

# VOLKS- BEFRAGUNG



**Keine Raketen —  
mehr Demokratie**

  
VERLAG  
EUROPAISCHE  
PERSPEKTIVEN

Herausgeber:  
**Jo Leinen**

# **VOLKS- BEFRAGUNG**

**Keine Raketen—  
mehr Demokratie**

**Herausgeber:  
Jo Leinen**

**Bearbeitet von:  
Michael Gumbert**

**Verlag und Versandbuchhandlung  
Europäische Perspektiven GmbH**

**Schriftenreihe des Arbeitskreises  
atomwaffenfreies Europa e.V.  
Band 9**

**VOLKSBEFRAGUNG**  
**Keine Raketen-mehr Demokratie**

Herausgegeben von Jo Leinen

Schriftenreihe des Arbeitskreises Atomwaffenfreies  
Europa e.V., Band 9

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek:  
Jo Leinen (Hrsg.) VOLKSBEFRAGUNG Keine  
Raketen-mehr Demokratie  
Berlin 1984, Verlag und Versandbuchhandlung Eu-  
ropäische Perspektiven GmbH, Goltzstraße 13b,  
1000 Berlin 30.  
1. Auflage 1984  
ISBN 3-89025-015-7

Copyright 1984 Verlag und Versandbuchhandlung Europäische  
Perspektiven GmbH, Berlin  
Umschlaggestaltung und Layout: Karl-Heinz Höppner, Berlin  
Satz: Verlag und Versandbuchhandlung Europäische Perspektiven  
GmbH, Berlin  
Druck: Oktoberdruck, Berlin

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Ver-  
breitung sowie der Übersetzung vorbehalten.

## Inhalt

<b>Jo Leinen</b> Die Zukunft der Friedensbewegung. Kampagne Volksbefragung: Ein bundesweiter Massenprotest gegen die atomare Aufrüstung	4
<b>Klaus Scherenberg</b> Was ist zu tun? Praktische Vorschläge zur Durchführung der Kampagne Volksbefragung	16
<b>Josef Lehmann</b> Volksbefragung 1958: Zwischen Rechtsprechung und Grundgesetz	35
<b>Wolfgang Däubler</b> Volksbefragung und Grundgesetz	44
<b>Bernhard Docke und Gerhard Stuby</b> Verfassungsrechtliche Regelung plebiszitärer Elemente in anderen Ländern und ihre Handhabung in der politischen Praxis	54
<b>Berthold Meyer</b> Frieden wollen alle - aber vom sicherheitspolitischen Konsens kann keine Rede sein. Meinungsumfragen zeigen die Legitimitätskrise westdeutscher Sicherheitspolitik	61
<b>Bernd Guggenberger und Claus Offe</b> Politik aus der Basis - Herausforderung der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie	72
<b>Detlef zum Winkel</b> Von der Bürgerinitiative zum Plebiszit. Erfahrungen aus Hessen	87
<b>Jürgen Elsässer</b> Volksbegehren im "Pershing-Ländle"	94
<b>Gert Weisskirchen</b> Mehr Demokratie wagen. Die selbstorganisierte Volksbefragung und die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger	100
<b>Roland Vogt</b> "Konsultieren Sie das Volk!" Über die Haltung der GRÜNEN zur konsultativen Volksbefragung	104
<b>Personalia</b>	109

## Volksbefragung und Grundgesetz

### 1. Das Prinzip

"In der freiheitlichen Demokratie gestalten die Menschen selbst ihre Entwicklung durch Gemeinschaftsentscheidungen, die immer nur in größter Freiheit zu treffen sind. Das ermöglicht und erfordert aber, daß jedes Glied der Gemeinschaft freier Mitgestalter bei den Gemeinschaftsentscheidungen ist. Freiheit der Mitbestimmung ist nur möglich, wenn die Gemeinschaftsentscheidungen - praktisch Mehrheitsentscheidungen - inhaltlich jedem das größtmögliche Maß an Freiheit lassen..."

