

## DER KAMPF UMS PLEBISZIT – ODER: EINTRETEN FÜR DAS SELBSTVERSTÄNDLICHE

Was bei der Volksgesetzgebung beachtet werden muß  
und wie das Ziel zu erreichen ist \*)

Im fünfunddreißigsten Jahr der Bonner Republik (1984) scheint endlich eine Diskussion über die Zukunft der Demokratie in Gang zu kommen, die Gesichtspunkte in den Vordergrund rückt, die bisher - weder hierzulande noch anderswo - nie in aller Gründlichkeit erörtert wurden. **Was ist - auf der Höhe der Zeit - unter wirklicher Demokratie zu verstehen?**

Den historischen Durchbruch der Idee brachte die Französische Revolution: Der Grundimpuls der **Volkssouveränität**, d.h. das Prinzip, daß die volljährigen (= mündigen) Bürger eines Staates dessen Geschicke auf allen Ebenen und in allen gesellschaftlichen Bereichen als die letzte entscheidende Instanz zu bestimmen haben, hat sich seither als die Demokratie tragendes Fundament gedanklich durchgesetzt und in nahezu allen - jedenfalls europäischen - Verfassungen niedergeschlagen.

Die rechtspraktische Ausgestaltung der Sache aber ist noch nirgends konsequent durchgeführt. In grundsätzlicher Hinsicht sind ja zwei Formen möglich: Wenn das Staatsvolk selbst - also die gesellschaftliche Basis, nicht mehr ein Monarch "von Gottes Gnaden" - die Quelle ist bzw. sein soll, von der "alle Staatsgewalt ausgeht" (GG Art. 20,1), dann kann das dem Gedanken nach im Prinzip unmittelbar (direkt) oder mittelbar (durch vom Volk bevollmächtigte Vertreter/innen) geschehen.

Würde man - unbelastet von all den Theoriegebirgen, die es zu diesem politisch-rechtlichen Grundproblem gibt - von dem Interesse ausgehen, daß in jedem Falle der **Volkswille** zum tragen kommen muß, wenn Volkssouveränität gelten soll, dann würde man (je nach Maßgabe der konkreten historisch-gesellschaftlichen Gegebenheiten) versuchen müssen, die unmittelbaren oder mittelbaren Entscheidungsstrukturen so zu bilden, daß die größtmögliche Garantie bestünde, daß der tatsächliche Volkswille Gesetz bzw. Richtschnur des staatlichen Handelns wird.

Nun wissen wir, daß auch nach 1789 niemals sich solche Kräfte durchsetzen konnten, die nur und nur von diesem Interesse ausgegangen wären; die also gesagt hätten: Demokratie soll bedeuten, daß die Staatsbürger als Gleiche - also ohne Vorteile und Nachteile untereinander - selbst den Weg und die Verhältnis-

se bestimmen können, den sie mit ihrem Gemeinwesen gehen und in denen sie leben wollen. Und niemals bisher war in einem Staat das Volk in seinem Souveränitätswillen stark genug, sich in diesem seinem demokratischen Grundinteresse durchzusetzen.

Im Gegenteil: Es kam zu den entsetzlichsten Rückschlägen, gerade in Deutschland. So daß, gerade nach dem Absturz in den nationalsozialistischen Führerstaat, auch heute noch viele voll Skepsis sind, ob denn "das Volk" schon oder auch jemals "reif" sei zur demokratischen Selbstbestimmung. Wenn daher heute der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung im Sinne von mehr "direkter Demokratie" wieder laut wird, erheben ihre warnende Stimme nicht nur jene, die ganz gerne unter weitgehender Ausschaltung des Volkes weiterregieren und die Weichen möglichst ungestört im Sinne ihrer Interessen stellen wollen, sondern auch jene, die als sagen wir "aufgeklärte, kritische Demokraten" gerade mit Blick auf die Geschichte meinen, vor "plebiszitären Abenteuern" warnen zu müssen.

So wird es nicht einfach sein, in der in der Bundesrepublik durch verschiedene Initiativen und Entwicklungsprozesse angeregten Diskussion über die Zukunft der Demokratie unter besonderer Berücksichtigung der Frage nach den Möglichkeiten des **Volksbegehrens** und **Volkentscheids** all das abzutragen, was sich über Jahre und Jahrzehnte hin auf dieser Frage abgelagert hat. Aber das ist nötig, damit der Blick endlich frei und unverstellt die Sache selbst - neu - ergreifen kann.

Im folgenden sollen einige Gesichtspunkte zusammengestellt werden, die dem Verfasser für die Urteilsbildung wichtig erscheinen. Er stützt

\*) Der vorliegende Text gehört in die Anfangszeit der ab 1983 vom Internationalen Kulturzentrum Achberg ausgehenden Bestrebungen, gestützt auf Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes der BRD, das Abstimmungsrecht des Volkes durch die historisch neue Idee der *dreistufigen* Volksgesetzgebung zu regeln; er wurde damals in der in Hamburg erscheinenden Monatszeitschrift *NEUE POLITIK* (Hrsg. *Wolf Schenke*) publiziert (Nr. X, XI, XII/84). Diese Bestrebungen bilden den Ausgangspunkt für die Entwicklung der *Bewegung für direkte Demokratie* in ihren heute mehreren Initiativen und Organisationen von der kommunalen bis zur Ebene der Europäischen Union.

sich dabei auf Arbeitsergebnisse, die zum Inhalt der AKTION VOLKSENTSCHEID gehören, einer Initiative, die in engem Kontakt mit den Bestrebungen der Friedensbewegung während des ganzen Jahres 1983 vorbereitet wurde und die an der Jahresschwelle 1984 dem Deutschen Bundestag (zunächst auf dem Petitionsweg) einen mit einer umfangreichen Begründung versehenen Entwurf eines **Bundesabstimmungsgesetzes** (in Ausführung GG Art. 20, 2) vorgelegt hat (Näheres über diese Initiative in deren Organ DIE DEMOKRATIE, 8991 Achberg, Hohbuchweg 23).

## 1. Entwicklungstendenzen

Vereinzelte Stimmen und kleine Gruppen, die darauf hinwiesen, daß die Demokratie immer in die Perversion geraten werde und müsse, wenn es keine Möglichkeit gebe, das von den Parteien beherrschte parlamentarische System durch das Recht der Volksgesetzgebung zu kontrollieren, hat es auch in der Nachkriegszeit gegeben. Solange aber die Allgemeinheit der Parteiendemokratie, die sich im Bonner Staat etablierte, mehr oder weniger kritiklos gegenüberstand, waren diese Stimmen nie ein politisch wirksamer Faktor.

Freilich: es gab im ersten Jahrzehnt noch die vehemente Auseinandersetzung um die Grundrichtung der Republik, insbesondere in der Frage der Remilitarisierung. Aber die damalige auch außerparlamentarische Opposition bis hin zu der Volksbefragungsinitiative der SPD 1958 (im Rahmen der Bewegung "Kampf dem Atomtod") und die sich anschließende Ostermarschbewegung richteten sich selbst dort, wo sie auf gewisse plebiszitäre Elemente rekurrierten, lediglich gegen eine bestimmte Politik der Parlamentsmehrheit; sie war keine Systemkritik, keine Parlamentarismuskritik und sie brachte es daher auch nicht zu der klaren Forderung, es müsse die parlamentarische Demokratie strukturell durch die plebiszitäre Form ergänzt werden.

Das wurde z.B. ganz deutlich bei der Auseinandersetzung um die Frage der Atombewaffnung der Bundeswehr, als die SPD im Bundestag keinen Gesetzentwurf vorlegte für das Ziel, den Bürgern die Möglichkeit für das **Volksbegehren** zum **Volkentscheid** zu verschaffen; die damalige SPD wollte lediglich punktuell aus ihrer Opposition gegen die Pläne der Adenauerregierung - die 1957 mit absoluter Mehrheit ins Amt gewählt worden war - eine vom Parlament ausgehende amtliche **Volksbefragung**; der strukturelle Absolutismus der parlamentarischen Demokratie wurde mit keinem Argument in Frage gestellt (siehe die Bun-

destagsdebatten vom 18.4., 24. und 25.4. und 13.6. 1958).

Dazu kam es dann erstmals in der Geschichte der BRD ein Jahrzehnt danach. Die parlamentarische Parteiendemokratie hatte nach der Mitte der sechziger Jahre eine solche Erscheinungsform angenommen, daß immer mehr (vor allem junge) Bürger sie als ein bloßes pseudodemokratisches Theater empfanden, welches die wahren oligarchischen Machtstrukturen in der Gesellschaft nicht mehr überzeugend zu verbergen vermochte: Die seit 1966 installierte große Koalition der Regierung *Kiesinger/Brandt* - der CDU-Mann *Lübke* war noch Präsident der Republik - wurde wie eine Art Selbstenthüllung des realen Herrschaftsystems erlebt, eines Systems, das auch noch den letzten Rest institutionalisierter wirksamer Opposition ausschaltete.

Diese Entwicklung rief ein in der Nachkriegszeit völlig neues Phänomen auf den Plan: eine außerparlamentarische Opposition (APO) als eine vom Einfluß der etablierten Parteien völlig unabhängige **basisdemokratische** und **anti-autoritäre** Bewegung, die ihren Schwung u.a. auch aus einer radikalen **Parlamentarismuskritik** herleitete (siehe z.B. *Agnoli/Brückner*, Die Transformation der Demokratie, 1969).

Der Parlamentarismus der BRD erschien in der Perspektive dieser Kritiker als ein Mittel zur Verschleierung der realen Klassenherrschaft und als ein Instrument, dem Volk die Möglichkeit der Selbstbestimmung vorzuenthalten. "Das Repräsentationsprinzip - der Kern des Parlamentarismus - wurde als Verfassungsnorm erdacht, gewollt und verwirklicht mit einer genauen repressiven Aufgabe, die schon von Anfang an Befriedungscharakter trug. Es galt, friedlich aber wirksam die Mehrheit der Bevölkerung von den Machtzentren des Staates auszuschließen" (*Agnoli* a.a.O. S. 25). Als gesellschaftliches Herrschaftsinstrument stelle das Parlament geschichtlich von Anfang an die Fiktion der durch Volksvertretung verwirklichten Volksfreiheit dar. *Agnoli* zitiert *Hans Kelsen*, der schon 1929 (in "Vom Wesen und Wert der Demokratie", S. 25 u. 30) geschrieben hatte, daß "von allen die Freiheit und Demokratie einschränkenden Elementen der Parlamentarismus vielleicht das bedeutendste ist. Es ging um den Schein, als ob im Parlamentarismus die Idee der demokratischen Freiheit ungebrochen zum Ausdruck käme."

Durch eine detaillierte Analyse der gesellschaftlichen Machtstrukturen und Entscheidungsmechanismen versuchte die kritische

Theorie der antiautoritären Bewegung nachzuweisen, daß Machteliten "hinter dem Parlament oder im Parlament die Politik bestimmen. **Die Macht des Parlaments ist nicht die Macht des Volkes.** Dem demos gegenüber ist das Parlament ein Transmissionsriemen der Entscheidungen politischer Oligarchien. Die 'legislative' Volksvertretung ist in Wirklichkeit ein Exekutivorgan, das - statt Tendenzen der Bevölkerung zu vermitteln - Richtlinien der Politik von oben nach unten trägt. Wo eine politisch artikulierte freie Öffentlichkeit besteht, findet sie im Parlament kein Werkzeug, praktisch zu werden. Sie muß ihre politische Vermittlung in außer- und im weiteren Verlauf in antiparlamentarischen Organisationsformen suchen" (*Agnoli, a.a.O. S. 66 ff.*).

Mögen diese Gedanken im Prinzip nicht neu gewesen sein: neu war, daß sie nicht nur als wissenschaftliche Theorie auftauchten, sondern von einer gesellschaftlichen Bewegung aufgegriffen und zum Ausgangspunkt massiver Aktionen für Alternativen zu diesem lediglich "formaldemokratisch legitimierten parlamentarischen System" gemacht wurden. Die eigene Stärke, "die Stärke der außerparlamentarischen Opposition" sah man in "ihrem **plebiszitären Charakter** und in der undogmatischen Diskussionsweise zwischen den einzelnen Fraktionen" (so *B. Rabehl* vom damaligen SDS in "Rebellion der Studenten oder die neue Opposition", 1968, S. 177).

