Volksentscheid nicht statt. Das Begehren eines Volksentscheids wird von einer oder gemeinsam von mehreren Parteien, der Volksentscheid durch den Bundesminister des Innern durchgeführt. Alle Inhaber des aktiven Wahlrechts sind zur Teilnahme berechtigt. Der Gesetzentwurf, der dem Volksentscheid zugrunde liegt, ist angenommen, wenn mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten durch die Abstimmung mit Ja die Zustimmung erklärt hat.

Der angenommene Gesetzentwurf ist spätestens einen Monat nach der Abstimmung von Bundespräsident und Bundeskanzler zu unterzeichnen und durch das Bundesgesetzblatt oder den

Bundesanzeiger mit Gesetzeskraft zu verkünden. Alles Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Der Hauptausschuß lehnte den Antrag ohne Diskussion ab... (Sten.Prot. S. 756)

In der 2. Lesung des GG im Plenum (9. Sitzung vom 6.5.49) wurde der Antrag erneut eingebracht und von dem Abgeordneten Brockmann (Z) wie folgt begründet:

"In Artikel 20 Absatz 2 heißt es, daß die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird. Die Mehrheit dieses Hohen Hauses hat dem Abänderungsantrag des Kollegen Dr. von Brentano die Zustimmung versagt, in dem lediglich von Wahlen und nur von der Ausübung der Staatsgewalt durch Abstimmung gesprochen wird. Die Zentrumsfraktion ist der Überzeugung, daß die Mehrheit, nachdem sie an der Möglichkeit der Volksabstimmungen festgehalten hat, dem Zentrumsantrag ihre Zustimmung geben wird, der die Durchführung von Volksabstimmungen in der Form von Volksbegehren und Volksentscheid zu realisieren versucht. Wenn der Absatz 2 des Artikels 20 nicht etwas versprechen will, was nicht gehalten wird oder gehalten werden soll, dann muß der Antrag nunmehr in diesem Hohen Hause eine Mehrheit finden. Eine besondere Form des Volksentscheids war allerdings schon in einem Eventualantrag der Fraktion der CDU/CSU zu Artikel 7 gewünscht worden. Demnach hat also nicht nur die Mehrheit, die die Abänderung des Artikel 20 abgelehnt hat, sondern auch die Fraktion der CDU/CSU das Prinzip der Volksentscheidung beziehungsweise der Volksabstimmung bejaht. Die Überlegung, daß mit dem Volksentscheid Mißbrauch getrieben werden könnte, scheidet aus, da der Antrag der Zentrumsfraktion vorsieht, daß ein Zehntel von Wahlberechtigten den Volksentscheid begehren muß. Wer also Artikel 20 Absatz 2 realisieren will und wer vor allen Dingen von Ihnen auf der Rechten das erzielen will, was Sie mit Ihrem Eventualantrag heute zum Ausdruck gebracht haben, der muß für unseren Volksentscheid stimmen ..."

(Sten.Prot. S. 184)

Der Antrag verfiel der Ablehnung, wurde jedoch in der 3. Lesung im Plenum (10. Sitzung vom 8.5.49) erneut gestellt. Der Abg. Dr. Brockmann (Z) führte unter anderem aus:

"Ich bitte Sie, für unseren Antrag auf Einführung der Volksentscheidung positiv zu votieren..."

"Es ist der Antrag auf der Drucksache Nr. 901. Danach ist ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Verlangen nach Vorlage eines Gesetzentwurfs stellt. Sie kennen den Antrag bereits; ich habe in meiner Begründung auf ihn Bezug genommen. Im Grundgesetz steht ausdrücklich, daß das Volk durch Wahlen und durch Abstimmungen entscheiden kann. Unser Antrag eröffnet eine Abstimmungsmöglichkeit, die bisher überhaupt nicht gegeben wurde, obwohl sie in der Verfassung steht..."

(Sten.Prot. S. 229)

Der Antrag blieb erfolglos.

Der Sache nach gehören die unten (zu A II 2 c) angegebenen Belegstellen größtenteils zugleich auch hierher.

Zu A II 2 b (Verfassungsänderungs-Referendum)

13. Sitzung des Organisationsausschusses vom 13.10.48:
Abg. Dr. Dehler (FDP):

"Ich würde es für richtig halten, wenn wir die qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der

Mitglieder in beiden Häusern forderten, und versuchten, damit durchzukommen ...“
(Sten.Prot. S. 77)

Abg. Dr. Löwenthal (SPD):

"Wir sollten versuchen, ohne das Referendum auszukommen. Ich glaube nicht, daß die Besatzungsmächte sich gerade daran besonders klammern werden. Allerdings gehört der Volksentscheid zu den geheiligten Vorurteilen einer gewissen Sorte von Schlagwortdemokratie. Aber wenn man der Sache auf den Grund geht und die Praxis des Volksentscheides prüft, muß man doch feststellen: in den kleineren Verhältnissen der Schweiz, wo der Volksentscheid seit langen Jahrzehnten eingeführt ist, hat er immer bremsend im konservativen Sinne gewirkt. Das ist nicht gerade im Sinne derjenigen, die große Stücke auf den Volksentscheid halten..."
(Sten.Prot. S. 78)

Abg. Dr. Schwalber (CSU):

"Ich möchte den Ausführungen von Herrn Dr. Katz widersprechen. Mir steht die Verfassung viel zu hoch, als daß ich eine Abänderung ohne besondere Erschwernisse zulassen möchte. Wenn die Verfassung schon normalerweise doch durch eine Volksabstimmung angenommen werden muß, soll sie auch nur im Wege einer Volksabstimmung geändert werden können..."
(Sten.Prot. S. 81)