Das Zitat ist keinem Handbuch für Radikaldemokraten entnommen, sondern dem 5. Band der Amtlichen Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (1). Der Einzelne soll selbst über sein Schicksal entscheiden, ein Grundsatz, gewissermaßen aus dem Bilderbuch der Demokratie.

Der Text des Grundgesetzes stützt diese Auffassung. Nach Art.20 Abs.2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. "Sie wird" - so heißt es weiter - "vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt". Nach Art.79 Abs.3 GG kann daran auch mit Zweidrittel-Mehrheit von Bundestag und Bundesrat nichts geändert werden. Art.20 besitzt "Ewigkeitsgarantie", d. h. er muß solange existieren, wie auch das Grundgesetz selbst besteht.

Art.28 Abs.1 GG enthält Rahmenbestimmungen für die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern. Diese muß den "Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen". Auch dort muß daher die Volkssouveränität im Mittelpunkt stehen.

### 2. Die praktische Umsetzung durch "Wahlen und Abstimmungen"

Das Grundgesetz hat recht eingehende Regelungen über "Wahlen" getroffen - über die in Art.20 Abs.2 in gleicher Weise genannten "Abstimmungen" hat es sich fast völlig ausgesprochen. Betrachten wir die Regelungen etwas näher und stellen wir dabei die Frage, ob und in welchem Umfang dadurch der einzelne zum "freien Mitgestalter" bei den zu treffenden politischen Entscheidungen wird.

Nach Art.38 Abs.1 werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in "allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl" gewählt. Als "Vertreter des ganzen Volkes" sind sie nach derselben Bestimmung an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Nach Art.39 Abs.1 GG wird der Bundestag auf vier Jahre gewählt; spätestens nach Ablauf dieser Frist können daher die einmal gewählten Personen durch andere ersetzt werden.

Die Wahl von Abgeordneten, die während ihres Mandats volle Unabhängigkeit genießen, "kanalisiert" von vornherein den Willen des Volkes in bestimmter Weise. Zur Entscheidung steht bei Wahlen die Auswahl von Personen, nicht die verbindliche Festsetzung einzelner staatlicher Maßnahmen. Diese tauchen nur in Form von Parteiprogrammen auf, denen sich die einzelnen Kandidaten in mehr oder weniger intensiver Weise verpflichtet fühlen. In diesen Programmen wird zwar in der Regel fast jedes kontroverse Thema enthalten sein, freilich nicht immer in der "Mischung", die sich der einzelne wünschen mag. Wer die Vorstellungen der CDU/CSU zum Umweltschutz überzeugender findet, bei der Arbeitszeitverkürzung aber allein die 35-Stunden-Woche für das richtige, von der SPD vertretene Rezept hält, kann diese Grundhaltung mit dem Stimmzettel nicht zum Ausdruck bringen: Er muß sich letztlich entscheiden, ob ihm die Umweltpolitik der CDU/CSU oder die Arbeitsmarktpolitik der SPD wichtiger ist und deshalb die jeweiligen "Lücken" im Programm in Kauf nehmen. Genauso verhält es sich mit der Stationierungsfrage: Wer am 6. März 1983 gegen Raketen war, gleichzeitig aber der CDU/CSU mehr Sachkompetenz bei der Sicherung der Arbeitsplätze einräumte, war in einem Dilemma; wie man aus Umfragen weiß, haben sich viele für "Arbeitsplätze" entschieden und dabei die Raketen als "kleineres Übel" geschluckt. Wahlen haben - abstrakt gesprochen - die Besonderheit, Alternativen drastisch einzuschränken - und dies selbst dann, wenn man einmal davon absieht, daß bestimmte politische Forderungen nur von solchen Parteien vertreten werden, die keine ernsthafte Chance zum Einzug ins Parlament besitzen. Der Stimmzettel ist von daher nur ein beschränkt taugliches Mittel, um den Willen des einzelnen, ja selbst der jeweiligen Mehrheit in das staatliche Verhalten hineinzübersetzen. Dies gilt für den Bund wie für die Länder gleichermaßen.

