

dermann und jederfrau zu Gehör zu bringen. Es gibt mehr Gelegenheiten (und mehr Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung) dafür, als bisher genutzt werden konnten, bei Gesprächen im Bekanntheitskreis und am Arbeitsplatz, an Informationsständen und bei Veranstaltungen, vor allem aber auch bei Hausbesuchen, beispielsweise im Rahmen der Kampagne für „atomwaffenfreie Zonen von unten“, die jetzt in so vielen Städten, Gemeinden, Stadtvierteln und Straßen angelaufen ist. Was General Bastian schon im vergangenen Jahr auf dem Evangelischen Kirchentag in Hamburg vorgezeichnet hat: Die Unterschriftensammlung gegen die Stationierung der neuen Atomraketen, innerhalb von 2 Jahren schon über drei Millionen, muß zu einer regelrechten Volksabstimmung werden! Schon jetzt zeigen ja die Dämme einer Argumentation, es sei verfassungsrechtlich unzulässig, das Volk, in einer derartigen Existenzfrage, selbst zu befragen, erste Risse.

Daß heute öffentlich über die Herbeiführung einer Volksbefragung in Sachen „Nachrüstung“ nachgedacht wird, ist ein Erfolg, der die Friedensbewegung, alle Kritiker der „Nachrüstung“, anspornen sollte, 1983 zu ihrem Jahr zu machen. Das Ziel, zu verhindern, daß die Stationierung 1983 wie beschlossen beginnt, ist erreichbar! Selbst wenn damit noch nicht die grundsätzliche Abkehr von der „Nachrüstung“ und der grundsätzliche Kurswechsel in Richtung Atomwaffenfreiheit und Abrüstung in Ost und West durchgesetzt wäre, wäre lebenswichtige Zeit gewonnen. An der Seite der in den USA selbst rasch wachsenden „Freeze“-Bewegung (und unter Hinweis auf den, jetzt selbst von Springers „Welt“ großzügig bestätigten, einseitigen Stationierungsstopp der Sowjetunion seit März 1982; vgl. „Die Welt“ v. 29. 11. 1982, S. 1) sollte zumindest ein Moratorium erzwingbar sein, das beide Seiten verpflichtet, für die Dauer der Verhandlungen keine neuen Atomraketen in Europa

zu stationieren. Die USA würden sich dann zu überlegen haben, ob sie es sich weiterhin leisten können, in Genf auf einer Position der Scheinverhandlungen zu beharren . . .

Ob es nun 1983 zu Bundestagswahlen kommt oder nicht: Keinem Abgeordneten, keinem Politiker, ganz gewiß nicht Helmut Kohl, der so vollmundig von Vaterland und Patriotismus spricht, darf in diesem Jahr die permanente Konfrontation mit der Frage erspart bleiben, ob er der nationalen Existenz, dem Überleben unseres Volkes, oder der Nibelungen-treue zu einem unter falschen Voraussetzungen durchgepaukten Raketenbeschluß, einem „Plan Euroshima“ der US-Atomkriegsstrategen, den Vorrang gibt. Was glauben Kohl, Wörner oder andere eigentlich, wie die Sowjetunion reagieren wird, wenn die Raketen, allen Warnungen zum Trotz, tatsächlich aufgestellt werden? Auf deutschem Boden, von dem schon einmal ein Krieg ausging, der zwar die „Enthauptung“ und damit die „Liquidierung“ der Sowjetunion verfehlte, diese aber über 20 Millionen Tote kostete. Glaubt man in Bonn wirklich, in Moskau werde dies vergessen? Nur weil so viele Deutsche es gern vergessen oder verdrängen wollen? Haben Kohl oder Wörner wohl bisher auch nur ein einzigesmal versucht, sich vorzustellen, wie die Verantwortlichen, Politiker und Generäle, in Moskau die drohende Veränderung der Lage in Europa sehen müssen? Von einer „umgekehrten“ Kuba-Krise zu sprechen, wäre fast noch zu harmlos.

Die Stunde der Wahrheit rückt näher. Wenn die Friedensbewegung es schafft, die Wahrheit darüber, worum es bei der Stationierung der neuen US-Raketen in Wirklichkeit geht – um nicht weniger als um unsere Haut und um ganz Europa –, in jeden, wirklich jeden Haushalt der Bundesrepublik zu bringen, dann wird die Stunde der Wahrheit keine Stunde der „Nachrüstung“, kein „Euroshima“ sein.