Der Allgemeine Redaktionsausschuß sah in seiner Vorlage zur ersten Lesung des Hauptausschusses nur noch die fakultative Einschaltung des Volksentscheides vor:

"(3) Die Verkündung des Gesetzes ist erst 14 Tage nach der Annahme zulässig. Ein Viertel der Mitglieder des Bundestags oder der Stimmen des Bundesrats können innerhalb dieser Frist verlangen, daß das Gesetz nicht verkündet, sondern zum Volksentscheid gebracht wird. Das Gesetz ist nur angenommen, wenn beim Volksentscheid zwei Drittel aller Abstimmenden sowie in der Mehrzahl der Länder jeweils die Mehrheit der Abstimmenden dem Gesetz zugestimmt haben. Das Verfahren über den Volksentscheid regelt ein Gesetz.“
(Drucks 318 v. 16.11.48)

Aus der eingehenden Diskussion des Hauptausschusses (12. Sitzung vom 1.12.48) werden im folgenden die wesentlichen Argumente wiedergegeben:

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Meine Fraktion hat gegen den Absatz 3 Bedenken, nämlich gegen die fakultative Einschaltung des Volksentscheids, und zwar bereits mit einem Viertel der Mitglieder des Bundestags oder des Bundesrats. Das könnte bei etwa notwendig werdenden dringenden Verfassungsänderungen eine ungeheure Verschleppung einer derartigen Verfassungsänderung, unter Umständen sogar ihre Unterbindung zur Folge haben. Wir sind der Ansicht, daß es nicht zweckmäßig ist, einer Minderheit von einem Viertel das Recht zu geben, in diesem Falle ein Referendum zu beantragen, sondern wir sind der Ansicht, daß, wenn zwei Drittel der Mitglieder des Bundestags und zwei Drittel der Mitglieder des Bundesrats einer Verfassungsänderung zugestimmt haben, der überwiegende Wille der Volksvertretung bereits hinreichend zum Ausdruck gekommen ist und diese Manipulation in Absatz 3 vollkommen überflüssig ist. Sie führt nichts anderes als eine Verzögerung oder eine Verschleppung: herbei; sie gibt die Möglichkeit zu etwaigen demagogischen Experimenten. Wir beantragen daher, den Absatz 3 zu streichen ...“ (Sten.Prot. S.144)

Abg. Süsterhenn (CDU)

"Ich bin grundsätzlich der Meinung, man sollte zu dem guten demokratischen Brauch zurückkehren, daß Verfassungsänderungen nicht nur durch die beiden gesetzgebenden Körperschaften gemacht werden, sondern daß sie grundsätzlich der Zustimmung des Volkes bedürfen, da eine Verfassung doch die Grundlage des gesamten öffentlichen Gemeinschaftslebens darstellt. Ich finde die Formulierung des Redaktionsausschusses hier durchaus glücklich, hier ist nicht die obligatorische Zustimmung des Volkes in jedem Falle gefordert, sondern nur dann, wenn eine immerhin beachtliche Minderheit in einer der gesetzgebenden Körperschaften es für wichtig erachtet, daß das Volk zu diesen Dingen Stellung nimmt. Ich stimme deshalb der Formulierung des Absatz 3 in dieser Fassung zu . . . " (Sten.Prot.S.144)

Abg. Dr. Schäfer (FDP):

"Mir scheint es in Absatz 3 zu weit zu gehen, daß schon ein Viertel der Mitglieder des Bundestags in der Lage sein soll, die Verkündung eines Gesetzes aufzuhalten, das vorher von zwei Dritteln sowohl des Bundesrats als auch des Bundestags angenommen worden ist. Ich möchte daher vorschlagen, statt "ein Viertel" zu tagen: "die Mehrheit"..." (Sten.Prot. S.145)

Abg. Süsterhenn (CDU):

"Das scheint mir unlogisch zu sein. Wenn zunächst einmal zwei Drittel des Bundestags zugestimmt haben, wo soll sich die Mehrheit aus dem Bundestag finden, die gegen die Verkündung des Gesetzes protestiert? Die überstimmte Minderheit soll ja gerade in die Lage versetzt werden, die Entscheidung des Volkes anzurufen ..." (Sten.Prot. S. 145)

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Ich halte die Idee des Herrn Dr. Schäfer nicht für schlecht und möchte zunächst einmal sagen, daß ich bei meinem Antrag bleibe, diese Volksabstimmung überhaupt zu streichen. Wenn man aber der Ansicht ist, daß eine fakultative Volksentscheidung in die Verfassung hineingebaut werden müsse, so hat die Idee des Kollegen Dr. Schäfer doch ihre Berechtigung; denn die Abgeordneten selber können sich darüber schlüssig werden, nachdem sie mit einer Zweidrittelmehrheit eine Verfassungsänderung beschlossen haben, daß in einem bestimmten Fall eine so grundsätzliche Entscheidung vorliegt, daß das Volk gehört werden soll. Das ist das, was Herr Kollege Schäfer - wenn ich ihn recht verstanden habe - sagen will. Dann soll mit einfacher Mehrheit gesagt werden: Wir stimmen zwar zu, aber die Verfassungsänderung ist so wichtig, daß wir auch einen Volksentscheid haben wollen. Der Antrag Dr. Schäfer hat also doch eine innere Berechtigung..." (Sten.Prot. S. 145)

Abg. Dr. Süsterhenn (CDU):

"Ich möchte den Vorschlag machen, in der Vorlage des Redaktionsausschusses das Wort "oder" zwischen "des Bundestages" und "der Stimmen des Bundesrats" durch das Wort "und" zu ersetzen, so daß ein Viertel der Mitglieder des Bundestags und der Stimmen des Bundesrats dafür sein muß, daß eine Volksabstimmung durchgeführt wird. Dann haben wir doch mit Wahrscheinlichkeit die Garantie, daß wir nicht in einen unnötigen Strudel von Volksabstimmungen gerissen werden..." (Sten.Prot. S. 145)