Damit war der Bonner Staat erstmals in seiner Geschichte von einer politischen Kraft herausgefordert, deren Kritik bis an den Nerv des etablierten Systems reichte und massiv die Notwendigkeit einer **Systemveränderung** proklamierte, deren Richtung sich damals allerdings überwiegend noch nicht konsequent von letztlich doch repräsentativ-demokratischen Vorstellungen lösen konnte; meist blieb man bei seinen Entwürfen für eine Alternative bei "Modellen zur **Rätedemokratie**" (so 1970 ein Buchtitel von *R. Schwendter*) hängen.

Allerdings: eine Strömung innerhalb der APO, die **»Initiative Republikanische Union«** (IRU), die im Herbst 1968 aus den Republikanischen Clubs Lörrach, Sylt und Hamburg als ein Versuch entstanden war, die auseinanderdriftenden Richtungen der Außerparlamentarischen Opposition organisatorisch durch eine Vernetzung der Republikanischen Clubs und inhaltlich durch die Position eines freiheitlich und plebiszitär orientierten Sozialismus zusammenzuhalten, hatte damals schon die ganze Demokratieproblematik auf den Punkt gebracht. Die Frankfurter Rundschau veröffentlichte die IRU-Konzeption am 23. 1. 1969.

Wir zitieren die für unseren Zusammenhang hier relevanten Abschnitte des Konzeptes:

"Die Forderung nach Demokratisierung der Gesellschaft geht durch alle progressiven Kreise der außerparlamentarischen und auch der das Parlament bejahenden Opposition. Diese Forderung steht auf der Grundlage der in diesen Kreisen erarbeiteten und auf viele Untersuchungen gestützten Erkenntnis: die Demokratie, die Willensbildung von unten nach oben, ist in der Gesellschaft der Bundesrepublik faktisch ausgeschaltet. Die Erfüllung der demokratischen Forderung nach Chancengleichheit für alle und praktischer Erfüllung der Menschenrechte für jeden einzelnen ist gerade wegen der fortschreitenden Perversion der Demokratie gemeinsame Forderung aller politisch bewußten Menschen. **Die Gewalt über die Festsetzung und Veränderung der Grundrechte muß den durch Kapital Herrschenden abgerungen und - endlich - wirklich in die Hände des Volkes gelegt werden.**"

Nach der Feststellung, daß das Modell der Rätedemokratie seinen Anwendungsbereich mehr auf den unteren Ebenen der Gesellschaft - "besonders in Betrieben, Verwaltungen, Kommunen, Stadtbezirken usw." - würde haben können, wird gesagt, daß auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene, also dort wo es um die großen und alle betreffenden Entscheidungen - um Grundrechte und Lebensfragen der Nation - geht, **"die direkt-demokratische Entscheidung aller Wahlberechtigten das fundamentale Instrument (sei), um die Rechte der Mehrheit durchzusetzen und sie gegen jene zu verteidigen, die Vorrechte und Herrschaft auf Kosten der Mehrheit für sich okkupieren wollen."**

"Die direkte demokratische Abstimmung muß als gleichberechtigter demokratischer Faktor der staatlichen Grundordnung ihren Platz neben dem Parlament haben. **Die Volksabstimmung muß in der Rangordnung sogar Über dem Parlament stehen. Die Volksabstimmung muß das Regulativ des Parlaments sein.**" Schließlich heißt es in dem IRU-Konzept, daß sich die Gesamtheit über alle sie betreffenden Fragen durchaus "ein sachgemäßes Urteil bilden" könne, wenn in Verbindung mit Volksabstimmungen "die Massenmedien von der Gewalt der Herrschenden befreit" und die freie und gleichberechtigte Aufklärung über die verschiedenen zur Abstimmung stehenden Alternativen gesetzlich garantiert wären.

In der Konzeption dieser Initiative war also konsequent und im Klartext wieder jenes Motiv

aufgegriffen, das genau 100 Jahre zuvor im ersten Programm der ersten selbständigen, revolutionären Partei der deutschen Arbeiterklasse, der *Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschlands*, neben dem "allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht" an der Spitze der politischen Forderungen des Proletariats stand: **"Einführung der direkten Gesetzgebung (d.h. Vorschlags- und Verwerfungsrecht) durch das Volk"** (Eisenacher Programm von Anfang August 1869).

Dieses Ziel stand an der Spitze aller programmatischen Forderungen der Sozialdemokraten bis zum 1. Weltkrieg. Und so war es nur verständlich, daß nach dem Ende des Kaiserreiches ein sozialdemokratischer Sprecher in der 49. Sitzung der verfassungsgebenden Weimarer Nationalversammlung erklären konnte, daß es "nur scheinbar ein neuer Gedanke" sei, "der jetzt durch die Bestimmung über den Volksentscheid in die Verfassung eingeführt werden soll." Ihm sei, erklärte *Dr. Cohn*, "kaum ein gesetzgeberischer Gedanke bekannt, der seit so langen Jahren in der öffentlichen Besprechung vorbereitet, in das Bewußtsein breiter Schichten der Bevölkerung übergegangen ist. **Schon seit mehr als 50 Jahren ist in den Programmen der sozialdemokratischen Partei die direkte Gesetzgebung durch das Volk anerkannter Besitz**" (Protokoll vom 7.7. 1919, S. 1356).

Wieder 50 Jahre danach - 1969 - reichte es dann aus dem Mund des ersten sozialdemokratischen Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland gerade noch zu der abstrakten Parole "Mehr Demokratie wagen!". Man stelle sich vor, er hätte in seiner Regierungserklärung - diese Parole konkretisierend - aufgegriffen, was als plebiszitärer Impuls die APO-Bewegung durchwogte! Zumal doch sein Koalitionspartner, die *Freien Demokraten*, in ihrer Nürnberger Wahlplattform 1969 ebenfalls Forderungen in dieser Richtung zum Ausdruck brachten.

Da schlug sich die in der sozialistischen Tradition stehende revolutionär tönende APO-Kritik in moderateren, liberalen Tönen nieder, die aber immer noch eindeutiger waren als der verschwommene Slogan *Willy Brandts*. Ganz im Sinne *Gustav Heinemanns*, daß "unser Grundgesetz ein großes Angebot" sei, "in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat der Würde des Menschen Geltung zu verschaffen", formulierten damals die Liberalen: "Wir haben ein freiheitliches Grundgesetz, das dem einzelnen Mitwirkung verspricht. Aber viele Bürger empfinden, daß es auf ihre Stimme

nicht ankommt. Wir haben ein demokratisches Grundgesetz, das Veränderungen ohne Revolution möglich machen soll. Aber viele Bürger empfinden die Verhältnisse, in denen sie leben, als unabänderlich."

Und was wollte die FDP dagegen tun? **"Neue Formen direkter Demokratie müssen dem Bürger mehr Einfluß geben.** Wenn Parlamente und Regierungen ein wichtiges Problem nicht anfassen, müssen die Bürger sie durch **Volksbegehren** dazu zwingen können."

So waren die Liberalen, als sie sich anschickten, mit den Sozialdemokraten die Regierung zu bilden, in einer Grundfrage des Demokratieverständnisses dort angekommen, was die SPD schon hundert Jahre zuvor an die Spitze ihres Programms gestellt hatte. Und nun stelle man sich vor, *Willy Brandt* hätte in seiner ersten Regierungserklärung - ganz im Einklang mit den Intentionen seines Koalitionspartners, sensibel für die Impulse der antiautoritären Bewegung und eingedenk der politischen Traditionen seiner eigenen Partei und der demokratischen Errungenschaften der Arbeiterbewegung - 1969 so gesprochen, wie jener *Dr. Cohn* am 7. Juli 1919 vor der verfassungsgebenden Nationalversammlung, als es um die Volksgesetzgebung ging, die dann ja auch durch den Artikel 73 in die Weimarer Verfassung (obgleich in einer leider sehr unvollkommenen Form) aufgenommen wurde.

Damals hielt dieser demokratische Sozialist den konservativen Gegnern, die insbesondere die Form der **vom Volk ausgehenden Gesetzesinitiative** ablehnten, entgegen, der Volksentscheid sei - insbesondere "in Form der Gesetzesanregung für die Durchsetzung neuer gesetzgeberischer Gedanken" aus der Bürgerschaft - ein "wichtiges Mittel für **die Politisierung weiter Bevölkerungsschichten**. Wir haben die Politisierung nötig. Der Volksentscheid ist - ich möchte sagen - das Wasser, das zum Schwimmen bereitgestellt werden muß, damit die politisierten Wähler im Meere des politischen Lebens und Handelns schwimmen können. Er ist aber auch ein Mittel, um politische Kämpfe sachlich zu gestalten. Wenn die Presse, wenn die öffentliche Agitation in Versammlungen und in Vereinen dazu gezwungen wird, zu bestimmt formulierten Fragen Stellung zu nehmen, so ist mit Sicherheit zu erwarten, daß die politischen Agitationen an feste Pflöcke angeknüpft, aus der Uferlosigkeit heraus in ein schmäleres Bett hineingeführt und auf diese Weise sachlicher und fruchtreicher gestaltet werden."

Wie anders wären die siebziger Jahre verlaufen, hätte *Willy Brandt* 1969 seine Parole

"Mehr Demokratie wagen!" in diesem Sinne konkretisiert. Und damit auch jenes große Angebot unseres Grundgesetzes, das sogar mehr als ein "Angebot", nämlich ein Verfassungsauftrag, ein Verfassungsgebot ist, ernst genommen, das der GG-Artikel 20 feststellt, wenn es da heißt, daß das Volk die Staatsgewalt ausübe "in Wahlen und **Abstimmungen**" (zum verfassungsrechtlichen Aspekt dieser Bestimmung siehe Punkt 3 dieses Beitrages)!

Stattdessen wurde - im Anschluß an eine andere Forderung der FDP-Wahlplattform von 1969 - "Nach 20 Jahren werden Schwächen in der Verfassung sichtbar; deshalb muß die Verfassung auf diese Schwächen hin überprüft werden. Änderungen dürfen nicht weiterhin zusammenhangloses Stückwerk bleiben. Dazu ist es erforderlich, daß der nächste Bundestag die institutionellen Voraussetzungen für die Ausarbeitung eines zusammenhängenden Vorschlags zur Reform des Grundgesetzes schafft." - eine **"Enquete-Kommission Verfassungsreform"** eingesetzt.

Sie kam schließlich nach sechs Jahren - ohne bis heute durch entsprechende Arbeitsprotokolle nachweisen zu können, daß sie sich mehr als nur äußerst oberflächlich mit den Fragen der demokratischen Grundordnung beschäftigt hat - über den "Problemkreis Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung" zu folgender Empfehlung an den Gesetzgeber: "Angesichts der nicht aufhebbaren Spannung zwischen repräsentativ-demokratischen und plebiszitär-demokratischen Organisationsformen und Legitimationsverfahren erscheint der Kommission die Erweiterung solcher plebiszitärer Möglichkeiten kein geeigneter Weg, das demokratisch-repräsentative System auf der Ebene des Bundes zu festigen und in seiner Legitimationskraft zu verstärken" (Kommissions-Schlußbericht S. 10).

So blieb - was die Aktivitäten der Parteien, der Regierung und des Parlaments auf Bundesebene betrifft - von der Aufbruchstimmung, mit der die sozial-liberale Koalition 1969 neue Horizonte der Demokratie für die in ihr einundzwanzigstes Lebensjahr eintretende Bonner Republik ankündigte, nicht mehr als eine abstrakte Parole übrig (auf die man sich immerhin wenigstens einmal noch berief, als man 1974 in Baden-Württemberg auf Landesebene die Möglichkeit des Volksbegehrens zum Volksentscheid - übrigens durch einstimmigen Beschluß des damaligen Landtages - schuf). Wissen sollte man, daß die FDP immerhin sogar bis hinein in ihre Wahlaussage für die Wende-Wahl 1983 auch für den Bund festhielt

an ihrer Forderung nach "Einführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids" (aber natürlich niemals einen Finger krumm machte, um eine entsprechende Gesetzesinitiative zu entwickeln.