Karl D. Bredthauer

Volksbefragung zur Stationierung?

Die „Nachrüstung“ mit der für 1983 drohenden Stationierung neuer amerikanischer Mittelstreckenwaffen in der Bundesrepublik läßt sich immer weniger als Sache der Regierenden dieses Landes verkaufen, zu der die betroffene Bevölkerung nichts zu sagen hätte. Der jüngst vom Bundesverfassungsrichter Helmut Simon während einer Tagung der Ev. Akademie in Bad Boll geäußerte Vorschlag, man solle zur Raketenstationierung eine „konsultative Volksbefragung“ durchführen, bringt die Legitimationsdefizite von Regierung und Parlament deutlich zum Ausdruck. Aus dem aktuellen Anlaß der Initiative Helmut Simons veröffentlichten wir zwei Beiträge, die sich mit verfassungsrechtlichen und politischen Aspekten auseinandersetzen. Werner Holtfort, Vorsitzender des Republikanischen Anwaltsvereins, und Wolfgang Däubler, der vor kurzem das Gutachten zur Verfassungsbeschwerde des DGB Rheinland-Pfalz gegen die Lagerung von Giftgas miterstellte (vgl. „Blätter“ 10/1982, S. 1276 ff.) und über Verfassungsfragen der Stationierung publiziert hat, sandten uns die folgenden Beiträge.

I

Eine Stationierung besonders der Pershing II auf bundesdeutschem Boden ist das größte vitale (oder auch letale) Problem seit Bestehen der Republik. Diese Raketen können zum Entwaffnungsschlag gegen den Ostblock dienen. Bei einer Flugdauer von ca. 4 Minuten entfällt jede Vorwarnzeit. Die Staaten des Warschauer Paktes müssen das als sehr ernste Bedrohung empfinden. Die USA wollten 1962 lieber einen dritten Weltkrieg riskieren, als russische Mittelstreckenraketen auf Kuba zulassen, weil da-

durch die Vorwarnzeit beseitigt und die USA atomar erpressbar geworden wären. Dasselbe gilt aber für das Sicherheitsbedürfnis der Sowjetunion. Daher könnten die Pershing II im Falle etwa einer Krise um die Ölfelder am Persischen Golf sowjetische SS-20 oder 21 anziehen wie ein Magnet das Eisen.

In dieser Situation hat Bundesverfassungsrichter Helmut Simon zum Nachdenken darüber angeregt, ob nicht die bedrohte Bevölkerung befragt werden solle, ob sie dem Abschreckungsgedanken zuliebe diese tödliche Gefahr in Kauf nehmen wolle. Das führt auf den einfachen Gedanken zurück, daß nicht die Bundesrepublik, sondern das Volk der Souverän der Demokratie ist.

Freunde atomarer Hochrüstung sind empört. Sie scheinen sich von einer solchen Befragung nichts gutes für ihre Ideologie zu versprechen. Enno von Loewenstern fühlt sich in der „Welt“ daran erinnert, daß „Möchtegern-Befragter offensichtlich politischen Druck erzeugen wollten“. CSU-MdB Paul Gerlach bezeichnet im „Deutschland-Union-Dienst“ seiner Partei Simon als ein „durch Verkündung abstruser Gedankengänge bereits früher unrühmlich aufgefallenes Mitglied des höchsten deutschen Gerichts“, das „sich wiederum in einer Weise betätigt, die ihn als Mithüter der Verfassung in einem zweifelhaften Licht erscheinen läßt“. Von CDU/CSU-Seite wird Simon angedroht, ihn als Richter wegen Befangenheit abzulehnen.

Das alles läßt sich mit unserer Rechtsordnung nicht in Einklang bringen. Verfassungsrichter, die zu ihrem Amt taugen, müssen notwendig politisch bewußte Menschen sein. Also haben sie auch bestimmte Ansichten über politische Probleme, und zwar bevor sie auch nur ahnen, daß sie mit der Materie von Amts wegen befaßt werden.