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, daß die Auffassung des Kollegen Renner, daß die SPD grundsätzlich gegen Volksentscheide sei, vollkommen irrig ist. Wir sind in diesem Falle

nur deshalb für die Streichung des Volksentscheids, weil wir uns sagen, wenn eine Zweidrittelmehrheit sowohl im Bundestag wie im Bundesrat vorliegt, ist eine so überwältigende Willenskundgebung sämtlicher Volksvertreter gegeben, daß das Verfahren über den Volksentscheid lediglich eine Hinausziehung, eine Verschleppung und vielleicht eine Propagandamöglichkeit und eine Möglichkeit der Unruhestiftung schaffen würde. Wir sind in diesem Fall nur deshalb gegen den Volksentscheid, weil wir glauben, daß eine so große Majorität wie die Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten des Bundestags und die Zweidrittelmehrheit der Stimmen des Bundesrats bereits eine so überwiegende Majorität des Volkes darstellt, daß der Volksentscheid überflüssig ist und eine unnötige Verzögerung des Verfahrens darstellt. Das ist der Grund dafür, daß ich den Antrag gestellt habe, und nicht etwa, wie Herr Kollege Renner unterstellt hat, ein Mißtrauen gegen das Volk im ganzen..." (Sten.Prot. S. 145)

Der Antrag auf Streichung wurde mit 12 gegen 8 Stimmen abgelehnt, die Fassung gemäß dem Antrag Dr. Süsterhenn geändert ...(Sten. Prot. S.145)

In der 2. Lesung des Hauptausschusses wurde auf Antrag des Abg. Dr. Dehler (FDP) eine Änderung dahingehend vorgenommen, daß beim Volksentscheid „zwei Drittel aller Abstimmenden“ ersetzt wurde durch „Mehrheit der Abstimmenden" (36. Sitzung vom 12.1.49, Sten.Prot. S. 453/54).

Die unter dem 5.2.49 von dem interfraktionellen sog. 5er - Ausschuß vorgelegte Neufassung sah, ohne daß eine Begründung dafür gegeben wurde, die Möglichkeit der Herbeiführung einer Volksentscheidung überhaupt nicht mehr vor (Drucksache 591).

Der Vorschlag wurde später vom Ausschuß und vom Plenum gebilligt, ohne daß noch irgendwie Diskussionen stattgefunden hätten.

Vorbemerkung zum Folgenden: In der Sache bezieht sich ein großer Teil der nachstehend (betr. „sonstiges Referendum" wiedergegebenen Diskussion zugleich auch auf den oben (zu A I 2) behandelten Fall des Volksgesetzgebungsverfahrens.

Zu A II 2 c (sonstiges Referendum); s. auch Vorbem. S. 6 unten

In der 22. Sitzung des Hauptausschusses vom 6.12.48 wurde, wie bereits im Text meiner Stellungnahme mitgeteilt, ein Antrag der Zentrums-Fraktion (PR 12. 48 - 349) folgenden Wortlauts gestellt:

In das Staatsgrundgesetz ist an geeigneter Stelle folgender Artikel einzufügen:

Ein Volksentscheid ist herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten denselben verlangt. Der Volksentscheid ist für Regierung und Volksvertretung bindend.

Abg. Frau Wessel (Z):

"Ich glaube, dieser Antrag bedarf keiner längeren Begründung; denn es ist ein demokratisch selbstverständliches Recht, daß man dem Volk den Volksentscheid zubilligen soll. Es ist wohl nur ein Versehen, daß man dieses Recht bisher in den Entwurf unseres Grundgesetzes nicht aufgenommen hat. Lediglich bei verfassungsändernden Gesetzen sieht der Entwurf des Grundgesetzes die Möglichkeit eines Volksentscheides vor und außerdem noch bei der Neugliederung des Bundesgebietes, bei Änderungen des Gebietsbestandes der Länder. Wir sind

der Auffassung, daß darüber hinaus dein Volk das Recht gegeben werden muß, in den entscheidenden Fragen durch Volksabstimmung seine Meinung kundzutun. Ich möchte annehmen, daß alle Mitglieder des Hohen Hauses mit mir darüber einig sind. Ich beantrage noch, hinzuzusetzen: Das weitere regelt ein Gesetz..." (Sten.Prot. S. 263)

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Ich möchte zunächst dem Antrag des Herrn Dr. Fecht widersprechen, diese Sache dem Organisationsausschuß zu überweisen. Wir haben uns bereits im Organisationsausschuß über die Frage, inwieweit wir die Initiative durch das Volk und das Referendum einführen wollen, eingehend unterhalten und sind mit überwiegender Mehrheit zu einem ablehnenden Beschluß gekommen. Ich hoffe, Frau Wessel wird uns und der Mehrheit des Ausschusses nicht Volksfeindlichkeit oder Mißtrauen gegen das Volk unterstellen, wenn wir diesen Antrag abgelehnt haben. Der Antrag ist denkbar unklar. Es wird nichts gesagt über eine Initiative durch das Volk, es wird nichts gesagt, über welche Gesetze etwa abgestimmt werden soll. Wir kennen den Volksentscheid als obligatorischen Volksentscheid in den Fällen der Änderung der Ländergrenzen, als fakultativen bei verfassungsändernden Gesetzen. Darüber hinaus ist er nicht vorgesehen. Wir sind der Ansicht gewesen, daß normalerweise die Gesetzgebung im Wege der repräsentativen Demokratie durch die Parlamente durchgeführt wird und daß normalerweise ein Volksentscheid über ein Gesetz nicht herbeigeführt werden sollte. Ein derartiger Volksentscheid ist nach den Erfahrungen der Weimarer Verfassung niemals durchgeführt worden über ein Gesetz, das dem Parlament vorgelegen hat, obgleich die Weimarer Verfassung eine Initiative durch das Volk und einen Volksentscheid gekannt hat. Die Praxis hat bewiesen, daß es doch nicht durchgeführt worden ist. Es ist unpraktisch, in den jetzigen aufgeregten Zeiten derartige Zweifelsfragen zum Gegenstand großer Debatten zu machen. Wir haben eine repräsentative Demokratie, und die Abgeordneten sind dazu gewählt worden, um die Entscheidungen zu treffen und durchzukämpfen. Wir halten den Antrag nicht für unklar und zu wenig präzisiert, sondern auch für unpraktisch. Das ist das Ergebnis der Beratungen im Organisationsausschuß und die Überzeugung der meisten Mitglieder des Ausschusses gewesen. Daher bedarf es meiner Meinung nach einer nochmaligen Zurückverweisung an den Organisationsausschuß nicht mehr. Ich bitte, den Antrag so abzulehnen..." (Sten.Prot. S.263)