Ein Leckerbissen in diesem Zusammenhang ist es, daß der Fraktionsvorsitzende der FDP, *W. Mischnick*, in einem Schreiben vom 21.2.84 an die Aktion Volksentscheid namens der FDP-Bundestagsfraktion mitteilt, daß "nach Auffassung der FDP jedenfalls auf Bundesebene in der Tat die Nachteile überwiegen, die bei der Einführung eines Volksbegehrens oder Volksentscheides zu erwarten wären." Da schreibt die FDP also eine gar als "unverzichtbar" qualifizierte Forderung in ihr Wahlprogramm und läßt, beim Wort genommen, durch einen ihrer Oberen schlankweg erklären, die Verwirklichung dieses Ziele habe jedoch "in der Tat" eher "Nachteile" zur Folge. Nachteile für wen? Für das Volk oder die Parteien?).

So führte die Unwilligkeit oder auch Blindheit der etablierten Parteien gegenüber dem erwachenden demokratischen Selbstbewußtsein in der Bevölkerung im Laufe der siebziger Jahre zum Aufkommen und Anwachsen jener neuen außerparlamentarischen Opposition, die sich an verschiedenen gesellschaftlichen Problemen und Widersprüchen entzündete und aus unterschiedlichen Strömungen bildete. Alle diese **neuen sozialen Bewegungen** - die Bürgerinitiativen, die Kernkraftgegner, die vielfältigen Tendenzen der Ökologiebewegung, die Frauenbewegung, die Alternativen bis hin zur Friedensbewegung der achtziger Jahre - entstanden aus dem Protest und Widerstand gegen politische Entscheidungen oder Unterlassungen des parlamentarischen Systems. Sie führten zu einer wachsenden Verdrossenheit gegenüber den etablierten Parteien und dem Parteienstaat als solchem.

Aber obwohl die Zahl der Anhänger dieser Bewegungen von Jahr zu Jahr wuchs, erlebte man letztlich doch sehr stark die *Ohnmacht gegenüber der Routine der parlamentarischen Mechanismen*. Gewiß - diese oder jene Fehlentwicklung der "Macherpolitik" konnte gebremst werden; doch eine entscheidende Kurskorrektur war nirgends durchzusetzen. Das plebiszitäre (basisdemokratische) Engagement von Millionen wurde über Jahre hin von den etablierten Parteien mehr oder weniger ignoriert; sie rechtfertigten ihre Haltung mit den Wahlergebnissen, die nach wie vor eindeutige Mehrheiten für sie auswiesen.

Aus der Erfahrung dieses Dilemmas entstanden **Die Grünen** als "parlamentarischer Arm

der außerparlamentarischen Bewegungen". Dem Widerspruch, eine ihrem Selbstverständnis nach plebiszitäre Bewegung in ein repräsentativdemokratisches Element zu übersetzen, versuchen die Grünen bis heute mit allerlei basisdemokratisch inspirierten Retuschen (Rotationsprinzip, imperatives Mandat usw.) zu entrinnen. Konsequenter wäre einzig und allein, sie setzten sich mit aller Energie in allen Parlamenten, in denen sie vertreten sind, dafür ein, das durch eine entsprechende Gesetzgebung zu verwirklichen, was auch die Grünen von Anfang an in ihr Programm aufnahmen: die Forderung, Volksbegehren zum Volksentscheid zu ermöglichen und so zu regeln, daß dieses Instrument auch effektiv eingesetzt werden kann. Denn nur dieses plebiszitäre Instrument ist der plebiszitären Bewegung strukturell adäquat!

Nur das vom Volksbegehren ausgehende Plebiszit kann das Dilemma einer jeden Parteienwahl, daß die Wähler gezwungen sind, ihre Zustimmung unabwendbar immer für das Gesamtprogramm einer Partei geben zu müssen und daher keine differenzierende politische Entscheidung treffen zu können, wenigstens mildern, insofern durch Volksbegehren Gesetzesinitiativen auch unabhängig von Parteiprogrammen bzw. Wahlergebnissen möglich sind.

Dieser Gesichtspunkt trat in der BRD erstmals gewichtig in Erscheinung, als im Hinblick auf die beabsichtigte Stationierung neuer atomarer Mittelstreckenraketen aus der Friedensbewegung (während der "2. Konferenz für europäische atomare Abrüstung" im Mai 83 in Berlin) die Forderung nach einer "europäisch-kooordinierten Friedenskampagne für einen **Volksentscheid** über die Raketenstationierung" erhoben wurde. Dieser Gedanke wurde dann leider politisch nicht konsequent durchgezogen, weil sich jene These durchsetzte, das Grundgesetz lasse allenfalls eine **Volksbefragung**, jedoch keinen **Volksentscheid** zu. Der Verlauf dieser Linie ist bekannt: eine entsprechende Petition des "Komitees für Grundrechte Demokratie" wurde im Petitionsausschuß ebenso abgewiesen wie danach eine in der Sache identische Gesetzesinitiative der Grünen im Bundestag.

Trotz dieser Ablenkung des plebiszitären Denkansatzes auf ein nicht weiterführendes Nebengleis, brachte der Prozeß, der sich an der Stationierungsfrage entzündete, einen wesentlichen Fortschritt insofern, als das Thema der "partizipatorischen Demokratie" (*W. Maihofer*) und der Ausgestaltung des direktdemokratischen Elementes des Grundgesetzes mit Nachdruck in die öffentliche Diskussion kam.

Neben gut zwei Dutzend Presseveröffentlichungen seit Mitte 83 waren es insbesondere Stellungnahmen von führenden SPD-Politikern, Äußerungen des Verfassungsrechtlers (und ehen. Innenministers der sozial-liberalen Koalition) *Prof. Werner Maihofer* und schließlich die Initiative "Aktion Volksentscheid", die dazu beigetragen haben, das Thema "warm" zu halten und zu vertiefen.

*Werner Maihofer* spricht in dem von ihm (gemeinsam mit *Hans-Jochen Vogel* und *Ernst Benda*) 1983 herausgegebenen "Handbuch des Verfassungsrechts" von einem "plebiszitären Defizit des Grundgesetzes" (S. 1409) und kommt zu folgender Schlußfolgerung:

"Die tiefgreifende Wirklichkeitsveränderung und der grundlegende Wertwandel in den politischen Grundpositionen des heutigen Volkssouveräns lassen den fast vollständigen Ausschluß des 'ganzen Volkes', von dem doch in unserer vom Prinzip der Volkssouveränität bestimmten Verfassung 'alle Staatsgewalt ausgehen soll', nicht mehr als gerechtfertigt erscheinen. . . Wir wundern uns heute über das Überwuchern der sonst so begrüßenswerten Bürgerinitiativen der Aktivbürger zu nicht nur lokalen oder regionalen, sondern auch nationalen Problemen unserer Politik. Sie sind, wie ich meine, auch Ausdruck eines Legitimationsdefizits unseres heutigen politischen Systems einer repräsentativen Demokratie. In dem zu viele der Grundsatzfragen von oben für das Volk und am Volk vorbei entschieden werden, auch wo sie das 'ganze Volk' zutiefst bewegen, weil sie auch wahrhaft das 'ganze Volk' angehen. In solchen Grundsatzfragen ist eine **Befriedung durch Entscheidung** nur zu erreichen, wenn sie die Entscheidung des ganzen Volkes sind. Die hierzu geforderte **Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid** ist die gebotene Folgerung. Die Volkssouveränität muß ihr Recht haben und behalten, nach dem Grundsatz: **'Soviel Plebiszit = Partizipation wie möglich, soviel Repräsentation wie nötig!'**" (a.a.O. S. 1410 ff.).

In der Raketendebatte des Bundestages erklärte (am 21.11.83) der Fraktionsführer der SPD, Dr. *H.-J. Vogel*; im Bewußtsein des "Spannungsverhältnisses zwischen dem Mehrheitswillen des Volkes und dem Mehrheitswillen des Parlamentes" seien die Sozialdemokraten bereit "zu einer Diskussion über die Aufnahme plebiszitärer Elemente." Schon vorher (am 11.11.83 anläßlich der Parlamentsaussprache über die Gesetzesinitiative der Grünen für eine amtliche Volksbefragung über die NATO-"Nachrüstung") erklärte *Günther Jan-*

sen für die SPD, seine Partei wolle "eine fundierte Debatte" zur Frage der Ausgestaltung plebiszitärer Möglichkeiten, eine Debatte, "die grundsätzlich und verfassungsrechtlich ausgerichtet ist."

Auch *Herta Däubler-Gmelin* hat sich bei verschiedenen Gelegenheiten dafür ausgesprochen, daß "wir Sozialdemokraten diese Diskussion aufgreifen sollten"; aber "wir müssen wahnsinnig aufpassen, daß das kein Manipulationsinstrument von oben runter wird." Der richtige Weg wäre es ihrer Ansicht nach, daß "von unten her" - also durch Initiativen aus der Bevölkerung - "die Möglichkeit besteht, mit der Fragestellung zu versuchen, ob man eine Mehrheit bekommt" (in der ZDF-Sendung "5 nach 10" am 27.7.83).

Schließlich äußerte sich *Erhard Eppler* in seinem Eröffnungsreferat der Jahrestagung der *Gustav-Heinemann-Initiative* zum Thema "Bürgerrechte 84" auch zur Frage des Plebiszits und sagte u.a.: "In einer Gesellschaft, in der glücklicherweise immer mehr Menschen aktiv ihren Willen kundtun wollen, wird schließlich jedes Argument gegen das Plebiszit zum Argument gegen die Demokratie (...) Politische Parteien werden nicht attraktiver dadurch, daß sie in Sonntagsreden den mündigen Bürger feiern und im Parlament das Plebiszit verdammen" (Vorgänge, Heft 3/84, S.42 f). Mit wenigen Enthaltungen stellte sich die Jahresversammlung der GHI in einer Resolution hinter die Forderung, "ähnlich wie in den meisten Landesverfassungen auch auf Bundesebene die Möglichkeit des Volksbegehrens und des Volksentscheides einzuführen."

Und darauf richtet sich nun die Initiative "**Aktion Volksentscheid**" (AVE) mit dem von ihr dem Deutschen Bundestag und der bundesdeutschen Öffentlichkeit vorgelegten Entwurf für ein **Bundesabstimmungsgesetz** (in Ausführung von GG Art. 20 Abs. 2. Zur AVE-Initiative ist es auf dem Hintergrund der ange deuteten Tendenzen gekommen.

Es gab einen aktuell politischen und einen sozusagen wissenschaftlichen Grund, die Aktion zu starten. Letzterer ergab sich aus einem seit Ende der sechziger Jahre von einer autonomen Forschungsgemeinschaft zu Fragen eines "dritten Weges" verfolgten Forschungsprojekt. Die das *Demokratieproblem* bearbeitende Gruppe war unter geschichtlichen, zeitgeschichtlichen, soziologischen, anthropologischen, verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu der *Erkenntnis* gekommen, daß

a) die Demokratie erst dort wahre Demokratie ist, wo sie auch direkte Demokratie ist,

b) die Menschen unter sorgfältig angelegten Bedingungen durchaus in der Lage sein werden, die jeweils sachgemäßen Antworten auf die Lebensfragen der Nation zu finden und

c) das Grundgesetz, die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, **recht besehen keineswegs "anti-plebiszitär"** (*K. Stern*) **ausgerichtet ist, wie es die "herrschende Meinung" (h.M.) der Staats- und Verfassungslehre seit Jahrzehnten verkündet, sondern ganz eindeutig neben seiner repräsentativ-demokratischen Komponente auch das (vom Gesetzgeber bisher jedoch konstant ignorierte) direkt-demokratische Prinzip verankert** (GG Art. 20, 2 Satz 2: Die Staatsgewalt "wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe... ausgeübt").