Selbstverständlich steht es ihnen frei, ihre Ansichten für sich zu behalten oder auch

öffentlich zu äußern. Ob sie schweigen oder reden, jeder von ihnen hat sein Vorverständnis von der ihm wünschenswert erscheinenden Antwort auf jede Rechtsfrage, auch auf die ihm später etwa im Amt vorgelegte. Dieses Vorverständnis wird meist aus der entweder mehr konservativen oder mehr progressiven Grundhaltung rühren, um welcher willen der Richter in sein Amt gewählt wurde. In diesem Sinne ist jeder Richter am Bundesverfassungsgericht stets „befangen“. Das aber meint kein Gesetz, welches Richterablehnungen wegen Besorgnis der Befangenheit zuläßt. Befangen in diesem gesetzlichen Sinne ist allein der Richter, welcher das allgemeine Vertrauen enttäuscht, er werde sich als erstes im Richteramt seiner Vorverständnisse bewußt werden und diese über Bord werfen, um objektiv seine jeweilige Aufgabe zu meistern.

Nun haben allerdings die Väter des Grundgesetzes aus Angst vor Demokratieunmündigkeit des eigentlichen Souveräns darauf verzichtet, eine Volksbefragung förmlich in die Verfassung einzuführen. Dem standen böse Erfahrungen aus Weimarer Zeiten Pate. Damals allerdings waren weder Republik noch Demokratie in den Menschen fest verankert. Sie konnten Demagogen erliegen. Heute aber gehen wir vom „mündigen“, vom demokratiebewußten Bürger aus. Auch tritt ein neues Demokratieverständnis zu Tage: Viele Bürger sind es leid, nur alle vier Jahre durch Abgabe des Stimmzettels an der „Volksherrschaft“ teilzuhaben. Sie betätigen sich aktiv in politischen Parteien oder in Bürgerrechtsorganisationen wie etwa der Humanistischen Union, dem Komitee für Grundrechte und Demokratie, dem Republikanischen Anwaltsverein oder dem Bund für Umwelt- und Naturschutz in Deutschland. Sie nehmen an überwiegend friedlichen Demonstrationen teil, um auf soziale Probleme und Mißstände aufmerksam zu machen.

Angeichts dessen ist die Meinung, Volksbefragungen dürften keinesfalls stattfinden, eine obrigkeitsstaatliche, demokratiepervertierende Auffassung. Plebiszite sind Demokratie in ihrer reinsten, ursprünglichen Form. Sie sind im Grundgesetz (Artikel 29 und 118) und in mehreren Landesverfassungen sogar zu Fragen von weit minderer Bedeutung vorgesehen. Simons Anregung ist deshalb ganz und gar verfassungskonform.

Mehr noch, sie ist auch politisch klug. Noch keine Gruppierung in der bundesdeutschen Geschichte hat so viel Bürger zu Demonstrationen auf die Beine gebracht, wie die Friedensbewegung. Man sollte sie nicht in die Aktion des „zivilen Ungehorsams“ drängen, nicht vom verbalen oder in einer Demonstration artikulierten Protest in den Widerstand. Weit besser ist es, den Befürwortern wie den Gegnern der atomaren Hochrüstung eine gesetzmäßige Abstimmung zu ermöglichen.

Diese kann nicht hinreichend durch eine baldige Bundestagswahl ersetzt werden. Denn dabei spielen auch soziale, wirtschaftliche, freiheitsstaatliche, energiepolitische und andere Fragen, wie die Sympathie zu einer bestimmten Person, eine ausschlaggebende Rolle. Alles das würde verfälscht, wenn man aus der Parlamentswahl einen „Raketenwahlkampf“ machen würde.