Eine zweite "Verengung" kommt hinzu. Gewählt wird das Parlament. Dieses bestimmt die Regierung. Zwar kennt man in der Regel vor der Wahl den "Kanzlerkandidaten" oder den "künftigen Landesvater", doch gilt dies

schon in geringerem Maße für die einzelnen Minister. Auch kann man nie sicher sein, daß nicht irgendwann ein Personenwechsel stattfindet, daß der freundliche K. durch den dynamischen S. oder X. durch Y. ersetzt wird. Von daher ist der Einfluß der Bevölkerungsmehrheit noch ein Stückchen geringer als bei der Auswahl der Parlamentarier selbst.

Viel wichtiger als diese "Ausdünnung" des Volkswillens ist allerdings die Tatsache, daß der Verwaltungsapparat und die Justiz keineswegs gewählt werden. Wer Regierungsrat oder Richter am Landgericht wird, bestimmt sich gem. Art.33 Abs.2 GG allein nach "Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung". Wird diese einmal bejaht, so sind die Funktionsträger in der Regel auf Lebenszeit in ihrer Stellung; von den wenigen "politischen Beamten" abgesehen, muß jede neue Regierung mit dem bestehenden "Apparat" in Verwaltung und Justiz zurechtkommen. Dies wäre dann nicht weiter bemerkenswert, wenn alle Entscheidungen durch die vom Parlament erlassenen Gesetze vorprogrammiert wären. Verwaltung und Justiz sind aber in der Praxis nicht nur ausführende Organe des Gesetzgebers, sondern besitzen zahlreiche eigene Entscheidungskompetenzen. Ob das Unternehmen X mit staatlicher Unterstützung saniert wird, wird in der Regel nicht im Parlament entschieden, in welchem Umfang Warnstreiks stattfinden dürfen, bestimmt sich faktisch nach den Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts. Zwar wird "im Namen des Volkes" Recht gesprochen, doch heißt dies nicht, daß der Wille der Mehrheit der Bevölkerung deshalb in den Urteilen zum Ausdruck kommen müßte. Welche Konsequenzen sind daraus zu ziehen? Man könnte überlegen, auch Verwaltung und Gerichte dem Wahlmechanismus zu unterwerfen, wie dies in den USA der Fall ist. Das Grundgesetz hat sich jedoch - wie ich meine, mit gutem Grund - für eine andere Lösung entschieden, die man zunächst hinzunehmen hat. Man sollte allerdings mehr als bisher daran denken, daß die in Art.33 Abs.2 GG garantierte Gleichheit des Zugangs zu allen öffentlichen Ämtern eine wichtige demokratische Funktion hat: Wer einzelne Gruppen hier ausschließt, nimmt ihnen einen Teil der Bürgerrechte. Im hier interessierenden Zusammenhang kommt es allein auf die Feststellung an, daß Wahlen sich nur auf einen Teil der Entscheidungsträger in unserem Staate beziehen. Beamte und Richter mögen aufgrund ihrer Ernennung durch das Staatsoberhaupt "demokratisch legitimiert" sein, vom demokratischen Souverän kontrolliert sind sie nicht. Auch insoweit besteht zwischen dem Bund und den Ländern kein Unterschied.

Wie verhält es sich nun mit den "Abstimmungen" im Sinne des Art.20 Abs.2 GG, also der zweiten Form, in der sich der Volkswille manifestiert? Der Text des Grundgesetzes weist insoweit ein bemerkenswertes Ungleichgewicht auf: Von Abstimmungen ist nur im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes nach Art.29 und 118 GG die Rede. Sonstige Fälle der Abstimmung sind nicht erwähnt; anders als in der Weimarer Verfassung fehlt eine den Wahlen vergleichbare Regelung über Volksbegehren und Volksentscheid.