Der aktuell politische Grund, die "Aktion Volksentscheid" als autonome Initiative jetzt zu beginnen, ergab sich aus der Erfahrung, daß die Friedensbewegung als solche sich zunächst nicht zu einer Kampagne für die Volksgesetzgebung, d.h. für das entscheidende staatsbürgerliche Grundrecht, durch Volksbegehren - z.B. gegen die Politik der atomaren Überrüstung - die **Volksabstimmung als verbindlichen realdemokratischen Beschluß** zu erzwingen, durchringen konnte.

Die Arbeitsgruppe, von der die AVE-Initiative zunächst ausging, war und ist aber davon überzeugt, daß - einen jeweils umfassenden und freien Aufklärungs- und Diskussionsprozeß vorausgesetzt - die in heutiger Zeit für eine gedeihliche antimilitaristisch, ökologisch, sozial und demokratisch orientierte gesellschaftliche Entwicklung fälligen politischen Entscheidungen sehr viel eher Punkt für Punkt durch die Mehrheit der Bevölkerung **direkt** als aus dem Machtkalkül und der programmatischen Schwerfälligkeit der Parteien zustandekommen werden, ja daß schon die bloße Rücksicht auf das Bestehen dieses Rechtes einen nachhaltigen und positiven Einfluß auf die sachlichen Entscheidungen des Parlamentes und der Regierung ausüben könnte.

Schließlich ging die Initiative von der Annahme aus, daß die öffentliche Diskussion über das Plebiszit im Zusammenhang mit der zunehmenden Legitimationskrise der nur-parlamentarischen Demokratie in den nächsten Jahren verstärkt hervortreten würde, was aber nicht nur als Chance, sondern auch als ernste Gefahr gesehen werden muß, weil es zu dem, was man Plebiszit oder Referendum nennt,

auch Vorstellungen und Praktiken gibt, die von basisdemokratischen und freiheitlichen Prinzipien himmelweit entfernt sind.

Mit anderen Worten: Ob der Volksentscheid eine Manifestation wirklicher Volkssouveränität oder aber ein autoritäres, oben eingesetztes Instrument mehr oder weniger bloß akklamatorischen Charakters ist, das hängt von den konkreten Regelungen der Sache ab.

Es könnte also auch bei uns durchaus so sein, daß Parteien der Versuchung erliegen, das Plebiszit für sich und Staatsorgane des repräsentativen Systems verfügbar zu machen (wie die Dinge z.B. in Frankreich und zum Teil auch in der Schweiz aber auch in den Bundesländerregelungen konstruiert sind).

## 2. Kriterien einer sach- und zeitgemäßen Gestalt der Volksgesetzgebung

Um gegen diese Gefahren von vornherein ein möglichst klares, eindeutiges Zeichen zu setzen, hat die "Aktion Volksentscheid" ihr Anliegen in Form eines konkreten Entwurfes für ein **Bundesabstimmungsgesetz** vorgetragen. Die entscheidenden, unabdingbaren Gesichtspunkt dabei sind:

1. Die Initiative für ein Volksbegehren zum Volksentscheid kann nur von unten, aus der Mitte des Volkes ausgehen.
2. Die Mindestzahl der eine Initiative bzw. ein Begehren unterstützenden Bürger darf nicht zu hoch liegen, weil sonst organisierte Gruppen und Verbände zu sehr gegenüber nicht-organisierten Kräften im Vorteil wären (der AVE-Vorschlag geht für das Begehren von mindestens 1 Million für den Erfolg notwendiger Zustimmungen aus).
3. Die Zeit zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Begehren und dem Volksentscheid muß ausreichend sein, um das zur Entscheidung kommende Gesetz seinen Zusammenhängen nach in der Öffentlichkeit umfassend erörtern zu können (der AVE-Entwurf schlägt eine Mindestzeit von einem halben Jahr vor).
4. Von größter Bedeutung ist eine ausgewogene Medienbedingung. Darunter ist das gesetzlich garantierte Recht zu verstehen, daß die erfolgreichen Initiativen bzw. Begehren ihre Argumente in allen Massenmedien hinreichend, frei (authentisch) und (im Falle mehrerer Alternativen) gleichberechtigt darstellen können.
5. Als einzige sachlich gerechtfertigte Grenzen des Plebiszits könnten jene (rechtsstaatlichen)

Auflagen in Frage kommen, an welche das Grundgesetz (gem. Art. 19, Art. 20,3 und Art. 79) auch den parlamentarischen Gesetzgeber bindet (obwohl es ja ein Widerspruch in sich selbst ist, den Volkssouverän in seiner Souveränität limitieren zu wollen; es sei denn, er selbst entschiede so!).

Ein nach diesen Kriterien ausgerichtetes Bundesabstimmungsgesetz würde allen heute oft noch vernehmbaren Ängsten vor dem Volkswillen überzeugend entgegentreten. Der dergestalt geregelte plebiszitäre Prozeß ließe keinen Raum offen für das Abrufen bloßer Volksstimmungen (wie bei der Demoskopie), demagogische Agitationen oder täuschende Propaganda durch Verbreiten von politischen Allgemeinplätzen (was alles typisch ist für übliche Wahlreden "über alles und einiges andere. Da muß ein ganzes Panorama der letzten Legislaturperiode aufgerollt werden, und es ist sehr schwer möglich, dabei auf einen wichtigen Punkt einzugehen. Die Initiative aber ermöglicht **die Konzentration einer Volksbewegung auf einen wichtigen großen Gegenstand**, und daß das nicht von außerordentlicher Fruchtbarkeit für unser politisches Leben sein soll, kann ich nicht verstehen. Im Gegenteil, ich verspreche mir daraus eine reiche Befruchtung und eine Wendung zum Sachlichen im politischen Leben." So schon der Abgeordnete Dr. Quarck, SPD, in der 49. Sitzung der Weimarer Nationalversammlung am 7.7.1919, Prot. S. 1358).

Der ausgedehnte Informations- und Diskussionsprozeß würde mehr als alles andere zu einer auch in emotional bewegenden Fragen vernunftorientierten Urteilsbildung beitragen. Verfassungswidrige Initiativen (z.B. auf die Wiedereinführung der Todesstrafe gerichtet) würden - im Streitfall vom Bundesverfassungsgericht zu entscheiden - aufgrund der Bindung auch der Volksgesetzgebung an die rechtsstaatlichen Prinzipien (s.o. Kriterium 5.) nicht zugelassen werden können.

So könnte man ein dergestalt strukturiertes Plebiszit durchaus vergleichen mit einer Art gesamtgesellschaftlichen Meditation, für welche sich das Bewußtsein der Staatsbürger über eine längere Zeit auf eine bestimmte, für das öffentliche Leben wesentliche Frage konzentriert und in all ihren Bezügen, Zusammenhängen, Hintergründen und Auswirkungen besinnt.

Der Kanzler der großen Koalition in den sechziger Jahren, *Kurt Georg Kiesinger*, hatte einmal die makabere Vision von der "Bundeswehr als der Schule der Nation". Der einer Demo-

kratie angemessene **volkspädagogische Prozeß** ist nicht militärischer Drill mit seiner Einpeitschung von Disziplin, Gehorsam, Unterordnung und kollektiver Anpassung (Uniformismus), sondern der **gesellschaftliche Dialog, der herrschaftsfreie Diskurs**, an dem sich alle Staatsbürger als Gleichberechtigte beteiligen können, in den sie ihre Ideen einbringen und an dessen Ende sie die Entscheidungsvollmacht haben, den Kurs zu bestimmen.

Wenn es also überhaupt so etwas geben sollte wie eine "Schule der Nation", dann kann sie am ehesten das Volksrecht der Initiative zum Volksentscheid sein. In diesem Sinne hat sich bereits der Zürcher Regierungsrat auf eine Anfrage des Schweizer Bundesrates am 7. Oktober 1904 ausgesprochen, als er in seinem Gutachten über die Erfahrungen mit dem Initiativrecht schrieb, dieses habe "wesentlich dazu beigetragen, das politische Leben des Kantons lebendig und gesund zu erhalten, das Volk politisch zu fördern. Die Volksrechte mit der Initiative sind heute die beste Schule des Volkes, und es ist zum Teil nicht ausgeschlossen, daß die politische Tätigkeit der Regierung vielleicht manchmal weniger lebendig gewesen wäre, hätte nicht das Volksrecht der Initiative als Kraft gedient."

Natürlich ergibt sich solches nicht schon automatisch allein der sach- und zeitgemäßen Einrichtung der Institution wegen. Ob sich die Dinge, auch wenn sie verantwortungsbewußt und ausgewogen eingerichtet sind, in der Realität so entwickeln werden, ist natürlich letztlich abhängig davon, ob sich genügend viele Zeitgenossen im Sinne der angedeuteten Haltung aktiv an dieser außerparlamentarischen, unmittelbar-demokratischen Gestaltung der Politik beteiligen werden.

Aber gerade in dieser Hinsicht gibt es vor dem Hintergrund des von Maihofer (und vielen anderen) konstatierten "grundlegenden Wertwandels in den politischen Grundpositionen des heutigen Volkssouveräns" Grund zu Optimismus. Man sollte sich dieserhalb von den Wahlergebnissen nicht täuschen lassen; empirische Untersuchungen zeigen, daß die konservativen Mehrheiten sich hauptsächlich deshalb ergeben, weil a) in den Wahlkämpfen und in der überwiegenden Medienberichterstattung für die Wähler sich kein objektives und differenziertes Bild der politischen Wirklichkeit herauskristallisiert und b) wegen der Unüberschaubarkeit der Gesamtprogramme der Parteien der verständliche Trend, sich an dem zu orientieren was man bisher erlebt hat, leichter durchsetzt als der Mut zu neuen Wegen im

Ganzen. Praktisches Beispiel: Wahrscheinlich bekämen eine ganze Reihe von Zielen, die heute im Parteienspektrum am konsequentesten von den Grünen vertreten werden, in punktuellen Volksabstimmungen die Mehrheit, weil sie, in einzelne Schritte gegliedert, in ihrer Vernünftigkeit für die Menschen transparent würden. In ein grünes Gesamtprogramm verpackt aber keine Mehrheitschance haben, weil dabei zugleich die Blankozustimmung für mancherlei als unvernünftig und chaotisch Empfundenes gefordert wird. Und dies wollen und können - trotz mancher punktuellen Zustimmung - viele dann doch nicht mitmachen.

Im übrigen - und das ist wohl noch wichtiger: es leben im Volk zu mancherlei Fragen konstruktive Ideen, die keine Chance haben, in den besonderen Mühlen der Parteiapparate zu überleben, aber durchaus auf dem plebiszitären Weg mehrheitsfähig sein könnten. In dieser Hinsicht würde überhaupt erst die Volksgesetzgebung die Quellen der Kreativität der ganzen Rechtsgemeinschaft eines Staatswesens erschließen und für das soziale Leben fruchtbar machen.

### 3. Der verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt für das Plebiszit

Zur Aneignung der Demokratie als der politischen Lebensform eines Volkes gehört wesentlich, daß die elementaren Rechtsordnungen, die den gesellschaftlichen Strukturen zugrunde liegen (sollen) und in der Regel in einer geschriebenen Verfassung niedergelegt sind, Sache der Menschen selbst sind und bleiben und in ihrem Verständnis nicht von "Experten" (Staats- und Verfassungsrechtlern, Politikern, Regierenden usw.) besetzt werden.

Aneignung der Demokratie ist wesentlich auch Aneignung der Verfassung durch das Volk. Und zwar nicht nur - was eine demokratische Selbstverständlichkeit ist oder doch sein mußte -, daß eine Verfassung erst in Kraft treten kann, wenn sie (bestenfalls durch eine Abstimmung über Alternativen) von den stimmberechtigten Bürgern mehrheitlich angenommen ist.

Die Verfassung, auf der in einem Rechtsstaat alle weitere Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung gründet, muß wie ein Lebewesen eine Art permanentes Mittelpunktinteresse der Gesellschaft sein. Überläßt man das Schicksal der Verfassung exklusiven Gruppen, wird man sehr bald feststellen müssen, daß man das Leben selbst in die Hand dieser Gruppen gelegt und damit sein demokratisches Erstgeburtsrecht und damit sehr schnell die Demokratie als solche verspielt hat.