Abg. Dr. Heuss (FDP):

"Von einem Versehen des Parlamentarischen Rats, glaube ich, kann wohl nicht die Rede sein. Die gute Frau Wessel hat hier sämtlichen Mitgliedern ein sehr häßliches Zeugnis ausgestellt. Die ganze Frage hat gleich zu Anfang eine Rolle gespielt, ob man den Volksentscheid und die Volksinitiative wieder in die Verfassung aufnehmen soll oder nicht. Ich fand es sehr weise vom Parlamentarischen Rat, daß er das nicht getan hat. Das ist kein Problem der Demokratie, sondern ein Problem der soziologischen Situation, in der ein Volk sich befindet. Wir haben die Initiative und das Referendum in den kleinräumigen Demokratien, wo sie wunderbar funktionieren. Hier aber wären sie nach den Erfahrungen nichts anderes als eine Prämie auf Demagogie, und ich glaube, daß wir diese Prämie auf Demagogie nicht bereits in ein Grundgesetz hineinnehmen sollen, wo wir alle daran interessiert sind, daß die Struktur, wie sie gefunden wurde, eine in sich ruhende Garantie der Stetigkeit in dem kommenden Bundesgefüge sein wird. Es ist ein Glück, daß wir diese Sache draußen lassen, die gar nicht so gemacht werden kann, sondern die einen historischen Untergrund haben muß. Wir haben eine ähnliche Sache bei der Behandlung der Frage des Fürsteneigentums gehabt. Es war immer eine blamable Situation, wenn Dinge künstlich gemacht worden sind, denen man von vornherein ansah, daß sie nicht zum Zuge kommen werden, die aber - ich denke an den Young-Plan - eine politisch-psychologische Wirkung gehabt haben, die für Deutschland gefährlich wurde, weil eine komplizierte Sache in vereinfachter Darstellung an das Volk he-

rangetragen wurde und die ganze politische Erziehungsarbeit, die in der Demokratie geleistet wurde, überrannt worden ist. Eine Zurückverweisung des Antrags an den Ausschuß wäre ein Armutszeugnis. Darüber hat jeder hier im Saal seine eigene Meinung, ob es sich empfiehlt, diese Sache in die Verfassung hineinzubringen. (Sten.Prot. S.264)

Abg. Dr. von Mangoldt (CDU):

"Ich darf zu dem Antrag bemerken, daß bei einem Volksentscheid nur mit ja oder nein geantwortet wird. Ich kann mich den Ausführungen des Herrn Dr. Katz weitgehend anschließen. Wenn der Antrag überhaupt eine Aussicht auf Annahme haben sollte, dann müßte auch gesagt werden, wer die Vorlagen vorbereitet, über die mit ja oder nein abgestimmt werden soll. Als solche Vorlage käme zum Beispiel ein Gesetz in Frage, das durch die gesetzgebenden Körperschaften angenommen worden ist, oder ein Gesetzentwurf, der in einem vom Volke ausgehenden Initiativ-Verfahren hergestellt wurde. Über alle diese Fragen enthält dieser uns vorgelegte Vorschlag nichts.

Es bleibt die Frage offen, ob der Antrag an den Ausschuß verwiesen werden soll. Nachdem bereits eingehende Erörterungen im Ausschuß stattgefunden haben, halte ich es nicht für zweckmäßig, jetzt noch einmal diese Arbeit anlaufen zu lassen. Der Antrag muß in veränderter Form zur zweiten Lesung eingebracht werden . . ." (Sten.Prot. S. 264)

Abg. Frau Wessel (Z):

"Ich bin damit einverstanden, wenn der Antrag an den Ausschuß geht, weil er vielleicht noch nicht im einzelnen so ausgeführt worden ist, wie es notwendig erscheint. Ich habe gedacht, das würde dadurch geregelt werden, daß man festlegt, daß ein besonderes Gesetz hierüber das Nähere bestimmt. Uns kommt es darauf an, überhaupt die Möglichkeit eines Volksentscheides vorzusehen, und ich muß ganz ehrlich sagen, irgendwie habe ich das Gefühl, daß man in einem demokratischen Staat einen Volksentscheid vorsehen muß. Ob es sich um eine repräsentative Demokratie handelt, ist nicht entscheidend, es ist vielmehr entscheidend, welchen aktiven Willen man einem Volk zumutet. Es kann durchaus die Möglichkeit bestehen, daß über ein Gesetz politisch und partei-politisch eine ganz andere Auffassung besteht, als sie im Volk vorhanden ist. Infolgedessen muß man die Möglichkeit schaffen, auch die Meinung des Volkes dazu zum Ausdruck zu bringen. Ich weiß nicht, wer das bestimmen soll, wie Herr Dr. Heuss sagt, die soziologische Lage des Volkes festzustellen, und ob dazu immer Parteivertreter und Abgeordnete die richtigen sind.