Im Gegensatz dazu finden sich in zahlreichen Landesverfassungen Regelungen über die unmittelbare Einschaltung des Volkes bei der Entscheidung von Sachfragen. Eine Ausnahme bilden lediglich die Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg, die ausdrücklich nur Wahlen vorsehen. In Berlin kann durch Volksentscheid das Abgeordnetenhaus vorzeitig aufgelöst werden, in den anderen Bundesländern einschließlich Baden-Württemberg, Bayern und Hessen können jedenfalls Gesetze im Wege des Volksbegehrens, d. h. aus der Bevölkerung heraus vorgeschlagen und auch im Wege des Volksentscheids durch die Bevölkerung selbst beschlossen werden. In der Praxis wird von diesen Möglichkeiten ein eher vorsichtiger Gebrauch gemacht. Erinnert sei an das Volksbegehren zur Auflösung des Berliner Abgeordnetenhauses (dem dieses dann durch eine selbstbeschlossene Auflösung zuvorkam), an die Entscheidung zur Gesamtschule in Nordrhein-Westfalen und an den Art. 111a der Bayerischen Landesverfassung, wo sich ein durch Volksbegehren erzwungener Verzicht auf privaten Rundfunk findet. Das Volksbegehren zur Startbahn West scheiterte dagegen an einer Entscheidung des Hessischen Staatsgerichtshofs, doch zeigt dieses Beispiel, daß die "direkte Demokratie" in den Ländern keineswegs nur auf dem Papier steht.

### **3. Grundrechte als Ersatz?**

Ist die demokratische Mitwirkung des Bürgers im Bund tatsächlich auf die Teilnahme an Wahlen beschränkt - sieht man einmal von dem nicht übermäßig wichtigen Neugliederungsartikel ab? Eine solche These wäre ein wenig vorschnell; das Verfassungssystem beschränkt sich nicht auf "Willensäußerungen" in Form von Wahlen und Abstimmungen. Die Grundrechte geben vielmehr dem einzelnen die Möglichkeit, allein oder zusammen mit anderen den Prozeß politischer Willensbildung zu beeinflussen.

Der einzelne hat einmal das Recht, nach Art.9 Abs.1 GG mit anderen zusammen Vereinigungen zu bilden



oder bestehenden Vereinigungen beizutreten. Art.21 Abs.1 GG sagt inhaltlich dasselbe für politische Parteien.

Zum zweiten kann der einzelne nach Art.5 Abs.1 seine Meinung äußern. Nach Art.8 Abs.1 kann er dies auch auf Versammlungen tun, d. h. demonstrieren. Schließlich gibt Art.17 Abs.1 das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

Es wäre sicherlich etwas vordergründig, würde man diese Rechte mit dem Argument beiseite schieben, sie würden immer nur "Meinungen", nicht jedoch verbindliche Entscheidungen möglich machen. Massendemonstrationen, aber auch lautlose Interventionen großer Verbände können sehr wohl Einfluß auf das Verhalten von Regierung und anderen Staatsorganen haben: Erschütterte Massenloyalität kann sich nicht nur in den nächsten Wahlen niederschlagen, sondern unter Umständen sogar bestimmte Vorhaben undurchführbar machen. Die Initiativen zur Verhinderung der Volkszählung sind ein Beispiel hierfür, das das Bundesverfassungsgericht sicherlich nicht ganz unbeindruckt gelassen hat.