Auch in der Bundesrepublik gibt es diese Gefahr - doch ist es noch nicht zu spät zur Einsicht und zum tatkräftigen Wandel. Die neuen sozialen Bewegungen, von denen eingangs die Rede war und über deren Impulse und Intentionen Erhard Eppler in seinem zitierten Referat gesprochen hat (s. Vorgänge 3/84, S. 33 ff.), müssen sich in einer umfassenden **Verfassungsbewegung** vereinigen und zu einer **Bürgerrechtsbewegung** erweitern in dem Sinne, daß unsere Gesellschaft sich das Grundgesetz von jenen zurückholt, die es seit 1949 okkupiert und mit ihren konservativen, ja reaktionären Auslegungen überlagert haben.

Denn der Satz Gustav Heinemanns, daß "unser Grundgesetz ein großes Angebot ist", ist in der Tat keine idealistische Illusion, sondern der Grundgedanke für eine äußerst realistische fortschrittliche politische Strategie der Erneuerung und Weiterentwicklung der Demokratie in unserem Lande.

Das Herzstück einer solchen Strategie ist nach der hier vertretenen Ansicht weniger die (gleichwohl nicht sinnlose) Bemühung, im Sinne der notwendigen Umorientierung der Politik "auf die Parteien einzuwirken" (Eppler), als vielmehr das **Durchsetzen der Legitimation der direktdemokratischen Einflußnahme**. Denn dieses Recht würde - im Prinzip jedenfalls - den Weg freimachen, um Schritt für Schritt alles in Angriff zu nehmen, was in den achtziger und neunziger Jahren geschehen muß, wenn wir die Lebensgrundlagen dieses Planeten erhalten und für alle Erdenbürger ein menschenwürdiges Dasein schaffen wollen (mit oder notfalls auch gegen den Widerstand von Parteien).

Dabei können wir uns voll und ganz auf eine zentrale Bestimmung unserer Verfassung stützen. Der für das Staats- und Demokratieverständnis der BRD grundlegende Artikel 20 legt in seinem 2. Absatz in einer geradezu muster-gültigen Weise fest, daß in dieser Republik "alle Staatsgewalt", d.h. alle verbindliche öffentliche Autorität durch das Volk legitimiert sein muß. Von der Art und Weise dieser Legitimation wird gesagt, daß sie sich für den gesamten Bereich des staatsrechtlich zu regelnden gesellschaftlichen Lebens manifestiere "in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe", die nach dem Prinzip der Gewaltenteilung eingerichtet sind für die Sektoren der Legislative, der Exekutive und der Judikative (so GG Art. 20, Abs. 2).

Diese fundamentale Bestimmung besagt - rein rechtslogisch betrachtet -, daß das Grundgesetz elementar nicht nur die Form der reprä-

sentativen (auf Parteien - s. GG Art. 21 - und Parlamente gestützten), sondern durch das Abstimmungsprinzip auch diejenige der unmittelbaren, direkten Demokratie veranlagt. Durch den Artikel 20 wird also ganz unbestreitbar vom Grundgesetz selbst ein Demokratieverständnis definiert, welches ausgeht von einem Nebeneinander von plebiszitärer und parlamentarischer Demokratie.

So gesehen ist es unverständlich, wenn immer wieder behauptet wird, das direkt-demokratische Prinzip - wenn man es politisch wolle - müsse erst in der Verfassung (auf dem Weg einer Verfassungsänderung) verankert werden. Es **ist** bereits an grundlegendster Stelle im Grundgesetz verankert, es ist ein Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber damit verbunden, das Abstimmungsrecht der Bürger, damit es überhaupt ausgeübt werden kann, durch ein *Bundesabstimmungsgesetz* zu konkretisieren - wie das Wahlrecht durch das *Bundeswahlgesetz* konkretisiert ist bzw. die Aufgaben, Rechte und Pflichten der "besonderen Organe" in der Verfassung selbst geregelt sind.

Völlig zu Recht weist *Hanns Kurz* auf diesen Tatbestand in seiner hervorragenden Studie "Volksouveränität und Volksrepräsentation" (Köln 1965) hin und betont, die "zentrale und fundamentale Bedeutung des Volkssouveränitätssatzes als zentrale Auslegungsnorm aller Verfassungsnormen und Gesetze. Ihr widersprechende Normen sind, auch wenn sie in der Verfassung stehen, unwirksam." Dieses werde "häufig nicht beachtet. Sonst könnte man etwa nicht bei der Auslegung des Art. 20 Abs. 1 Satz 2 GG zu dem Ergebnis kommen, daß hiernach nur die bereits im GG bestimmten Abstimmungen des Volkes (betr. Art. 29 GG) zulässig seien und zur Einführung des Plebiszits eine Verfassungsänderung nötig sei (wie und was sollte da geändert werden? Sollte trotz der generellen Klausel des Art. 20 Abs. 1 Satz 2 und obwohl diese nach Art. 79 Abs. 3 für unabänderlich erklärt wurde, das Plebiszit verfassungsrechtlich nochmals deklariert werden müssen und bloß, weil sich einige unbedeutende Plebiszitregelungen im GG finden?)". (Kurz a.a.O. S. 165)

Kurz bringt damit in wenigen Worten zur Sprache, was sich seit Jahrzehnten in Form einer besonders unter den akademischen Rechtsgelehrten verbreiteten "herrschenden Lehre" (h.L.) wie ein lähmender Schleier über diese Problematik gelegt hat, so daß bisher nur selten jemand wagte, dieser Ideologie zu widersprechen. Diese h.L. wird auch heute wieder von der konservativen CDU/FDP-Regierung kritik-

los zitiert, wenn es gilt, plebiszitäre Impulse abzuwehren und das Grundgesetz ihren Interessen anzupassen (Näheres hierzu in diesem Beitrag unter 5.).

Was behauptet die h.L.? Ihre Kernthese ist, das Grundgesetz beschränke das plebiszitäre Element auf den besonderen Fall der "Neugliederung des Bundesgebietes" (GG Art. 29). Nach dieser These ergibt sich der Sinn des Art. 20 II 2 GG also erst im Lichte des Artikels 29. Tatsächlich verhält es sich aber so, daß ein derartiger Zusammenhang zwischen Art. 20 und Art. 29 nur unter absolutester Ausschaltung der Rechtslogik hergestellt werden kann, sozusagen durch einen gedanklichen Taschenspielertrick. Damit man sich scheinbar bruchlos um das tatsächliche Versäumnis, das Abstimmungsprinzip durch ein Ausführungsgesetz zu konkretisieren, herummogeln kann, integriert man den sonst offensichtlich in der Luft hängenden Grundsatz der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk "in Abstimmungen" so in das Verfassungsgefüge, daß man dem Sonderrecht des Art. 29 geltungsbeschränkende Bedeutung hinsichtlich der in Art. 20 II 2 aber **uneingeschränkt** eingeführten direkt-demokratischen "Basisnorm" (*Kurz*) beimißt.

Dieses Denken der h.L. operiert aber vergleichsweise gesprochen so, wie jemand, der eine bestimmte Sprosse einer Leiter mit deren Baum verwechselt. Die Idee des Leiterbaumes ist grundsätzlich offen, unendlich viele Sprossen aufzunehmen. Im Fall des Grundgesetzes ist es sogar so, daß der Art. 29 in keinem rechtssystematischen Zusammenhang mit dem Art. 20 steht - sein Rang ist unvergleichlich minder als derjenige des letzteren. Zudem wurde - völlig zu Recht - für die Ordnung der Fragen einer möglichen Neugestaltung der Bundesländergrenzen der Sache angemessene spezielle plebiszitäre Regelungen, die - verallgemeinert - ganz sinnlos wären, eronnen und beschlossen. Oder um in das gebrauchte Bild zurückzukehren: Der Artikel 29 hat hinsichtlich seiner Entscheidungsprozeduren eine spezifische, nur für ihn gültige Leiter ausgebildet.

Nichts davon kann über die Tatsache hinwegtäuschen, daß gilt, daß der grundsätzliche plebiszitäre Ansatz, den das Grundgesetz in seinem Art. 20 II 2 definiert, durch den mit gewissen plebiszitären Elementen ausgestaffierten Sonderfall des Art. 29 völlig unberührt, das heißt aber auch: nach wie vor unausgeführt bleibt – und damit als ein unaufhebbarer Verfassungsgrundsatz eine Aufforderung an den

Gesetzgeber darstellt, durch die Verabschiedung eines Bundesabstimmungsgesetzes konkretisierend tätig zu werden. Denn solange dies nicht geschieht, wird jedem stimmberechtigten Bundesbürger eines seiner von der Verfassung verbürgten wesentlichen **staatsbürgerlichen Grundrechte** faktisch verwehrt.

Wenn man der Frage nachgeht, wie es trotz dieser verfassungsrechtlich eindeutigen Sachlage zu der im verfassungsrechtlichen Schrifttum ganz überwiegend vertretenen h.L. kommen konnte, findet man natürlich Gründe, die dazu geführt haben könnten (wenn man einmal das gewiß bei manchen, vor allem auch bei vielen Politikern waltende Interesse, das Volk möglichst weitgehend von der demokratischen Mitbestimmung auszuschalten, außer acht läßt). Als ein verfassungshistorischer Grund könnte in Frage kommen, daß es im Parlamentarischen Rat (= die grundgesetzgebende Versammlung von 1948/49 = die "Väter des Grundgesetzes") zwei Versuche - einen von den KPD und einen von den Zentrumsvertretern - gab, eine konkretisierende Regelung über Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz aufzunehmen. Beide Vorschläge wurden von der Ratsmehrheit jedoch abgelehnt (nachdem sich insbesondere *Dr. Heuss/FDP* und *Dr. Katz/SPD* im wesentlichen unter Berufung auf a) die angeblich "negativen Erfahrungen", die man mit der Volksgesetzgebung in der Weimarer Republik gemacht habe und b) "die jetzigen aufgeregten Zeiten" wortreich dagegen ausgesprochen hatten; s. Parl. Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, 22. Sitzung, S. 263 ff.).

Jeder, der das Protokoll jener Debatte genau liest, kann aber erkennen, daß der Grund für die Ablehnung wesentlich an der doch unzureichenden Fassung der beiden Entwürfe gelegen haben muß (in diesem Sinne äußerte sich *Dr. von Mangoldt/CDU*). In der Ablehnung kam weniger eine "antidemokratische" Gesinnung und Haltung, wie *Dr. Katz* ausdrücklich feststellte, zum Ausdruck, als vielmehr eine gewisse Ratlosigkeit, wie man die Volksgesetzgebung einerseits zeitgemäß und aus den historischen Erfahrungen lernend gestalten müsse und andererseits sie harmonisch verbinden könne mit der neuen Ausformung, die man für das repräsentativ-demokratische System niedergelegt hatte.

Diese Deutung gewinnt an Wahrscheinlichkeit, wenn man hinzufügt, was in der verfassungsrechtlichen Literatur bisher nirgends erwähnt wurde: Am 14. Oktober 1948, als der Ausschuß für Grundsatzfragen des Parl. Rates

zum ersten Mal über den Entwurf des Artikels 20 diskutierte, führten der Ausschußvorsitzende *von Mangoldt*/CDU und der wichtigste Vertreter der SPD, *Carlo Schmid*, Bemerkenswertes aus. Als es um die Aufgabenbestimmung der "besonderen Organe" des repräsentativen Systems ging, erklärte *von Mangoldt*: "In diesen Organen wird das Volk handelnd tätig. **Man darf aber nicht sagen, nur in diesen Organen; dann wäre die Volksabstimmung ausgeschlossen.**" Und *Carlo Schmid* fügte hinzu: "**Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie.**" (Parl. Rat, Ausschuß für Grundsatzfragen, 11. Sitzung, 14. 10. 48, unveröffentl. maschinenschriftliches Protokoll, S. 404)

Doch genau das kam: das Monopol für die repräsentative Demokratie.