Werner Holtfort

II

1. Die Reaktion ließ nicht lange auf sich warten. Wiederum habe sich „ein durch Verkündung abstruser Gedankengänge bereits früher unrühmlich aufgefallenes Mitglied des höchsten deutschen Gerichts in einer Weise betätigt, die ihn als Mithüter der Verfassung in einem zweifelhaften Licht erscheinen läßt. Herr

Helmut Simon konstatierte ein verfassungspolitisches Defizit, weil das Grundgesetz keine konsultative Volksbefragung vorsieht. Zur Beseitigung dieses angeblichen Defizits schlägt er die Verabschiedung eines Gesetzes über konsultative Volksbefragungen, etwa über die Stationierung atomarer Mittelstreckenwaffen im Rahmen des Nachrüstungsbeschlusses des Nordatlantischen Bündnisses, vor. Die abwiegelnden Bemerkungen, mit denen Herr Simon seinen Vorschlag umgibt, können nicht darüber hinwegtäuschen, daß in der Sache eine die Fundamente unserer Verfassungsordnung umgestaltende Verfassungsänderung vorgeschlagen wird – so der Originalton des CSU-Bundestagsabgeordneten Paul Gerlach im „Deutschland-Union-Dienst“ seiner Partei¹⁾. Abqualifizierungen dieser Art stehen in der besten Sonthofener Tradition – andernorts sind solche „Ausgrenzungen“ Andersdenkender für Kommunisten und andere „Verfassungsfeinde“, allenfalls noch für einzelne Gewerkschaftsführer reserviert. Verfassungsrichter als Systemveränderer – man reibt sich ein wenig die Augen angesichts der Absurdität des Vorwurfs.

Der Vorschlag einer konsultativen Volksbefragung – von Bundesverfassungsrichter Helmut Simon auf einer Tagung der Ev. Akademie Bad Boll gemacht²⁾ – weckt gleichwohl Interesse, ja Emotionen. Gibt es vielleicht doch eine Möglichkeit, jene Diskussion um die Einschaltung des Volkes wiederaufzunehmen, die durch die Volksbefragungsurteile des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1958³⁾ für alle Zeiten erledigt schien? Haben wir eine Chance, nicht nur alle vier Jahre zwischen „schwarz“ und „rot“ wählen zu können, sondern zu wesentlichen Fragen unseres Schicksals (immerhin) konsultiert zu werden? Denn

über eines darf von vorneherein kein Zweifel aufkommen: Es geht nicht darum, daß das Volk bestimmte Dinge verbindlich entscheidet und damit u.U. gegenüber dem Parlament das letzte Wort hätte; was allein in Rede steht, ist die Abgabe einer Stellungnahme, die die Staatsorgane berücksichtigen, aber auch in den Wind schlagen können. Das Wort vom „Plebiszit“ wäre eine Übertreibung; von „Befragung“ zu sprechen ist korrekt.

2. Der Vorschlag Simons könnte unschwer als „Einzelaktion“ abgetan werden, würde er sich nicht nahtlos in eine neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht einfügen, die bislang außerhalb der etablierten Staatsrechtswissenschaft noch recht wenig Aufmerksamkeit erfahren hat.

Im Zusammenhang mit der sog. friedlichen Nutzung der Kernenergie hat das Bundesverfassungsgericht am Beispiel des Grundrechts auf Leben und Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG seine Grundrechtskonzeption weiterentwickelt und um eine partizipative Dimension erweitert⁴⁾. Ausgangspunkt ist die schon in früheren Entscheidungen entwickelte Auffassung, nach Art. 2 Abs. 2 GG treffe alle staatlichen Organe die Pflicht, „sich schützend und fördernd vor die darin genannten Rechtsgüter (d. h. Leben und Gesundheit) zu stellen und sie insbesondere vor rechtswidrigen Eingriffen von seiten anderer zu bewahren.“⁵⁾ Angesichts der Art und Schwere möglicher Gefahren bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie müsse bereits die entfernte Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts genügen, um die Schutzpflicht des Gesetzgebers konkret auszulösen⁶⁾. Daraus folge, daß nicht nur die Genehmigung inhaltlich von strengen Voraussetzungen abhängig gemacht werden müsse, sondern daß auch vom Verfahren her den betroffenen Bürgern

1) Im Wortlaut abgedruckt in: „Frankfurter Rundschau“ v. 27. 11. 1982, S. 4.

2) Pressemeldung des epd v. 24. 11. 1982.

3) BVerfGE 8, 104 ff., 122 ff.

4) Vgl. insbes. BVerfGE 53, 30, 57 ff.

5) BVerfGE 53, 30, 57.