Ich möchte noch einmal zu bedenken geben, ob es nicht in das Grundgesetz einer Demokratie hineingehört, daß der Volksentscheid in irgendeiner Form möglich sein muß und man ihn nicht beschränken darf auf verfassungsändernde Gesetze oder auf die Neugliederung des Bundesgebiets..." (Sten.Prot.S.264)

Abg. Dr. Katz (SPD):

„Ich möchte Frau Wessel entgegen, daß es sehr wohl funktionierende Demokratien gibt, die einen Volksentscheid nicht kennen, nämlich England und die Vereinigten Staaten. Der Volksentscheid ist nicht ein unentbehrlicher Bestandteil der Demokratie. Der Wähler wählt alle paar Jahre, alle vier Jahre wenn vorher eine Auflösung kommt, schon vorher.

Wenn wichtige Fragen strittig sein sollten, wird die Auflösung des Bundestags herbeigeführt. Der Wähler gibt sein Mandat an den Abgeordneten, dem er den Sachverstand, die Materie zu beherrschen, zutraut, und damit ist die Herrschaft des Volkes festgelegt. Es herrscht nicht eine volksfremde Gruppe, wie manche Herren das darstellen, sondern es herrschen die Vertreter des Volkes, die im Bundestag sind und dort eine ausschlaggebende Stimme haben; denn der Bundestag ist der Gesetzgeber und nicht der Bundesrat. Wir haben nun einmal in einer modernen Demokratie das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Was wir mit dem Funktionie-

ren von Volksbegehren und Volksentscheid in der Periode zwischen 1919 und 1933 erlebt haben, als das in Geltung war, war nicht sehr erbaulich. Ich denke dabei weniger an die Fürstenabfindung als an das Volksbegehren zum Sturz der preußischen Regierung, wo auch die Extreme so wunderbar sich zusammengefunden haben, an die Dinge, die sich wiederholen könnten und die das System, das wir aufgebaut haben und das seinen Angelpunkt in dem konstruktiven Mißtrauensvotum hat, aus den Angeln heben könnten. Es paßt nicht in das System, das wir jetzt in unseren Organisationsbestimmungen niedergelegt haben. Darum bitte ich Frau Wessel, es nicht als antidemokratische Gesinnung und Haltung aufzufassen, wenn wir den Antrag ablehnen . . ." (Sten.Prot. S. 264)

Der Antrag der Zentrums-Fraktion wurde mit 18 zu 3 Stimmen abgelehnt (Sten.Prot. S. 265).

Zu III 2 b (Volksabstimmung über das GG)

Der Organisationsausschuß formuliert in seiner 27. Sitzung vom 6.12.48 (Sten.Prot. S. 88/89) folgenden Artikel 148 ef:

"Dieses Gesetz bedarf der Annahme durch Volksentscheid in mindestens zwei Drittel der beteiligten Länder. In jedem Land entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden. Im übrigen wird das Verfahren durch die einzelnen Länder geregelt..."

Nach Beratung im Hauptausschuß in 2. Lesung am 14.1.49 (Sten.Prot. S. 507) wurde der nunmehrige Artikel 148 e an den Organisationsausschuß zur nochmaligen Beratung zurückverwiesen.

Organisationsausschuß
31. Sitzung
vom 14.1.49

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Da bin ich der Ansicht, daß wir die Bestimmung grundlegend ändern sollen, indem wir sagen: durch Beschluß der Landtage. Ich erinnere an die damaligen schwierigen Verhandlungen bei der Einleitung des ganzen Verfahrens im Dokument Nr. 1. Da ist auf Grund längerer Verhandlungen schließlich die Vereinbarung mit den Generälen getroffen worden, daß die Sache offenbleiben sollte, ob die Ratifizierung durch die Landtage oder durch Volksabstimmung erfolgen soll. Die übereinstimmende Meinung aller Ministerpräsidenten wie der Vertreter, wenn ich mich nicht irre, aller Parteien, mindestens beider großen Parteien war damals, daß die Ratifizierung durch die Landtage vorzuziehen sei. Bei den Verhandlungen in Frankfurt müssen die Herren Generäle sehr verblüfft gewesen sein, als wir diese Bestimmung so gefaßt hatten. Das ist damals nur so durchgerutscht, daß wir sagten, wir nehmen das hinein, wie es in dem Statut Nr. 1 steht. Aber ich halte es für dringend angebracht, daß wir hier die Ratifizierung durch die Landtage vorsehen. Das mag auch eine große politische Frage sein, die wir nicht in der Öffentlichkeit des Hauptausschusses erörtern sollten..." (Sten.Prot. S. 45/46)

Organisationsausschuß
32. Sitzung
vom 20.1.49

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Ich glaube, da müssen wir uns korrigieren. Wir haben damals im Art. 148 e einfach die Passung aus Dokument I übernommen und gesagt: Volksentscheid..."