Obwohl in den Schlußabstimmungen über die endgültige Fassung des Artikels 20 ein letzter Versuch der Herren *von Brentano*, *Kroll*, *Schwalber* und *Seibold*, im Absatz 2 Satz 2 das Abstimmungsprinzip zu streichen, im Plenum von der Ratsmehrheit abgelehnt wurde (Plenum 2. Lesung, 6.5.49, 9. Sitzung, S. 180 f.); womit eben die historischen Quellen die Tatsache offenbaren, daß "die Väter des Grundgesetzes" in ihrer Mehrheit einerseits am Prinzip, also an der allgemeinen und uneingeschränkten Gültigkeit des Abstimmungsrechtes als der unmittelbaren Form der Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk festgehalten haben, sich zunächst aber zu einer Konkretisierung nicht entschließen konnten, sondern dieses als gesetzgeberische Aufgabe der künftigen gewählten Volksvertretung überließen.

Daß diese Zurückhaltung im wesentlichen eben zeitgeschichtlich bedingte Gründe hatte, geht auch aus einer späteren Äußerung von Theodor Heuss hervor, der schrieb, nach 1945 habe es "der seelische Stand der Dinge bei der amorphen Situation des nationalen Bewußtseins geradezu verboten", die plebiszitäre Form der Demokratie unmittelbar wieder aufzugreifen. "Es war", meinte Heuss, "die primitive Pflicht des Parlamentarischen Rates, in dem noch so ungesicherten Staat in der Volksvertretung bindende Verantwortung zu sichern" (in der Einleitung zu einer Textausgabe des Grundgesetzes, Goldmann TB 1964, S. 12).

Da es nun ein an sich produktiver Zug der Verfassungsrechtsforschung ist, die Verfassungselemente auf ihre sich wechselseitig tragenden und bedingenden Funktionen hin anzuschauen und zu untersuchen, lag es nahe, den aufgezeigten scheinbaren Widerspruch - das direkt-demokratische Prinzip ist verankert, aber

in der Verfassung selbst nicht ausgestaltet - dadurch aus der Welt zu schaffen, daß man dem Prinzip von dem Sonderfall GG Art. 29 her eine nur beschränkte Gültigkeit andichtete. Damit war der durchaus auf Rechtslogik erpichte Hang der Gelehrten befriedigt: das Abstimmungsprinzip hing sozusagen nicht mehr in der Luft, es war ordentlich in die Systematik der Grundgesetzes integriert.

Aber diese Art der Harmonisierung stellte gerade die Rechtslogik auf den Kopf, indem sie einfach den völlig unterschiedlichen Rang des Basisartikels 20 in seinem Verhältnis zu der vergleichsweise marginalen Bedeutung des Artikels 29 ignorierte und ganz verschiedene Rechtsqualitäten nivellierte. Und damit natürlich nachdrücklich gerade das verdrängte, was immer hätte Erkenntnis bleiben müssen: daß hier der Verfassungsgesetzgeber bei der Fassung der Fundamente unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung neben dem Sockel der Säule, die dann das repräsentativ-demokratische Gebäude trägt, auch den Sockel für die Ausgestaltung einer direkt-demokratischen Säule veranlagt, es aber der weiteren Entwicklung des neuen Staates überlassen hat, diese Säule aufzubauen.

Skrupel dieser Art hatten übrigens die Verfassungsgeber der ersten Verfassung der DDR nicht. Sie schrieben gleich klipp und klar das damals für sie aus der Tradition der Arbeiterbewegung noch ganz Selbstverständliche, inzwischen aber wohl als höchst störend Empfundene und längst Getilgte in ihr Grundgesetz hinein. Der Art. 3 der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949 lautete: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus...Das Mitbestimmungsrecht der Bürger wird wahrgenommen durch: **Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden**; Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts; Übernahme öffentlicher Ämter in Verwaltung und Rechtsprechung... Die Staatsgewalt muß dem Wohl des Volkes, der Freiheit, dem Frieden und dem demokratischen Fortschritt dienen." Aber: niemals wurde in der DDR eine Volksinitiative zugelassen. Der schöne Art. 3 blieb totes Papier.

*Stefan Heym*, der Ost-Berliner Schriftsteller, hatte wohl jene erste Verfassung der DDR vor Augen, als er in seinem neuesten, auf historischen Ereignissen beruhenden Roman über die kleine, wenige Wochen nach Kriegsende in einem versehentlich unbesetzt gebliebenen Gebiet am Westrand des Erzgebirges entstehende und für kurze Zeit auflebende freie "Republik Schwarzenberg" deren Verfassung mit

den Sätzen beginnen läßt: **"Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Das Volk ist der Gesetzgeber, vertreten durch seine in freier, allgemeiner und geheimer Wahl gewählten Deputierten. Es kann aber auch durch Volksbegehren und Volksentscheid Gesetze direkt beschließen und vorhandene abändern."** (St. Heym, Schwarzenberg, 1984, S. 139)

Zurück zum Grundgesetz. Wir sollten uns nicht länger von der (noch) "herrschenden Lehre" lähmen lassen. Sie ist auf Sand gebaut. Das hätten die Erfinder dieser Theorie spätestens auch bei der Überprüfung der Protokolle des Parlamentar. Rates bemerken können. Denn niemals wurde von den "Vätern des Grundgesetzes" selbst ein Zusammenhang zwischen den Artikeln 20 und 29 hergestellt oder die Aufnahme des Abstimmungsprinzips gar mit den Regelungen im Fall einer Länderneugliederung begründet.

Aus all dem folgt: Daß das Volk der Gesetzgeber ist und dieses sein vornehmstes Souveränitätsrecht nicht an von ihm gewählte Vertreter delegiert, sondern in der Form in seiner Hand behält, daß es auch selbst durch Volksbegehren und Volksentscheid Gesetze direkt beschließen und vorhandene abändern kann, ist nicht nur eine pure Selbstverständlichkeit des geschichtlichen Ortes an dem wir heute stehen; es ist diese Selbstverständlichkeit auch elementar im Grundgesetz der Bundesrepublik so veranlagt. Mit dem Abstimmungsprinzip ist das Gebot an den Gesetzgeber ausgesprochen, tätig zu werden, damit er diesen Rechtsgrundsatz durch Ausführungsbestimmungen konkretisiert und damit für die Menschen in der Lebenspraxis als Recht überhaupt erst zugänglich macht.

Solange das demokratische Bewußtsein der Öffentlichkeit diesen Verfassungsauftrag nicht angemahnt hatte, mochte es angegangen sein, daß die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ihre Pflicht, ein Bundesabstimmungsgesetz zu beschließen, noch nicht recht ernst genommen haben, obwohl die Parteiendemokratie mit dem faktischen legislativen Monopol des Parlamentarismus ja seit Jahren unter einem zunehmenden Legitimationsverlust leidet, was von einer Volksvertretung, die sich recht versteht, schon längst als massive Aufforderung, **die repräsentative Demokratie durch die plebiszitäre konkret zu ergänzen** und damit zugleich zu rehabilitieren und zu stärken, hätte begriffen werden müssen.

Wobei es dann letztlich von sekundärer Wichtigkeit ist, ob man meint, es genüge für diese Ergänzung, parallel zum Wahlgesetz als einfa-

ches Bundesgesetz ein Abstimmungsgesetz (orientiert an den unter 2. genannten Kriterien) zu beschließen, oder es sei aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig und aus verfassungspolitischen wünschenswert, einem solchen Gesetz Verfassungsrang zu geben.

Wenn die Erkenntnis sich durchsetzt, daß es entgegen der (noch) "herrschenden Lehre", die bisher auch immer die Lehre der Herrschenden war, bei der Frage nach der Volksgesetzgebung nicht nur um eine Möglichkeit geht, die dem Grundgesetz zwar nicht prinzipiell widersprechen würde, über deren Erwünschtheit man aber geteilter Meinung sein kann, sondern daß die Ausgestaltung auch der plebiszitären Demokratie ein unantastbares Verfassungsgebot ist, dann wird das Verwirklichen des Zieles gewiß nicht mehr davon abhängen, ob für die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes die einfache Mehrheit genügt oder ob es für den Fall der Verfassungsergänzung (gem. GG Art. 79 Abs. 2) "der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf."

Wenn in der Bundesrepublik der Schritt zu mehr Demokratie im Sinne der Ermöglichung des Volksbegehrens zum Volksentscheid fällig ist, dann wird der Gesetzgeber wenn nicht einstimmig so doch einmütig diesen Schritt beschließen. Daß der Schritt bald und in der richtigen Weise erfolgt, hängt ganz wesentlich davon ab, ob es in der nächsten Zeit zu der oben angedeuteten Volksbewegung für die direkte Demokratie, die dann genau weiß, was sie will, kommen wird. Erst dann werden die Parteien einlenken, ohne abzulenken in die gefährlichen Halbheiten solcher "plebiszitären Elemente", denen doch wieder sie den Stempel aufdrücken würden (z.B. dadurch, daß sie selbst sich das Privileg einräumen, durch Antrag einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten des Bundestages einen Volksentscheid herbeiführen zu können; s. z.B. den Rave-Vorschlag unter Punkt 4 dieses Beitrages).

Wir müssen wachsam sein, daß es zu keinen solchen Perversionen kommt, damit nicht im Namen der Volkssouveränität der Bonapartismus in einer seiner zynischsten Varianten - nämlich im plebiszitären Kostüm - wiederaufersteht.

#### **4. Die "Aktion Volksentscheid": Bisherige Vorgehensweise und Überlegungen zu nächsten Aktivitäten**

Es soll nicht mißverstanden werden: Das Plebiszit ist natürlich kein Patentrezept gegen alle Mißstände in heutiger Zeit - auch dann nicht,

wenn man die Sache so regelt, wie hier vorgeschlagen. Was ist die allgemeinste Forderung der Zeit? Daß wir Verhältnisse im sozialen Leben schaffen, die es den Menschen erlauben, in allen Bereichen ihre Kreativität, ihre Ideen, Empfindungen und Willensimpulse in die kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Gestaltungsprozesse wirksam einzubringen und alles dasjenige demokratisch mitzubestimmen, was innerhalb einer jeweiligen Rechtsgemeinschaft - sei diese nun eine kleine Gruppe (z.B. eine Betriebsgemeinschaft), ein größeres Unternehmen, ein Stadtteil, eine ganze Gemeinde, ein Kreis, eine Region oder das ganze Staatswesen - für alle gleichermaßen verbindlich gelten soll. Wäre dieses Ziel erreicht, könnte niemand mehr "Mächtige" oder "Herrschende" oder "gesellschaftliche Strukturen" für Fehlentwicklungen verantwortlich machen; Mißstände wären dann immer nur die Folge (noch) unzureichender menschlicher Fähigkeiten im weitesten Sinn. Wie wir miteinander umgehen, wie wir die anderen Lebewesen und die ganze Erdennatur behandeln, wird dann ausschließlich von uns selbst abhängen.

Das Plebiszit, wie der Begriff hier entwickelt wurde, kann auf dem Weg zu diesem Ziel nur einen bestimmten, aber doch sehr wichtigen Beitrag leisten. Es richtet sich auf alle Fragen, die staatsrechtlicher Natur sind, also durch Bundesgesetze, Landesgesetze oder Gesetze der kommunalen Selbstverwaltung geregelt werden sollen. Hierfür und nur hierfür ist es legitim, daß - aufgrund des geschilderten Prozesses der gemeinsamen, freien und öffentlichen Erörterung der Probleme und Alternativen, an der alle aktiv teilnehmen können, die das wollen - Mehrheitsentscheidungen getroffen werden. Insofern gibt es also auch für die plebiszitäre Demokratie **Nichtabstimmbares**.

In heutiger Zeit, wo wir aber kein vorgegebenes "Naturrecht", das der menschlichen Einflußnahme entzogen, also tabuisiert wäre, mehr akzeptieren können (alle Vorstellungen dieser Art sind geprägt vom subjektiven Weltbild ihrer Schöpfer und kommen daher zu ganz unterschiedlichen Resultaten), ist es jedoch nicht möglich, a priori einen Katalog dessen zusammenzustellen, was der Natur der Sache nach Mehrheitsentscheidungen niemals unterworfen werden kann. Wenn hier nicht durch die Hintertüre autoritär wirkende Dominanten hereinkommen sollen, bleibt kein anderer Weg als derjenige der Schulung und Schärfung des Unterscheidungsvermögens von uns allen, um empfinden und erkennen zu lernen, was einerseits legitimer- aber auch notwendigerweise demokratisch zu behandeln ist, was an-

dererseits aber zum Bereich des Nichtabstimmbaren gehört. Vorschriften können die damit verbundenen Probleme nicht klären; sie sind für die Sensibilisierung des Bewußtseins eher hinderlich.