Die Probleme liegen auf einer anderen Ebene. Vereinigungen und Verbände lassen sich ähnlich wie Großunternehmen nur noch ausnahmsweise neu gründen; der einzelne ist in aller Regel darauf beschränkt, sich den bestehenden Organisationen anzuschließen oder auf Mitwirkung zu verzichten. Innerhalb aller größeren Organisationen gilt zudem das "eherne Gesetz der Oligarchie": Wer einmal Führungspositionen erreicht hat, ist schon aufgrund seines Informationsvorsprunges nur noch schwer kontrollierbar. Sicherlich könnte man sich andere Organisationsformen vorstellen, wie die Diskussion um die Rotation innerhalb der Partei DIE GRÜNEN zeigt. Was die Durchsetzung eines solchen Alternativmodells allerdings für Konsequenzen für die Fähigkeit einer Organisation hat, Probleme zu bewältigen und sich in einer anders strukturierten Umwelt zu behaupten, kann hier nicht weiter vertieft werden. Im Regelfall muß jedenfalls davon ausgegangen werden, daß auch die innerverbandliche Demokratie nicht so geartet ist, daß der Wille der Mehrheit problemlos im Verhalten der Führung zum Ausdruck kommt.

Was die Freiheit der Meinungsäußerung angeht, so geht es auch nicht allein darum, daß bestimmte Meinungen als "unerwünscht" oder gar als "verfassungsfeindlich" gelten, was für den Betroffenen erhebliche praktische Folgen haben kann. Die Schwierigkeit liegt vielmehr darin, daß durch die Struktur der Massenmedien bedingt bestimmte Meinungen von vornherein sehr viel mehr "Resonanz"

haben als andere. Die Öffentlichkeit ist keine herrschaftsfreie, sondern eine vermachtete: Es gehört ein außergewöhnliches Maß an Engagement dazu, ohne Unterstützung durch etablierte Organisationen bestimmte Positionen ins öffentliche Bewußtsein zu tragen. Dies gilt sogar dann, wenn man wie bei den Anliegen der Friedensbewegung bei vielen Mitbürgern mit einem hohen Maß an Sympathie und Zustimmung rechnen kann.

Was folgt daraus konkret? Auch die Grundrechte sind nicht in der Lage, die Wahlen in der Weise zu ergänzen, daß man auch nur von einer effektiven Chance sprechen könnte, daß sich der Mehrheitswille zu bestimmten Sachfragen in staatlichen Entscheidungen niederschlägt. Das Volk selbst zu bestimmten politischen Entscheidungen zu fragen ist daher nicht nur legitim, sondern im Interesse der demokratischen Struktur unseres Gemeinwesens geboten.

Tut man diesen Schritt, so ergeben sich zwei im Folgenden zu erörternde Fragen:

- Ist eine über Art. 29 und 117 GG hinausgehende Form von direkter Demokratie zulässig?
- Wie muß eine Volksbefragung strukturiert sein, um nicht ihrerseits zu einem Manipulationsinstrument zu werden?

#### **4. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit**

Ob und in welchem Umfang Volksbefragungen zulässig sind, wird in der Regel unter Hinweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958 (2) diskutiert. In dem damaligen Verfahren war es darum gegangen, daß die Länder Hamburg und Bremen eine Volksbefragung zur Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen beabsichtigten und zu diesem Zwecke "Volksbefragungsgesetze" erlassen hatten. Das Bundesverfassungsgericht erklärte beide Gesetze für nichtig, weil sie in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes in Sachen Verteidigung eingreifen würden. Interessant daran ist weniger das allgemein bekannte Ergebnis als die Begründung.

Das Bundesverfassungsgericht ging zunächst von einer Unterscheidung aus, die dem Nichtjuristen ein wenig gekünstelt erscheinen mag, die jedoch große praktische Bedeutung besitzt. Wenn Bürger sich zu bestimmten Sachthemen äußern, müsse man nämlich danach fragen, in welcher Eigenschaft sie das tun. Geht es um einen Akt der politischen Willensbildung des Volkes, um eine Äußerung im Kampf der Meinungen, so sind keine Kompetenzbestimmungen zu beachten; der einzelne kann sich allein oder zusam-

men mit anderen zu beliebigen Fragen äußern, gleichgültig ob sie durch den Bund, ein Land oder eine Gemeinde zu entscheiden sind. Handelt der einzelne jedoch als Teil des "Verfassungsorgans" Volk, ist die bundesstaatliche Zuständigkeit zu beachten: Ein Landesvolk kann sich nicht zu Fragen äußern, über die allein der Bund zu entscheiden hat. In der Entscheidung vom 30. Juli 1958 wird dies wie folgt zum Ausdruck gebracht:

"Öffentliche Meinung und politische Willensbildung des Volkes kann aber nicht identifiziert werden mit staatlicher Willensbildung, d.h. der Äußerung der Meinung oder des Willens eines Staatsorgans in amtlicher Form. Auch das Grundgesetz geht von dieser Unterscheidung aus: Einerseits handelt Art.21 Abs.1 GG von der politischen Willensbildung des Volkes, andererseits handelt Art.20 Abs.2 GG von der Bildung des Staatswillens, und zwar von der Ausübung der vom Volk ausgehenden und unter Umständen auch vom Volk selbst als Staatsorgan wahrgenommenen Staatsgewalt." (3)

Da im konkreten Fall die Bürger Hamburgs und Bremens nach denselben Regeln wie bei einer Wahl ihr Votum abgeben sollten, lag ein Fall des "staatsorganschäftlichen Handelns" vor. Für dieses fehlte nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Zuständigkeit, da auch die Abgabe eines rechtlich unverbindlichen Votums einen Eingriff, gewissermaßen ein Hineinregieren in den dem Bund vorbehaltenen Bereich darstellte. Ausdrücklich blieb jedoch dahingestellt, ob eine Volksbefragung auf Bundesebene möglich wäre (4); sich in diesem Punkte festzulegen, bestand nach den vorher gemachten Aussagen auch keinerlei Veranlassung mehr. Für die heute anstehende Problematik ergeben sich aus der Entscheidung zwei Konsequenzen:

Zum einen ist es völlig unbestritten, daß eine autonome, ohne Einschaltung des Staatsapparats erfolgende Volksbefragung zulässig ist. Niemandem ist es verboten, seine Mitbürger zur Stationierung von Atomraketen, zur Entgiftung der Umwelt oder zu anderen Problemen zu befragen. Wer hier sein Votum abgibt, handelt nicht im Bereich staatlicher Willensbildung wie bei der Abgabe des Stimmzettels im Wahllokal, er macht vielmehr von seinem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung im Prozeß politischer Willensbildung Gebrauch. Es bestehen daher keinerlei rechtliche Bedenken dagegen, etwa parallel zur Europawahl Befragungen durchzuführen.

Zum zweiten ist die Frage einer "Abstimmung" im Sinne des Art.20 Abs.2 GG durch das Bundesverfassungsgericht nicht negativ entschieden. Die besseren Gründe sprechen dafür, dem Gesetzgeber insoweit freie Hand zu ge-

ben. Dies macht zum einen der Wortlaut des Art.20 Abs.2 GG deutlich, der "Wahlen" und "Abstimmungen" völlig gleichberechtigt nebeneinander nennt und keinerlei Anhaltspunkte dafür enthält, die eine Form, wie sich das Volk äußert, gegenüber der anderen Form völlig zu verabsolutieren. Zum zweiten würde die Gegenmeinung, d. h. eine Beschränkung der "Abstimmungen" auf die Neugliederung des Bundesgebiets, zu dem wenig einleuchtenden Ergebnis führen, daß die dort vorgesehene Einschaltung des Volkes im Prinzip an der "Ewigkeitsgarantie" des Art.79 Abs.3 teil hätte, während andere, sehr viel wichtigere Fragen jederzeit anders als in der Vergangenheit entschieden werden können. Zum dritten ist zu beachten, daß die demokratische Ordnung in den Ländern, von der Art.28 Abs.1 GG spricht, ja auch in beträchtlichem Umfang plebiszitäre Elemente enthält: Es wäre unlogisch, wollte man "demokratische Ordnung" im Sinne des Art.20 auf ein reines Repräsentativsystem (ergänzt durch die Neugliederungsproblematik) beschränken, während "demokratische Ordnung" im Sinne des Art.28 Abs.1 GG auch Volksbegehren und Volksentscheid zulassen würde. Die in Art.28 Abs.1 angelegte Zielsetzung der "Homogenisierung" der Verfassungsordnungen von Bund und Ländern wäre bei einer solchen Auslegung verfehlt. Auch die juristische Literatur neigt in jüngerer Zeit dem Gedanken zu, das parlamentarische System durch eine direkte Einschaltung des Volkes in bestimmte Sachfragen zu ergänzen (5).