Mein politischer Gedanke bei der ganzen Sache ist folgender. Entweder sind die Generäle - oder die Besatzungsmächte - für Ratifizierung durch die Landtage, oder aber sie nehmen den Volksentscheid. Wenn sie den Volksentscheid nehmen, so wäre ich für ein Verfahren, das Volksentscheid und Wahltag auf einen Tag zusammennimmt. Denn wenn das geschieht, dann wird dadurch das Risiko für die Obstruenten sehr viel größer. Dann wird nämlich die Hauptgefahr, die die Ursache dafür ist, daß ich für die Ratifikation durch die Landtage eintrete, daß nämlich eine völlig risikolose Propaganda der negativen Kräfte einsetzt, die nur zur Kristallisation dieser Kräfte dienen kann, ohne ihr auch nur den geringsten Schaden zu bringen, dadurch beseitigt, daß es sehr viel schwieriger ist, auf der einen Seite eine Propaganda zu führen: Beteiligt euch nicht an diesem Schanddokument, lehnt das ab - und gleichzeitig Kandidaten oder Wahlprogramme aufzustellen. Dadurch würde die Sache kompensiert werden, und die Agitation gegen unsere Arbeit würde nicht mehr risikolos sein ... Dann müßte man die Frage regeln, ob man es der Landtagsgesetzgebung überläßt, darüber selbst zu entscheiden, ob man also den Landtagen die Möglichkeit offenlassen will, ein Referendum zu veranstalten." (Sten.Prot.S. 14/15)

Abg. Dr. Löwenthal (SPD):

"Das Hauptargument für die Ratifizierung durch die Landtage ist die Beschleunigung. Es kommt dadurch rascher zur Regierungsbildung. Damit kann man es der Öffentlichkeit gegenüber am besten rechtfertigen. Dagegen habe ich große Bedenken, daß man die Möglichkeit offenläßt, daß die Länder selbst einen Volksentscheid herbeiführen. Erstens wird dadurch eine noch weitere Verzögerung eintreten, und dann könnten wir zu dem Ergebnis kommen, daß einzelne Länder es durch den Landtag machen, andere durch den Volksentscheid, so daß wir ein zum Teil plebiszitäres, zum Teil durch indirekte Bestätigung geschaffenes Grundgesetz hätten, was ein Zustand ist, der meines Erachtens vollkommen untragbar wäre..." (Sten.Prot. S. 16)

Abg. Dr. Becker (FDP):

"Wie der Herr Vorsitzende schon sagte, treten meine Freunde für den Volksentscheid ein. Das würde im Sinne der bisher vorliegenden Passung eine Abstimmung in den Ländern bedeuten. Ich trete der Auffassung des Herrn Kollegen Katz bei, daß diese Abstimmung selbstverständlich an einem Tage stattfinden müßte..."

"Der Hauptgrund für uns für die Forderung einer Volksabstimmung liegt in folgendem. Wir betonen mit Bestimmtheit, daß wir die Autorität zu unserem Handeln aus der Souveränität des deutschen Volkes herleiten. Wir brauchen diese Unterlage auch, falls über das Besatzungsstatut verhandelt werden soll. Wenn wir dann den Volksentscheid hinter uns haben, stehen wir doch mit einer gewissen stärkeren Autorität da. Ich bitte ferner zu beachten: Streng genommen hätte von dieser Theorie aus eigentlich die Wahl zum Parlamentarischen Rat auch in direkter Form geschehen müssen. Es ist damals - mit Recht - nicht geschehen, weil die Sache schnell gehen mußte. Aber jetzt, wo das Werk ratifiziert, vom Volke bestätigt werden soll, bitten wir dringend, den Volksentscheid zuzulassen. Wir glauben auch, daß in manchen Ländern die Volksabstimmung wahrscheinlich eine eindrucksvollere Zahl geben wird als vielleicht eine Abstimmung in den Landtagen..." (Sten.Prot. S. 17)

Abg. Dr. Katz (SPD):

„Ich würde sagen: Dieses Gesetz bedarf der Annahme durch die Landtage - anstatt durch Volksentscheid - in mindestens zwei Dritteln der beteiligten Länder. Alles andere fällt dann weg ...

Man könnte als zweiten Satz noch sagen: "In jedem Landtage entscheidet die einfache Mehrheit der Abgeordneten" ... (Sten.Prot. S. 20/21)

Abg. Dr. Schwalber (CSU):

"In Bayern würde dabei eine große Schwierigkeit entstehen. Wir sind verfassungsmäßig auf Grund unserer Landesverfassung gar nicht in der Lage, eine so weitgehende Zustimmung abzugeben, sondern müßten den Volksentscheid beschließen..." (Sten.Prot. S. 21)

Abg. Zinn (SPD):

"Das ist die große Gefahr. Die bayerische Verfassung verbietet dem Landtag, einen derartigen Beschluß zu fassen. Deshalb bin ich persönlich dafür, ein Plebiszit vorzusehen, das man dann allerdings aus technischen Gründen als auch aus den Gründen, die Herr Kollege Katz erwähnt hat, mit der Wahl zusammenlegen müßte. Man kommt also in eine politisch sehr schwierige Situation, wenn man die Landtage entscheiden läßt . . . " (Sten.Prot. S. 21)

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Täusche ich mich, wenn ich von folgenden Gesichtspunkten ausgehe? Die Militärregierungen haben dem Parlamentarischen Rat konstitutive Macht gegeben. Wenn wir das hier beschließen, und es erhält die Zustimmung der Militärregierung, so ist das neues Verfassungsrecht. Nachdem durch einen der vorigen Artikel - Reichsrecht bricht Landesrecht - doch die entgegenstehenden landesrechtlichen Bestimmungen aufgehoben sind, haben wir doch die Macht, die Landtage beschließen zu lassen. Insoweit ist das Landesverfassungsrecht außer Kraft gesetzt. Das ist das neue konstitutive Recht..." (Sten.Prot. S. 22)

Abg. Dr. Becker (FDP):