6) BVerfGE 49, 89, 141, bestätigt in BVerfGE 53, 30, 57.

alle Möglichkeiten eröffnet werden müssen, ihre rechtlich geschützten Interessen zur Geltung zu bringen. Nur auf diese Weise könne ein Grundrecht auch in der sozialen Realität wirksam werden. „Verfahren“ im Sinne dieser Rechtsprechung ist nicht nur der gerichtliche Rechtsschutz, sondern bereits das Verfahren vor der Verwaltungsbehörde. Dies ist in der Entscheidung zum Kernkraftwerk Mülheim-Kärlich besonders nachdrücklich hervorgehoben worden⁷⁾. In dem interpretierten Minderheitsvotum⁸⁾, auf das sich an anderer Stelle auch der Erste Senat als solcher bezog⁹⁾, heißt es dazu: „Für einen effektiven Grundrechtsschutz der potentiell Gefährdeten ist angesichts des Ausmaßes denbarer Gefahren entscheidend, daß bereits das behördliche Verfahren geeignet ist, im konkreten Fall zu ‚richtigen‘ sicherheitsrelevanten Entscheidungen zu führen. Wahrscheinlich läßt sich über das Verfahrensrecht verhindern, daß der Bereich zwischen Recht und Technik zum juristischen Niemandsland wird.“

Faßt man diese Rechtsprechung zusammen, so verlangt sie offensichtlich eine recht weitgehende Einschaltung all jener Personen, deren Grundrecht auf Leben und Gesundheit durch eine bestimmte Maßnahme gefährdet sein könnte. In Bezug auf die in Art. 28 Abs. 2 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung hat der Zweite Senat dasselbe angenommen und die staatliche Verwaltung von Verfassungen wegen für verpflichtet erklärt, die durch die Bestimmung von Lärmschutzzonen bei einem Militärflugplatz besonders betroffenen Gemeinden anzuhören, bevor vollendete Tatsache geschaffen sind¹⁰⁾. Die juristische Literatur ist diesem Ansatz im Grundsatz gefolgt, ohne freilich zu versäumen, vor einer

allzu weiten „Ausuferung“ dieser neuen Grundrechtsdimension zu warnen¹¹⁾.

Wie der Kreis der Betroffenen abzugrenzen ist, kann im Einzelfall sehr schwer zu bestimmen sein. Die Rechtsprechung zu den Kernkraftwerken bietet hierfür genügend Anschauungsmaterial¹²⁾. Fest steht nur, daß der völlige Verzicht auf die Einschaltung auch der am unmittelbarsten Betroffenen gegen Art. 2 Abs. 2 GG verstoßen würde; da für die militärische Nutzung der Kernkraft schon wegen der vergleichbaren Unfallgefahren nichts anderes gelten kann, ist der Vollzug des sog. NATO-Doppelbeschlusses über unsere Köpfe hinweg verfassungswidrig¹³⁾. Fest steht auf der anderen Seite aber auch, daß es Fälle geben kann, in denen eine so gravierende Entscheidung ansteht, daß eben nicht nur eine bestimmte Gruppe der Bevölkerung, sondern alle hier Wohnenden in besonderer, existentieller Weise betroffen sind. Für diese Fälle ist die von Helmut Simon vorgeschlagene konsultative Volksbefragung gedacht: Der Gesetzgeber hat lediglich ein Verfahren bereitzustellen, in dem die Bevölkerung ihre Meinung kundtun kann.

Bedeutet dies nicht, daß man damit von den Volksbefragungsurteilen aus den 50er Jahren abweicht? Die Frage zu bejahen, würde nicht bedeuten, daß man deshalb die neue Grundrechtskonzeption relativieren oder gar revidieren müßte: Es steht dem Bundesverfassungsgericht frei, aufgrund gewandelter Umstände oder besserer Einsicht frühere Positionen aufzugeben. Bei näherem Zusehen besteht der Widerspruch allerdings nicht. Die Ablehnung der vom Hamburgischen und Bremischen Gesetzgeber vorgesehenen

11) Vgl. insbes. Bethge, NJW 1982, 1 ff.; Ossenbühl, DÖV 1981, 1 ff.; der Gesamtzusammenhang der neueren Entwicklung der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist aufgearbeitet bei Hesse, EuGRZ 1978, 434 ff.