Die "Aktion Volksentscheid" hat aus diesem Grunde auch bewußt darauf verzichtet, in dem vorgelegten Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz diese Problematik explizit zu thematisieren. Implizit wird sich die Differenzierung von Fall zu Fall ergeben. Würde eine Volksinitiative einen Sachverhalt zum Volksentscheid bringen wollen, der aber nach Ansicht sehr vieler Menschen nicht durch eine Mehrheitsabstimmung so oder so geregelt werden darf, dann würde die Initiative mangels Zustimmung entweder gar nicht zum Volksentscheid durchdringen oder aber letztlich im Entscheid abgewiesen werden. Es werden diese Entwicklungen ganz und gar abhängen von der Sensibilisierung des gesellschaftlichen Bewußtseins bzw. des Rechtsempfindens der Menschen.

So mußte es als der erste Schritt der Initiative angesehen werden, einen all diese Probleme sachlich berücksichtigenden Gesetzentwurf zu erarbeiten. Nachdem dies erreicht war, stellte sich die Frage nach der politischen Vorgehensweise. Es ergab sich ein Stufenplan mit einer Abfolge einzelner Schritte.

1. Da wir nicht annehmen können, daß die großen Parteien ohne massiven Druck der Bevölkerung das Thema sachgemäß aufgreifen und zum parlamentarischen Beschluß führen werden - Überraschendes ist möglich, aber man sollte nicht darauf bauen -, ist man davon ausgegangen, als konstantes Element für den gesamten Kampf um das Plebiszit eine Unterschriftenkampagne zu starten. Mit ihr will man prüfen, in welchem Maße die Bürger dieses Landes nicht nur unterschwellig, sondern offen und direkt die Volksgesetzgebung verlangen. Diese Untersuchung ist auf mehrere Jahre angelegt, weil es allein ein bis zwei Jahre dauern wird, bis das Thema so deutlich auf der Tagesordnung steht, daß die Öffentlichkeit mehr und mehr darüber spricht. Wenn in dieser Sache einige Millionen Zustimmungserklärungen auf dem Tisch liegen, wird das schon ein politisches Gewicht darstellen. Man wird dann sehen, was auf parlamentarischer Ebene geschieht.

2. Diese parlamentarische Ebene wurde zunächst auf dem Petitionsweg mit dem Anliegen konfrontiert. Durch mehrere ganzseitige Presseanzeigen hat man diesen Schritt (zwischen 30. Dezember 83 und März 84) der Öffent-

lichkeit bekannt gegeben. Mehrere zehntausend Leser haben - ganz im Unterschied zu den Volksvertretern - spontan mit Zustimmung und finanzieller Hilfe reagiert. Außer an den Petitionsausschuß wurde der Gesetzentwurf mit beigefügter Begründung auch jedem Mitglied des Bundestages mit der zusätzlichen Bitte um persönliche Stellungnahme unterbreitet. Die bisherigen Reaktionen waren qualitativ und quantitativ äußerst dürftig. Weniger als 10% haben überhaupt reagiert - mit einer einzigen Ausnahme äußerst oberflächlich und klischeehaft (eine erste etwa 100 Seiten umfassende Korrespondenzmappe "Aktion Volksentscheid/Deutscher Bundestag" wurde veröffentlicht).

Der Sinn dieser Vorgehensweise war, den Bundestag anzuregen, eine gründliche Befassung mit dem Anliegen einzuleiten. Bisher ist davon aber noch nichts zu bemerken - bei keiner der Fraktionen. Ohne jegliche Auseinandersetzung mit der ausführlichen Begründung der Vorlage hat die CDU/CSU ihre grundsätzliche Ablehnung kundgetan. Die vom Petitionsausschuß angeforderte Stellungnahme des Innenministers ist von gleicher "Qualität" (veröffentlicht im Organ der AVE "Die Demokratie" Nr. I S. 7). Doppelzünftig - wie es zu ihr paßt - hat die FDP reagiert. Durch ihren Fraktionsvorsitzenden *Mischnick* ließ sie, obwohl sie das Plebiszit - wie erwähnt - seit 1969 in all ihren Wahl Programmen gefordert hatte, Ablehnung signalisieren. Durch den Stellvertreter *Mischnicks*, Herrn *Ronneburger*, bekundete sie gleichzeitig interessierte Offenheit für das Anliegen (dokumentiert in "Die Demokratie" Nr. I S. 7). Von sozialdemokratischer Seite liegt eine fraktionsverbindliche Stellungnahme noch nicht vor (obwohl der "Sozialdemokratische Pressedienst" Nr. 150 vom 7.8.84 erneut daran erinnert, "anlässlich der politischen Kontroverse um die Raketenstationierung im vergangenen Jahr" sei die SPD-Bundestagsfraktion "die Verpflichtung eingegangen, das Pro und Kontra von Volksentscheiden gründlich und grundsätzlich zu debattieren." a.a.O. S. 6). Von einzelnen Abgeordneten gibt es unterschiedliche, bisher jedoch leider weder gründliche noch grundsätzliche Reaktionen.

Immerhin hat nun der Geschäftsführer der SPD Schleswig-Holstein, *Klaus Rave*, mit einem "Plädoyer für den Volksentscheid" ("Sozialdemokr. Pressedienst" 150/7.8.84, S. 5 ff) einen Anfang innersozialdemokratischer Diskussion gemacht. Er meint, "Volksentscheide könnten die politische Kultur bereichern und zu einer besseren verfahrensmäßigen Legitimation politischer Entscheidungen führen" (a.a.O. S. 5). Was ihm zur Sache selbst ein-

fällt, ist aber doch eher zwiespältig und gefährlich und bestätigt jene Gefahr bonapartistischer Usurpation des Plebiszites von Seiten des Parlamentarismus, wenn Rave z.B. vorschlägt, der Volksentscheid solle nicht nur durch Volksbegehren, sondern auch "durch Antrag von mindestens einem Drittel der Abgeordneten des Bundestages bzw. durch Antrag der Mehrheit der Länder" zustande kommen können (a.a.O. S. 6). Das ist genau jenes Übergreifen der repräsentativen Demokratie in die Sphäre der plebiszitären, wie sie unter allen Umständen vermieden werden muß.

Die Grünen haben sich als einzige Fraktion im Petitionsausschuß dafür eingesetzt, dem Bundestag die Behandlung der Sache zu empfehlen. Vergebens. Mit den Stimmen der drei anderen Fraktionen wurde die Eingabe am 27. 6. 84 abgewiesen. Wenn es in der offiziellen Verlautbarung dazu allerdings heißt, der Ausschuß habe seine Entscheidung nach "gründlichen Beratungen" getroffen, klingt das wie reiner Hohn. Der "Aktion Volksentscheid" vorliegende Berichte über die Ausschußberatungen bezeugen, daß es sich dabei um jene "Gründlichkeit" handelte, die schon die Stellungnahme des Bundesinnenministers und den Schlußbericht jener Enquete-Kommission Verfassungsreform von 1976 auszeichnete, auf deren sowohl in verfassungsrechtlicher wie in verfassungspolitischer Hinsicht absolut unbegründete Beurteilung des Problems der Petitionsausschuß sich auch jetzt wieder hauptsächlich stützte (die AVE hatte mit ihrer Petition eine detaillierte Analyse des Kommissionsberichtes von 1976 vorgelegt, deren Argumente der Ausschuß völlig ignorierte).

An diesem Vorgang kann abermals deutlich werden, daß das Petitionsrecht in seiner derzeitigen Form absolut ungeeignet ist, von Bürgerseite her wirksam auf den parlamentarischen Prozeß einzuwirken. Es gibt für die Petenten nicht einmal das Recht der detaillierten Information über die Ausschußberatungen. Abgeordnete, die Informationen dennoch durchgeben, machen sich einer Verletzung ihrer Geheimhaltungspflicht schuldig. Obrigkeitsstaat wie er lebt und lebt!

3. Das war auch vorher bekannt. Deshalb war klar, daß die Petition im Kampf um das Plebiszit nur eine sozusagen systemkonforme Einstiegsfunktion, einen höflichen Mitteilungskarakter an die Parteien hatte. Der Aufbau und Ausbau der Kampagne im eigentlichen Sinn ist davon unberührt. Als Struktur der notwendigen organisatorischen und kommunikativen Prozesse wurden drei Elemente aktiviert: a) Die

Aktion Volksentscheid im engeren; das ist die Sammlung und datenmäßige Erfassung all derjenigen, die durch ihre Unterschrift die Initiative unterstützen. b) Die Zeitung "Die Demokratie", die den Verlauf der Initiative widerspiegelt und das gesamte Feld der Fragen der Volksgesetzgebung und der Zukunft der Demokratie überhaupt bearbeitet, und der Rundbrief der Initiative, der der Kommunikation und Information hauptsächlich unter den aktiven Mitstreitern dient. c) Der gemeinnützige Verein "Stiftung deutsche Demokratie-Hilfe e.V." mit ordentlichen und fördernden Mitgliedern (einerseits das Instrument zur Finanzierung der Arbeit und andererseits zu deren Planung und Durchführung; dazu gehören wissenschaftliche Forschungsprojekte und Konferenzen ebenso wie Öffentlichkeits- und Publikationsarbeit im weitesten Sinn; Mitarbeit ist sehr erwünscht!).

4. Die wichtigste nächste Aufgabe ist es, den Kontakt zu allen Organisationen, Verbänden und Initiativen auszubauen und zu pflegen, die von ihrem eigenen Selbstverständnis her für das plebiszitäre Anliegen offen sind oder sein könnten. Als ein gemeinsamer Bezugspunkt ist für Ende dieses oder Anfang nächsten Jahres ein Kongreß (Arbeitsthema: "Die Zukunft der Demokratie - Braucht die mündige Gesellschaft den Volksentscheid?") ins Auge gefaßt. Mitwirkende sind herzlich willkommen!

5. 1987 soll zum ersten Mal aufs Ganze gegangen werden. Was zwischenzeitlich laufen wird, ist Vorbereitung für diesen Schritt. Angestrebt wird, parallel mit der nächsten Bundestagswahl eine offizielle Volksabstimmung über den Gegenstand "Bundesabstimmungsgesetz" zu erreichen. Falls der Bundestag sich dieser Forderung widersetzen sollte, wird eine bundesweite **selbstorganisierte Volksabstimmung** am Tage der Bundestagswahl angestrebt.

Diese Phase ist überschaubar. Was so oder so danach kommen wird, muß die konsequente Schlußfolgerung des bis dahin Erreichten sein. Entweder der Kampf ums Plebiszit muß weitergehen, oder die ersten Volksbegehren über Lebensfragen der Nation können gestartet werden.

## 5. Eine neue Stufe der Demokratie

Machen wir uns klar: Niemals kann die sog. Volksvertretung den **wirklichen Gemeinwillen** repräsentieren. Die Parlamente sind immer nur das Spiegelbild der gesellschaftlichen Interessengruppen - und auch das nicht objektiv, weil sehr stark abhängig von der wirtschaftlichen Macht, die den jeweiligen Interessensrichtungen zu Gebote steht. Das äußerste, was eine

Demokratie dieser Art erreichen kann, sind Kompromisse, die dann wenigstens von einer Mehrheit mehr oder weniger akzeptiert werden. Aber niemals kommt hierbei der Gemeinwille zum tragen. Was ist dieser Gemeinwille und wie kann er in Erscheinung treten?