"Ganz abgesehen von der Frage, ob es aus formellen verfassungsrechtlichen Gründen in Bayern oder in anderen Ländern streitig sein kann, ob Volksentscheid oder nicht Volksentscheid, ist es mir zweifelhaft, ob wir unsere Kompetenz, die wir von den Militärregierungen haben, so weit auslegen sollen, daß wir auch schon ohne weiteres, also vor Annahme dieser Verfassung, mit der Bestimmung "Bundesrecht bricht Landesrecht" sagen können: Die bundesstaatlichen Verfassungen sind insoweit außer Kraft getreten. Mindestens würde ich es für psychologisch richtig halten, auf den Urquell aller demokratischen Autorität zurückzugehen, nämlich auf den Volksentscheid..." (Sten.Prot. S.23)

Abg. Dr. Katz (SPD):

"Ich würde sagen: Dieses Gesetz bedarf der Annahme durch die Landtage in mindestens zwei Dritteln der beteiligten Länder. In jedem Land entscheidet die einfache Mehrheit der Abgeordneten . . ." (Sten.Prot. S. 25)

Bei der Abstimmung über den Antrag Dr. Katz ergab sich Stimmengleichheit.
(Sten.Prot. S.27)

In der für die 4. Lesung des Hauptausschusses (57.Sitzung vom 5.5.49) vom Allgemeinen Re-

daktionsausschuß vorgelegten Neufassung war die Volksabstimmung eliminiert und die Annahme des GG lediglich durch die Landtage vorgesehen.

In der 2. Lesung des Plenums (9. Sitzung von 6.5.49) setzten sich die Abgeordneten Dr. von Brentano (CDU) -Dr. Becker (FDP) dafür ein, das GG dem Volke zur Annahme durch eine Volksabstimmung vorzulegen.

Abg. Dr. von Brentano (CDU):

"Wir haben heute Abend zu Beginn der Sitzung die Präambel beschlossen, in der wir festgestellt haben, daß das deutsche Volk kraft seiner verfassunggebenden Gewalt dieses Grundgesetz beschlossen hat. Wir haben weiter im Artikel 20 die Formulierung angenommen, daß die Staatsgewalt von Volke ausgeht. Das veranlaßt mich, in den Antrag, der Ihnen auf der Drucksache Nr. 800 vorliegt, zu beantragen, daß über die Annahme dieses Grundgesetzes durch das Volk entschieden wird. Bei der vorgerückten Zeit möchte ich Sie nicht mit einer langen Begründung aufhalten; aber ich halte es für erforderlich, einiges dazu zu sagen.

Indem wir anerkannt haben, daß die Staatsgewalt vom Volke ausgeht, haben wir ein unverzichtbares, aber auch unabdingbares Recht des Volkes anerkannt, über sein politisches Schicksal selbst zu entscheiden. Ich bin der Meinung, wenn wir für das deutsche Volk, in dessen Auftrag wir zu handeln glauben und zu handeln hoffen, eine Verfassung ausgearbeitet haben, dann haben wir auch die Verpflichtung, das Volk zu befragen, ob es in dieser Verfassung und unter dieser Verfassung leben will. Ich glaube, wenn wir diesen demokratischen Weg nicht gehen würden, dann würden wir gegen ein Grundgesetz der Demokratie verstoßen und unter Umständen die politische Entwicklung mit einer schweren Hypothek belasten, von der wir nicht wissen, ob wir sie jemals abtragen können. Ich kenne die ernsten, ich kenne die guten Gründe, die aus sachlichen Erwägungen für die Formulierung geltend gemacht werden, die Ihnen heute im Entwurf vorliegt. Ich weiß, daß die Zeit drängt. Ich glaube aber, daß eine vielleicht geringe Zeitversäumnis in keinem Verhältnis steht zu dem politischen Versäumnis, das wir begehen würden, wenn wir das Volk nicht fragen würden, ob es in diesem neuen Staat und mit diesem neuen Staat leben will. Denn nicht wir, sondern nur die Gesamtheit des Volkes kann die Verfassung mit dem Vertrauen ausstatten und sie damit zu lebendiger Wirksamkeit bringen, die für eine gesunde Entwicklung unserer Demokratie Voraussetzung ist. Ich halte es deswegen für unerläßlich, diesen Antrag zu stellen, und wiederhole, daß ich es für einen ernsten politischen Fehler halten würde, dessen Folgen bestimmt nicht denen zugute kommen, an die wir denken, wenn wir uns einer solchen Entscheidung des Volkes entziehen würden..." (Sten.Prot. S.193)

Abg. Dr. Becker (FDP):

"Ich möchte mich, für meine Person und wohl auch für meine Freunde, diesem Antrag des Herrn Kollegen von Brentano anschließen. Ich will darauf verzichten, die Gründe, die meiner Ansicht nach durchschlagend sind, zu wiederholen. Gestatten Sie mir nur, auf einen Gesichtspunkt aufmerksam zu machen. Es kann durchaus sein, daß nach der Verfassung des einen oder anderen Landes in dem betreffenden Lande eine Volksabstimmung stattfinden muß. - Ich weiß es nicht genau. Ich möchte annehmen, daß es vielleicht in Bayern der Fall sein könnte. Ich kann mir vorstellen, daß dann eine Volksabstimmung im gesamten werdenden Bund doch diejenigen psychologischen Voraussetzungen schaffen wird, die notwendig sind, um auch in allen Ländern den entsprechenden Schwung für eine solche Abstimmung herbeizuführen. Auch aus diesem Grunde möchte ich diesen Antrag unterstützen..." (Sten.Prot. S. 193)

Der Antrag wurde abgelehnt (Sten.Prot. S. 194).

In der 3. Lesung des Plenums (10. Sitzung vom 8.5.49) lag ein Antrag Dr. von Brentano (CDU) - Dr. Dehler (FDP) (Drucksache 900) vor:

"Über die Annahme dieses Grundgesetzes wird durch Volksabstimmung entschieden. Es gilt als angenommen, wenn die Wahlberechtigten der Mehrheit der abgegebenen Stimmen für die Annahme aussprechen".