12) Vgl. zuletzt BVerfG EuGRZ 1982, 435.

13) Näher dazu Däubler, Stationierung und Grundgesetz, Reinbek 1982, S. 143 ff.

Volksbefragungen stütze sich entscheidend auf die Erwägung, daß das Volk hier als Staatsorgan tätig werden, den Staatswillen mitbilden sollte, wofür es an der verfahrensmäßigen (das Grundgesetz kennt keine Volksbefragungen, ob es sie zuläßt, war nicht zu entscheiden) und inhaltlichen Kompetenz (Verteidigung als Bundesangelegenheit) fehlte. Soweit nur die Bildung der öffentlichen Meinung und die politische Willensbildung des Volkes in Rede steht, gelten diese Grundsätze nicht – ob sich alle Bürger zu einer bestimmten Frage äußern, ist allein ihnen überlassen, insoweit stellt sich kein Kompetenzproblem¹⁴⁾. Wichtigster Anhaltspunkt dafür, daß es um staatliche und nicht um „gesellschaftliche“ Willensbildung ging, war für das Bundesverfassungsgericht die Übernahme sämtlicher für das Wahlverfahren geltender Vorschriften einschließlich der geheimen Abstimmung¹⁵⁾ – ein Gesetz über konsultative Volksbefragung hätte derlei „Anleihen“ tunlichst zu vermeiden. Möglicherweise könnte man bereits existierende Formen der Bürgerbeteiligung wie die atomrechtliche Verfahrensverordnung als Vorbild nehmen – andere Regelungen wie das Recht, sich auf der Gemeindeverwaltung im Rahmen bestimmter Fristen in eine Ja- und Nein-Liste einzutragen zu können, wären in die Überlegungen einzubeziehen.

3. Was sich daraus konsequent in die Rechtsprechung einfügt, ist deshalb noch lange nicht realisiert; rechtsdogmatische Folgerichtigkeit kann keine sozialen Prozesse ersetzen, noch so überzeugend begründete Positionen müssen – selbst wenn moderne Nachfahren des rechtsstaatlichen Positivismus dies nur ungern zur Kenntnis nehmen – erst einmal durchgesetzt werden. Auch richterliche Grundsätze kennen möglicherweise ihr „Oberhaus“ der hehren Grundsätze, denen alsbald das „Unterhaus“ der Aus-

14) BVerfGE 8, 104, 113 f.

15) BVerfGE 8, 104, 114/115.

nahmen folgt, die vom ersteren kaum etwas übriglassen.

Die Problematik wäre dann entscheidend entschärft, bestünde kein wesentlicher Unterschied zwischen der Anhörung der in der Umgebung eines Kernkraftwerks Wohnenden und der Befragung der gesamten Bevölkerung. Parallelen sind vorhanden: Die Einschaltung der Betroffenen ist in beiden Fällen ein Mittel der Informationsgewinnung für die staatlichen Instanzen, sie beschafft der bestehenden Ordnung eine höhere Legitimität, akzeptiert man doch bestimmte Dinge leichter, wenn man nach „demokratischen Spielregeln“ erst befragt wurde, und sie ist schließlich ein Mittel, um grundrechtlich geschützte Interessen effektiver als über das Parlament oder über Gerichtsverfahren zur Geltung zu bringen. Die Unterschiede liegen in den Risiken, die für die bestehende Herrschaftsordnung eintreten können. Geht es um einen Bebauungsplan oder die Errichtung eines Kernkraftwerks, so droht als „schlimmste“ Variante für eine zum Handeln entschlossene Bürokratie die Ablehnung ihres Vorhabens durch die Betroffenen – was nur in Extremfällen die Durchführung der beabsichtigten Pläne wirklich behindert. Das Volk kommt gewissermaßen immer nur in parzellierter Form zu Wort – dem Protest der Zehntausend steht ggf. die positive Entscheidung des 6 Millionen repräsentierenden Landesparlamentes gegenüber. Bei der Volksbefragung ist dies anders; hat sich eine klare Mehrheit gegen ein Vorhaben ausgesprochen, bleibt nur noch der Appell an den höheren Sachverstand der Experten, was wenig verfährt und das repräsentative System in eine Legitimationskrise stürzen könnte. Dies ist freilich nur ein Risiko: Geht die Sache „glatt“ im Sinne des von staatlichen Instanzen Geplanten, so ist der Legitimationsgewinn um so größer.