Er drückt sich aus in jenem elementaren Rechtsempfinden, das tiefer liegt als die vordergründigen Interessen, die sich aneinanderreiben. Er wird aufgerufen aus jener Bewußtseinsphäre, wo jedem Menschen neben seinen unsozialen Trieben auch der Trieb eigen ist, sich die Frage zu stellen, was ihm im Verhältnis zu seinen Mitmenschen gebührt. Diese und keine andere ist die allgemeine und zugleich zentrale Rechtsfrage, der Wurzelgrund des Rechtsimpulses, den wir, wenn wir die Sache einmal in ihrer menschlichen Tiefe betrachten, je und je in der Gesetzgebung zum Ausdruck bringen wollen. In dieser Tiefe, in der wir uns gegenüber unseren Mitmenschen - bei allen Unterschieden unserer Fähigkeiten, Begabungen, Neigungen und Bedürfnisse - als Gleiche unter Gleichen empfinden, bildet sich, aufgerufen durch die Fragen und Nöte der Zeit, diejenige Kraft, die wir den Gemeinwillen oder auch Volkswillen nennen können. Das heißt jenen Willen, aus dem heraus wir voll berechtigt das Gleiche an Rechten und Pflichten bewirken wollen, das für alle gelten soll: Das war es, was Rousseau mit seiner Idee von der "volonté générale" im Auge hatte, aber anthropologisch nicht überzeugend begründen konnte.

Wo wir uns dessen bewußt werden, daß ja Recht eigentlich heißt, für den anderen Menschen und letztlich für alle so zu empfinden, wie ich will, daß andere mir selbst gegenüber empfinden und handeln mögen, verlassen wir den Bann des sozialdarwinistischen Kampfes aller gegen alle und werden offen für das **Gemeinwohl**. Für jede Frage des sozialen Lebens gibt es auch diesen Aspekt und nur auf ihn soll sich die jeweilige Gesetzgebung beziehen; alles andere soll der individuellen Gestaltung und den freien Vereinbarungen der Menschen überlassen bleiben. Diesen Aspekt aus dem gemeinsamen Abwägen des Rechtsempfindens aller -des Volkes - zu ermitteln, wird die künftige, unabschließbare Aufgabe der höheren Stufe der Demokratie, der plebiszitären Stufe, sein.

Man sieht: Gesetze, die auf solche Art entstehen, haben von ihrem Ansatz her eine völlig andere Qualität als diejenigen, die sich durch Kompromisse aus den Interessengegensätzen der pluralistischen Gesellschaft und aus den Parteigegensätzen auf dem parlamentarischen

Weg ergeben. Natürlich wird der neue Ansatz, der aus dem Gleichheitsgrund der menschlichen Existenz und insofern als der Gemeinwille hervortreten möchte, zunächst nicht frei von Irritationen sein, denn das Rechtsbewußtsein vieler Menschen ist in der Zeit der Herrschaft der Interessengruppen korrumpiert, aber nicht im Kern zerstört, also wiederzubeleben. In dem, was E. Eppler (s. Vorgänge 3/84, S. 43) und andere mit ihm den "elementaren Werte- und Bewußtseinswandel, von dem unsere Gesellschaft seit über einem Jahrzehnt erfaßt ist", nennen, kann man auch das Signal dafür sehen, daß dieser Kern menschlicher Rechtsschaffenheit sich erneuert, vitalisiert.

Dieser Prozeß wird sich vermutlich enorm verstärken, wenn er durch die künftigen plebiszitären Ereignisse in der ihm gemäßen Form tätig werden kann. In der ihm gemäßen Form heißt: eingebettet in das nie auf kurze Zeit beschränkte gesellschaftliche Gespräch (wie man in dieser Hinsicht die Phase der Urteilsbildung über ein zum Volksentscheid kommendes Gesetz durch freie Initiativen wie Bürgerforen aber auch in den Massenmedien in der bestmöglichen Weise beeinflussen kann, bedarf noch intensiven Nachdenkens und Erprobens). Wann und inwieweit es dadurch gelingen wird, das alte Recht, das letztlich doch immer das Vorrecht der Stärkeren begründete, und die traditionelle Gesetzgebung, die nie befriedigende Gerechtigkeit herstellen konnte, durch das neue, dem Gemeinwillen entspringende und aus dem Konsensstreben sich formende Recht zurückzudrängen und schließlich ganz abzulösen, wird die Entwicklung dann zeigen.

Fassen wir zusammen: In einer **mündigen Demokratie** muß das Volk kraft seiner Souveränität das politische Leben durch das Recht zur Gesetzesinitiative konkret mitgestalten können. Das heißt, es muß möglich sein, im Prinzip jederzeit und zu jeder Frage nach entsprechenden Regeln auf dem Weg der direkten Demokratie - also durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid - in die Entwicklung der Gesellschaft einzugreifen. Unser Grundgesetz trägt dieser Forderung nach mündiger Demokratie in seinem Wesenskern voll Rechnung, indem es bestimmt, daß das Volk außer in Wahlen **auch in Abstimmungen** seinen Willen kundtun kann. Daß in der Verfassungswirklichkeit letzteres bisher dennoch nicht möglich war, hat seinen Grund darin, daß der Bundestag es bisher unterlassen hat, analog zum Wahlgesetz ein Abstimmungsgesetz zu beschließen. Welche anderen Ausreden oder Entschuldigungen man auch immer anführen mag: Der Bundestag als reines Parteienpar-

lament hat dies wohl deshalb unterlassen, weil natürlich durch ein solches Gesetz die Macht der Parteien im Staat wesentlich relativiert, zurückgedrängt werden würde; und zwar genau bis zu der Grenze, die das Grundgesetz in seinem Artikel 21 den Parteien eigentlich setzt, wenn es da heißt, die Parteien "wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes **mit.**" **Mitwirken** - nicht das Monopol ausüben!

Nach wie vor ist nicht zu erkennen, daß die Parteien von sich aus die Zeichen der Zeit erkennen und ernst nehmen. So wird es wohl erst einer mächtigen Kampagne, also der unabweisbaren Forderung nach einem Bundesabstimmungsgesetz durch breite Schichten der Bevölkerung bedürfen, ehe die Volksvertretung ihrer Pflicht nachkommen wird.

Wir stehen an einem höchst kritischen Punkt der Geschichte: Die Zerstörung der Natur und damit der Grundlagen für das Leben, die wahnwitzige Anhäufung militärischer Vernichtungspotentiale, das kolossale Mißverhältnis zwischen armen und reichen Ländern in der Welt, die soziale Katastrophen der Millionen Arbeitslosen - um nur einiges zu nennen: all dies geschieht nicht mit innerer Zustimmung der großen Mehrheit der Menschen. Doch es geschieht. Warum? Weil die Menschen es bisher zugelassen haben, daß nicht sie die letzten Entscheidungen über das Schicksal ihres Gemeinwesens (= des Staates, der Wirtschaft und Kultur) treffen, sondern - Mächtige, denen sie, die Menschen, jedenfalls dort, wo es leidlich demokratisch zugeht, mit ihrer Wählerstimme von Zeit zu Zeit auch noch die Vollmacht gaben - die volle Macht, den Kurs zu bestimmen.

Es geschieht, was geschieht, weil die (gewählten oder selbsternannten) Machthaber die Ordnungen, das heißt letztlich: die **Gesetze** in Jahrzehnten so gemacht haben, daß in der Konsequenz dieser Gesetze eben das herauskommt, was die heutige Misere kennzeichnet. Diese Misere mag - moralisch gesehen - höchst kriminell sein; politisch gesehen ist sie ganz legal. Mit anderen Worten: Es ist eine ungeheure Kluft festzustellen zwischen dem vom moralischen Gewissen getragenen Rechtsempfinden vieler Menschen und den Gesetzen, die den Rahmen bilden, nach dem sich die gesellschaftliche Praxis vollzieht.

Ohne auch hier den Hebel für tiefgreifende Veränderungen anzusetzen, wird alles Reformieren letztlich für die Katz sein. Hat man das begriffen, dann stellt sich die Frage: Wie kann es zu den heute notwendigen Veränderungen kommen?

Es gibt auf diese Frage nur zwei Antworten: Entweder man hofft auch weiterhin auf eine

Besinnung oder Bekehrung der Parteien bzw. versucht, auf sie einzuwirken, oder man entschließt sich, mit seinen Mitbürgern zusammen das Heft in die eigenen Hände zu nehmen (man kann natürlich auch beides tun!). Für den plebiszitären Weg werden sich diejenigen einsetzen, die trotz allem, was aus der Geschichte dagegen zu sprechen scheint, den Mut aufbringen zum Vertrauen in das **Vermögen der Menschen** - des Volkes -, für die Lebensfragen der Nation die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Ausgehend von diesem Vertrauen müssen sie zusammenstehen und - wenn es denn sein muß - millionenfach die Forderung unterstützen, daß in Zukunft für die Gesetzgebung des Bundes nicht nur zum tragen kommt, was sich aus den Ideologien und Interessengegensätzen der Parteien ergibt, sondern auch jene Rechtsideen sich niederschlagen können, die außerhalb der Parteien im Volke leben. **Durch das Volksbegehren zum Volksentscheid kann die Bevölkerung die Richtlinien der Politik selbst bestimmen. Mit dem Mittel der direkten Demokratie kann sie für alle gesellschaftlichen Lebensbereiche die Rechtsgrundlagen für gesunde Entwicklungen schaffen. Demokratie ist erst dort wahre Demokratie, wo sie auch direkte Demokratie ist.**

### **Nachbemerkung**

Von Gegnern des Plebiszites wird immer wieder auf die angeblich "bitteren Erfahrungen" hingewiesen, die man mit der Volksgesetzgebung während der Weimarer Republik gemacht habe. Manche verweisen sogar darauf, daß ja auch Hitler das Instrument der Volksabstimmungen zur "plebiszitären Legitimation" seiner Politik eingesetzt habe, was doch die deutlichste Warnung vor diesem "demokratischen" Institut sei.

Hinsichtlich des erstem Falles handelt es sich um eine hartnäckig aufrechterhaltene Legendenbildung aus den Zeiten des Parlamentarischen Rates. Hier waren es die schon erwähnten Dr. Heuss/FDP und Dr. Katz/SPD, die suggerierten, das, "was man mit dem Funktionie-

ren von Volksbegehren und Volksentscheid zwischen 1919 und 1933 erlebt" habe, sei "nicht sehr erbaulich gewesen" (*Katz*) und *Heuss* prägte in diesem Zusammenhang das Wort vom Plebiszit als einer "Prämie auf Demagogie" (Parl. Rat, Hauptausschuß, 22. Sitzung 8.12.1948, Prot. S. 264).

Sieht man einmal ganz davon ab, daß die Weimarer Regelungen den wesentlichen Punkt einer ausgewogenen Medienbedingung nicht kannten und deshalb die Presseagitation schon sehr einseitig und einflußreich wirkte - aber das galt nicht nur im Fall des Volksbegehrens; Demagogisches beherrschte die politische Szene überhaupt weit mehr als heute - was ist die historische Wahrheit? - In der gesamten Weimarer Zeit gab es nur zwei Volksbegehren, die zum Volksentscheid kamen. Beide - zur Frage der Fürstenenteignung 1926 und gegen den Young-Plan (Reparationsverpflichtungen) 1929 - fielen durch, weil sich weniger als 50% der Stimmberechtigten am Volksentscheid beteiligten (1926 gab es immerhin 36% Ja-Stimmen, 1929 nur 13,8%). Das war schon alles. Die Volksgesetzgebung hatte am Verfall der Demokratie gewiß die geringste Schuld. Zu recht schreibt daher Prof. *Chr. Pestalozza*: "Weimar ist, wenn wir einen Verantwortlichen in der Rechtsordnung suchen, sicher eher am Parlamentarismus zerbrochen als an der direkten Demokratie. Hat uns das gehindert, wieder mit dem parlamentarischen System anzufangen? Zu recht nicht. Aber es hat uns angespornt, dieselbe Sache besser zu machen. Allein dies ist auch die richtige Einstellung zu den direktdemokratischen Zügen der Weimarer Verfassung und ihrer praktischen Bewährung" (in: "Der Populärvorbehalt. Direkte Demokratie in Deutschland", Berlin 1981, S. 29).

Was schließlich *Hitlers* "Plebiszite" betrifft: Derartige totalitäre Arrangements - seien es "volksdemokratische" oder "napoleonische" Akklamationsvorgänge - sind doch das genaue Gegenteil einer unmittelbaren Teilnahme der Menschen an staatlichen Entscheidungen aufgrund ihrer eigenen Initiative.

*Wilfried Heidt*

Achberg, August 1984