Eine Grenze dürfte bei "Abstimmungen" jedoch zu beachten sein: Sie dürfen das repräsentative System nach dem Grundgesetz nicht aufheben, sondern nur ergänzen. Dies bedeutet, daß durch Abstimmung nicht etwa den Parlamentariern verbindliche Direktiven gegeben werden können und daß auf diesem Wege auch kein Gesetz erlassen oder aufgehoben werden kann. Insoweit besteht ein Unterschied zu zahlreichen Landesverfassungen, die die gesetzgebende Gewalt zwischen dem Volk und dem Parlament aufteilen. Eine Angleichung ist insoweit nur über eine Änderung des Grundgesetzes möglich. Im praktischen Ergebnis bedeutet dies, daß derzeit wohl nur eine konsultative Volksbefragung zulässig ist. Weitergehendes wurde - soweit ersichtlich - in den politischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre aber auch gar nicht gefordert.

Zwischen der ersten und der zweiten Form der Volksbefragung besteht daher in bezug auf die juristische Verbindlichkeit kaum ein Unterschied. Der erste Weg, d. h. die autonome Organisation einer Volksbefragung, ist jedoch mit sehr viel größeren praktischen Schwierigkeiten als der zweite Weg verbunden. Bisher ist es in der Geschichte der

Bundesrepublik noch nie gelungen, auch nur die einfache Mehrheit der Wahlberechtigten zu einer Unterschrift unter eine bestimmte Stellungnahme oder zur Abgabe ihrer Stimme bei einer "privaten" Befragung zu bewegen. Dies hat auch qualitative Bedeutung für den Stellenwert solcher Meinungsäußerungen: Parlamentsentscheidungen werden immer die größere Legitimität für sich beanspruchen können, solange nicht eine ähnlich große Zahl von Mitbürgern wie bei Bundestagswahlen für bestimmte sachliche Ziele aktiv wurde. Formal ist für den zweiten Weg der Erlaß eines Gesetzes Voraussetzung: Anders läßt sich das Verfahren, wie der Staat eine Volksbefragung organisiert, nicht regeln.

## 5. Politische Einwände?

Die Tatsache, daß die Volksbefragung nach dem Grundgesetz zulässig ist, sagt nichts darüber aus, ob man sie auch politisch will. Abschließend sei daher auf zwei Bedenken hingewiesen, die in Diskussionen immer wieder auftauchen.

Das eine läßt sich schlagwortartig als "Todesstrafenargument" charakterisieren: Läßt man die Einschaltung des Volkes zu, kann dies bedeuten, daß auch reaktionäre Positionen zur Geltung kommen, daß der "Souverän" die Ausländer hinauswirft, daß alle Subventionen abgeschafft oder daß eben die Todesstrafe wieder eingeführt wird. Ich gestehe, daß mich bei Überlegungen dieser Art ein sehr unangenehmes Gefühl beschleicht. Natürlich kann es Fehlentscheidungen geben, doch wer garantiert eigentlich dafür, daß die Parlamentarier insoweit vor Irrtümern gefeit sind? Demokratie lebt nun einmal nicht von dem Grundsatz "Verstand ist stets bei wenigen nur gewesen" oder nach dem derben Bismarck-Motto: "Vox populi vox Rindvieh". Demokraten gehen vielmehr von der optimistischen Annahme aus, daß im Zweifel der Souverän Recht hat, zumal er selbst ja auch die Konsequenzen seines Tuns zu spüren bekommt: Monarchen, aber auch demokratisch legitimierte Funktionsträger können sich im Kriegsfall davonmachen, dem Volk sind solche "Ausweichstrategien" nicht gegeben. Für diejenigen, die sozialen Wandel erstreben, kommt eine weitere Erwägung hinzu. Wer Privilegien abbauen will, wer mehr Selbstbestimmung und mehr Bürgerfreiheit realisieren will, hat dafür nur einen Verbündeten: Allen mit Hilfe der Bevölkerungsmehrheit kann es gelingen, derartigen Zielen näherzukommen; eine abgehobene Gegen-Bürokratie wird da nichts ausrichten können.