Wer die Macht hat und im Rahmen rechtsstaatlicher Bedingungen über den Staatsapparat verfügt, wird vermutlich nicht

7) BVerfGE 53, 30, 65/66.

8) BVerfGE 53, 69, 76.

9) BVerfG NJW 1981, 1437.

10) BVerfG NJW 1981, 1662.

dazu neigen, andere als unvermeidbare Risiken einzugehen. Konkret bedeutet dies, daß eine konsultative Volksbefragung nicht wie eine reife Frucht aufzusammeln sein wird – sie wird uns nicht geschenkt, sondern sie muß erkämpft werden. Daß man sich dabei auf die Initiative von Helmut Simon und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stützen kann, ist sicherlich kein Nachteil. Es sollte zu denken geben, daß die Linke bislang nicht den Mut hatte, das Thema „Volksbefragung“ wieder aufzugreifen – wer den Wind immer im Gesicht hat, neigt manchmal etwas zu früh zur Resignation. Das heißt nicht, daß man in einem großen Schritt von heute auf morgen eine Volksbefragung zur Raketenstationierung erreichen könnte – atomwaffenfreie Zonen auf lokaler Ebene sind ein sicherlich notwendiger Zwischenschritt, zumal sie dem verbreiteten Hang entgegenkommen, sich mehr an konkreten und überschaubaren Zusammenhängen als an „großen Entwürfen“ zu orientieren. Wir haben Grund zu hoffen, daß es uns gleichwohl in nicht allzu ferner Zukunft gelingt, über unser eigenes Schicksal ein wenig mitzubestimmen.

Wolfgang Däubler

Zum Verhältnis zwischen Pakistan und Afghanistan

Neben akuten innenpolitischen Problemen hat die Regierung Zia ul Haq auch im Bereich der internationalen Beziehungen, darunter unmittelbar an Pakistans

Grenzen, mit überaus komplizierten Fragen zu tun. Ziemlich widersprüchlich gestalten sich ihre Beziehungen mit dem benachbarten Afghanistan, wo 1978 ein neues Regime errichtet wurde, das vom Kreml wirtschaftlich und militärisch gestützt wird. Um sich an der Westgrenze gegen kommunistische Einflüsse zu wehren, entschieden sich die pakistanischen Behörden in ihren Beziehungen mit Afghanistan für eine Politik der Druckausübung auf das gegenwärtige Kabuler Regime. Dabei bedienen sie sich der zahlreichen afghanischen Emigranten, die in Pakistan Asyl gefunden haben. Die afghanischen Emigranten werden von ihnen als eine Art Wechsel präsentiert, um von den USA, China und einigen arabischen Freunden ansehnliche finanzielle Kredite zu erhalten. Die Beziehungen zwischen den beiden moslemischen Staaten stecken schon seit Jahren in einer tiefen Krise und bereiten der internationalen Gemeinschaft große Sorgen. Auch ist die Position der pakistanischen Politiker gegenüber Afghanistan recht unbeständig, denn sie können nicht umhin, der jüngsten Entwicklung in Afghanistan Rechnung zu tragen.

Die Hoffnung auf eine Lösung des afghanischen Problems mit militärischen Mitteln, deren sich die afghanischen Partisanen bedienen, schwindet und erweist sich in zunehmendem Maße als eine Illusion. Das Regime in Kabul verfolgt, indem es sich auf die Hilfe sowjetischer Berater stützt, beharrlich den Kurs, seine Armee zu verstärken, und verstand es, den Aufständischen mehrere beträchtliche Niederlagen zuzufügen. Besonders empfindlich war die jüngste Zerstörung ihrer Stützpunkte in der Gegend von Pandsher, die sowohl die Islam-Krieger als auch ihre Freunde im Ausland tief entmutigte. Heute steht bereits fest, daß die Versuche, alle, die mit der Revolution unzufrieden sind, unter der grünen Fahne des Heiligen Krieges zu vereinigen, endgültig gescheitert sind. Während in abgelegenen Gebieten Afghanistans sowie im Gebirge