Abg. Dr. von Brentano (CDU):

"Meine Damen und Herren! Ich halte es an sich auch für eine Selbstverständlichkeit, interfraktionelle Vereinbarungen einzuhalten. Wenn ich Sie darum bitte, diesen Antrag noch einmal stellen zu dürfen - zu dem ich nur wenige kurze Worte sagen werde, um mich nicht zu wiederholen -, dann nur, weil ich von der grundsätzlichen Bedeutung der Entscheidung über diesen Antrag überzeugt bin. Es handelt sich um die Frage, ob die erste Verfassung der neuen Bundesrepublik Deutschland durch das deutsche Volk oder durch die Landtage angenommen werden soll. Ich wiederhole meine Auffassung, daß der demokratische Weg für uns vorgezeichnet ist und daß dieser Weg für die Annahme der Verfassung der ist und sein muß, daß die Verfassung dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wird..." (Sten.Prot. S. 230)

Abg. Dr. Dehler (FDP):

"Meine Damen und Herren! Wenn ich - entgegen der zwischen den Fraktionen getroffenen Abrede, abgelehnte Anträge nicht zu wiederholen - den Antrag des Kollegen Dr. von Brentano von vorgestern und heute unterstütze, so nicht nur wegen der Bedeutung der Sache an sich und weil die vorgestrige Abstimmung aber diese ganz wesentliche Frage mir sehr zufällig zu sein schien, sondern deswegen, weil sich zwischen vorgestern und heute etwas ereignet hat, was für die Frage der Art der Verabschiedung des Grundgesetzes von erheblicher Bedeutung ist.

Das zweitgrößte Land dieses neuen Bundes, Bayern, hat durch seine Regierung und durch seine Regierungspartei erklärt, daß es sich gegen das Grundgesetz aussprechen wird, und hat erklärt, daß es nach Möglichkeit von einer in der bayerischen Verfassung gegebenen Chance, das Volk anzurufen, Gebrauch machen wird. Das Bild können wir uns nicht gestatten, daß in Bayern das Volk und daß in anderen Ländern die Landtage über diese wesentliche Frage des deutschen Schicksals entscheiden. Das war für mich der maßgebende Grund dafür, den Antrag meines Kollegen Dr. von Brentano, den ich an sich für richtig halte, zu unterstützen und wiederaufzugreifen. Ich glaube, wir sollten ernstlich die Frage erörtern, welchen Weg die Dinge weitergehen sollen. Es ist doch etwas zufällig gewesen, wie seit dem Londoner Dokument der Versuch der deutschen Formwerdung sich entwickelt hat. 65 Frauen und Männer sind von Landtagen berufen worden, die unter ganz anderen Gesichtspunkten und Aufgaben gewählt worden waren, und jetzt sollen diese Landtage aber diese deutsche Schicksalsfrage entscheiden. Das ist vielleicht bequem, einfach und zeitsparend. Aber, meine Damen und Herren, es geht um erheblich mehr als um Bequemlichkeit; es geht darum, einen demokratischen Staat zu schaffen und diesem demokratischen Staat in unserem Volk Wirkung und Leben zu geben. Da darf man der Entscheidung durch das Volk meiner Überzeugung nach nicht ausweichen. Technisch ist es ohne weiteres möglich, die Volksabstimmung, über das Grundgesetz und die Wahl zum ersten Bundestag miteinander zu verknüpfen. Das ist in einer Reihe von Ländern geschehen und hat keine Schwierigkeiten gemacht. Entscheidend ist die Frage - und deswegen, meine Damen und Herren, nehmen Sie es uns nicht Übel, wenn wir Sie noch einmal an dieses Problem heranzuführen -: Soll das Grundgesetz eine Sache sein, über das immerhin nur eine kleine Anzahl von Menschen entscheidet, oder sollen die Probleme, die wir behandeln, an unser Volk herangetragen werden? Ich als ein Mann, der in Bayern gegen die Regierung und gegen die herrschende Partei steht, bitte Sie darum, Deutschlands und auch

dieses Bayern wegen den Kampf um unser Grundgesetz vor unserem Volke zu führen..."(Sten.Prot. S. 230)

Abg. Dr. Schmid (SPD):

"Meine Damen und Herren! Es ist ein alter und guter Brauch, daß eine Verfassung durch das Volk sanktioniert werden muß. Aber wir wollen ja hier keine *V e r f a s s u n g*: machen, sondern wir wollen ein Provisorium schaffen und haben nicht umsonst dieses Werk bescheiden ein Grundgesetz genannt. - Das ist nicht dasselbe, und aus diesem Grunde haben schon bei der ersten Zusammenkunft die Ministerpräsidenten, die gefragt worden waren, ob sie die Ermächtigung der Londoner Empfehlungen annehmen wollten, erklärt, daß sie gegen eine Ratifizierung des Grundgesetzes durch das Volk seien und daß sie deswegen dagegen seien, weil diesem Grundgesetz dadurch ein Pathos gegeben würde, das ihm; nicht gebühre. Wir haben hier doch nur einen Schuppen, einen Notbau, und einen Notbau gibt man nicht die Weihe, die dem festen Hause gebührt. Fälschen wir nicht den Charakter dieses Werkes, indem wir es zur Volksabstimmung stellen, bringen wir, indem wir ihm eine Sanktionierung minderen Gewichtes geben, zum Ausdruck, daß es keine Verfassung ist! Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen..." (Sten.Prot. S. 230)

Für den Antrag Dr. von Brentano - Dr. Dehler sprachen sich 16 Stimmen aus; die Mehrheit lehnte ihn ab. (Sten.Prot. S. 231)

Holtkotten 16/4.58