Der zweite Einwand ist sehr viel wichtiger zu nehmen. Das Wort "Volksbefragung" sagt als solches ja gar nichts darüber aus, wer die Initiative zu diesem Akt ergreift, wer insbesondere die Frage formuliert. Aus dem Frankreich der V. Republik kennt man Beispiele, wie das Referendum als Mittel der Absicherung der Regierungspolitik eingesetzt wurde. Auch bei uns könnte Entsprechendes drohen. Wichtig ist deshalb, von vornherein dafür zu sorgen, daß die Definition der Frage nicht denjenigen überlassen bleibt, die sowieso schon über Herrschaftspositionen verfügen. "Volksbefragung" ist daher immer nur dann erstrebenswert, wenn sie mit einem Volksbegehren verknüpft wird, wenn also auch politische Minderheiten das Recht haben, eine Volksbefragung auf den Weg zu bringen. Die meisten Landesverfassungen sind diesen Weg gegangen - eine sehr sinnvolle Einrichtung, die auch im Bund aufgegriffen werden müßte. Nur wenn dies geschieht, kommen wir dem Ziel etwas näher, daß das Volk über sein eigenes Schicksal ein wenig mitentscheiden darf.

#### **Anmerkungen**

- 1) BVerfGE 5, 85, 197
- 2) BVerfGE 8, 104 ff.
- 3) BVerfGE 8, 104, 113
- 4) BVerfGE 8, 104, 121/122
- 5) siehe dazu Steinberg, Zeitschrift für Rechtspolitik 1982, 113, 117; Pestalozza, Neue Juristische Wochenschrift 1981, 733 ff.; Docke/Stuby, Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1983, 906 ff.

Macht sich nach den vielfältigen Aktionen und Aktivitäten der Friedensbewegung im Herbst 1983 nun Resignation breit, weil das unermüdliche Engagement so vieler Menschen gegen neue Raketen augenscheinlich nichts genützt hat? Stimmt die selbstgefällige Einschätzung der Bundesregierung: »Die demonstrieren und wir regieren«? Nein, die gegenwärtige Pause soll zum Nachdenken verwendet werden, wie man den langfristigen Erfolg der Friedensbewegung sicherstellen kann — nämlich: die Sensibilisierung der Bürger für die Gefahren der gegenwärtigen »Sicherheits-« Politik und die Demokratisierung der gesamten Politik durch Ausnutzen der im Grundgesetz niedergelegten Möglichkeiten. Also: Keine Raketen und mehr Demokratie! Diesen Zielen dient die von der Friedensbewegung geplante selbstorganisierte Volksbefragung. Dieses Handbuch möchte praktische Anleitungen zur Realisierung der Volksbefragung und Denkanstöße über die damit verbundenen politischen Fragen und Einschätzungen geben.

Autoren u.a.:

Jo Leinen, Klaus Scherenberg, Josef Lehmann, Wolfgang Däubler, Bernhard Docke, Gerhard Stuby, Berthold Meyer, Bernd Guggenberger, Claus Offe, Detlef zum Winkel, Jürgen Elsässer, Gerd Weisskirchen, Roland Vogt.