die Bevölkerung heute noch nicht bereit ist, das neue Regime vorbehaltlos anzuerkennen, macht sich in den Städten und in ihrer weiteren Umgebung in wachsendem Maße bemerkbar, daß das Volk den verheerenden Bürgerkrieg satt hat und sich zu den Neuerungen und Reformen durchaus loyal verhält. Das Bestreben der Regierung Babrak Karmal, die kriegerischen Puschtu-Stämme, verschiedene ethnische Gruppen und Mullas auf ihre Seite zu ziehen, führt allmählich zu den erwünschten Ergebnissen. Eine Folge davon ist die unvermeidliche Schwächung der Basis der Widerstandsbewegung.

Ein trauriges Bild bietet das Lager der Aufständischen. Die sechs größten islamischen Afghanen-Organisationen, die ihren Sitz in Pakistan haben, haben sich zwar vor einem Jahr formell vereinigt, aber das führte keineswegs zur Bildung einer gegen Kabul gerichteten effektiven antikommunistischen Allianz. Zwischen den islamischen Führern dauert der erbiterte Kampf um Führungspositionen und Geldzuwendungen an, aber auch in Fragen der politischen Gestaltung Afghanistans sind sie sich uneinig.

Ebenso schlecht ist es mit den afghanischen Flüchtlingen in Pakistan bestellt. In den Flüchtlingslagern herrschen Anarchie, Hunger und Krankheiten. Es kommt häufig zu Zusammenstößen mit der pakistanischen Bevölkerung. Die afghanische Lagerverwaltung hat sich in ein kompliziertes, durch und durch korruptes bürokratisches System verwandelt, dessen Angehörige nur auf das eigene Wohl bedacht sind. Wie General Zia ul Haq jüngst in einer Pressekonferenz sagte, bilde das Problem der 2,7 Millionen afghanischen Flüchtlinge für die Wirtschaft Pakistans eine schwere Belastung.

Es entsteht der Eindruck, als offenbare die gegenwärtige „afghanische Richtung“ in der Politik Pakistans zunehmend ihre Aussichtslosigkeit. Dieser Kurs führt in eine Sackgasse. Anstatt durch vernünftige

Kompromisse und das Zustandebringen normaler Beziehungen mit Afghanistan die Westflanke seines Staates zu verstärken, steht Zia ul Haq vor einem ganzen Knäuel schwerer zu lösender Probleme und wird in dieser Frage für die pakistanischen Oppositionsparteien zunehmend zu einer geeigneten Zielscheibe.

Die Enttäuschung über die afghanischen Aufständischen und ihre Führer spielte offensichtlich auch bei der jüngsten Entscheidung der pakistanischen Führung eine wesentliche Rolle, unter Vermittlung des Sonderbeauftragten des UNO-Generalsekretärs Kontakte zur Regierung Karmal aufzunehmen, um strittige Fragen zu erörtern und Bedingungen für den Abzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan herbeizuführen. Die Fürsprecher einer politischen Lösung des afghanischen Problems rechnen mit einer Fortsetzung dieses Dialogs und bereiten sich auf die zweite Runde der Genfer Verhandlungen „aus nächster Nähe“ vor. Aber neben den Staatsmännern, die zur Anerkennung politischer Realitäten bereit sind, gibt es unter der pakistanischen Elite auch Hitzköpfe, die einen Ausweg aus der afghanischen Sackgasse nicht in Verhandlungen, sondern in der weiteren Konfrontation sehen.

Es sickerten Nachrichten durch, wonach einige pakistanische Generäle, durch die geringe Wirkung der Unternehmen der Mudschahidin verärgert, die Regierung aufforderten, die Hilfe an die afghanische Aufstandsbewegung zu verstärken, die diplomatische Tarnung, wonach Pakistan an den Aktionen gegen Afghanistan unbeteiligt sei, fallenzulassen und die Rolle des Organisators des Kampfes gegen das prokommunistische Regime in Kabul offen zu übernehmen. Sie raten, zu diesem Zweck gemeinsame Gremien aus pakistanischen Militärs und afghanischen Oppositionsführern zu bilden, die das Vorgehen der Aufständischen auf dem Territorium Afghanistans koordinieren und ihre Aktivität verstärken sollen.