

An den
Petitionsausschuß des
Deutschen Bundestages
Bundeshaus, 5300 BONN

Achberg, den 28. Dezember 1983

Sehr verehrte Damen und Herren Abgeordnete,

in Ausübung des Grundrechtes, uns "schriftlich mit Bitten an die Volksvertretung wenden" zu können (Grundgesetz Art. 17), richten wir an Sie die Petition, ein Gesetz zur Ermöglichung von Volksbegehren zum Volksentscheid (Bundesabstimmungsgesetz) im Sinne des hiermit von uns vorgelegten Gesetzentwurfes zu befördern.

Entwurf für ein
Bundesabstimmungsgesetz
(In Ausführung GG Art. 20,2)

1. Die Gesetzgebung auf dem Wege der unmittelbaren Demokratie erfolgt durch Volksentscheid. Dieser wird eingeleitet durch Volksinitiativen und Volksbegehren.
2. Volksinitiativen sind darauf gerichtet, durch Volksbegehren zum Volksentscheid den Erlass, die Änderung oder das Aufheben eines Gesetzes anzustreben. Sie können von jedem stimmberechtigten Staatsbürger der Bundesrepublik Deutschland ergriffen werden.
3. Einer Volksinitiative muß ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrundeliegend.
4. Eine Volksinitiative wird zum amtlich festgestellten Volksbegehren, wenn sie mindestens 50 000 von den zuständigen Gemeindebehörden beglaubigte Unterschriften von stimmberechtigten Bürgern beim Bundesabstimmungsleiter vorlegt.
5. Der Gegenstand des Volksbegehrens (= Gesetzentwurf und Begründung) muß innerhalb einer Woche nach amtlicher Feststellung in allen Massenmedien (Fernsehen, Radio, Presseorgane ab 100 000 Auflage) veröffentlicht werden.
6. Zwei Monate nach Feststellung des Volksbegehrens beginnt auf amtlichen Unterschriftenlisten die Durchführung desselben. Die Unterschriftenlisten werden von den Gemeinden ausgegeben. Jeder Bürger ist berechtigt, Unterschriften zu sammeln.
7. Der Volksentscheid findet statt, wenn 1 Million Stimmberechtigte durch Unterschrift ihre Zustimmung zum Volksbegehren erklärt haben. Gibt es zu einer bestimmten Sachfrage mehrere Vorlagen, welche die erforderliche Unterstützung gefunden haben, werden diese gemeinsam zur Abstimmung gebracht. Gibt es nur eine Vorlage, dann findet der Volksentscheid nicht statt, wenn der Bundestag dem Volksbegehren bis spätestens zwei Monate vor den Abstimmungstermin unverändert zustimmt.
8. Im Falle des Volksentscheids beginnt zwei Monate nach erfolgreich abgeschlossenem Volksbegehren für den Zeitraum eines halben Jahres in den Massenmedien (gem. Art. 5 dieses Gesetzes) die freie und gleichberechtigte Information durch die Positionen der erfolgreichen Begehren.

9. Bei der Volksabstimmung entscheidet die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Erreicht keine der Vorlagen die absolute Mehrheit, wird die Abstimmung über die beiden erfolgreichsten wiederholt. Steht nur eine Position zur Abstimmung, wird mit Ja oder Nein entschieden.

10. Das Gesetz tritt einen Tag nach Feststellung des Abstimmungsergebnisses mit seiner Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Kraft.

11. Durch Volksentscheid beschlossene Gesetze können nur durch Volksentscheid abgeändert oder aufgehoben werden. Volksentscheide zum gleichen Gegenstand sind erneut frühestens zwei Jahre nach einer bereits erfolgten Abstimmung wieder möglich.

12. Die näheren Einzelheiten dieses Gesetzes werden durch die Ausführungsbestimmungen geregelt.

Begründung

1. Das Problem: Was ist der Mehrheitswille des Volkes?

Am 22. November '83 hat die Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag grünes Licht gegeben für die Stationierung der neuen atomaren Mittelstreckenraketen Pershing II und Cruise Miessieles. War diese Entscheidung demokratisch legitimiert? War sie wirklich vom Willen der Mehrheit der Bürger unseres Landes getragen?

Die Regierung und die sie tragenden Parteien behaupten, bei der letzten Bundestagswahl (am 6. März '83) von der Mehrheit der Wähler auch für diesen Teil ihrer Politik das Mandat erhalten zu haben. Dagegen behaupten die Stationierungsgegner, repräsentative Meinungsumfragen aus den letzten Monaten würden belegen, daß über zwei Drittel der Bevölkerung die Stationierung ablehnen. Gewiß: Demoskopie ist nicht Demokratie; niemand weiß tatsächlich, ob die Mehrheit das Ja oder das Nein vertritt. Auch das Wahlergebnis klärt diese Frage nicht. Zwar ist die Regierung nach den Spielregeln der parlamentarischen Demokratie legitimiert, das zu beschließen, was sie beschlossen hat. Aber ist ihre Entscheidung auch vom Fundament unserer freiheitlich-demokratischen Ordnung, also von der Volkssouveränität her gesehen gerechtfertigt?

2. Das Dilemma der nur-parlamentarischen Demokratie

Bisher konnte sich in der Bundesrepublik die Volkssouveränität lediglich in Wahlen manifestieren. Doch Wahlen allein erlauben dem Souverän, dem Wähler, keine differenzierten politischen Entscheidungen. Es kann sich bei Wahlen immer nur pauschal für oder gegen ein ganzes Programm entscheiden. Bezogen auf den konkreten Fall des NATO-"Nachrüstungs-Beschlusses" sind begründete Zweifel nicht von der Hand zu weisen, ob die Mehrheit vom 6. März auch die Mehrheit für die Stationierung der Raketen war.

Damit ist auf die Grenze der Leistungsfähigkeit der repräsentativen (parlamentarischen) Demokratie hingewiesen. Diese Grenze wird dann offenbar, wenn immer mehr Bürger aktiv und konkret an der Gestaltung der Lebensfragen der Gesellschaft mitwirken wollen; wenn sie sich nicht mehr damit zufriedengeben, im Abstand von vier Jahren Parteipolitiker als Volksvertreter zu wählen. Unter der Voraussetzung eines dergestalt sich ausweitenden demokratischen Engagements der Staatsbürger können sich im Prozeß der Willensbildung immer wieder Mehrheitsverhältnisse zu einzelnen Sachfragen ergeben, in denen sich keineswegs die Wahlergebnisse widerzuspiegeln brauchen.

Entsteht eine solche Situation - und sie ist in der Bundesrepublik entstanden -, dann kann die Volkssouveränität, auf deren Fundament nach un-

serer Verfassung alle staatliche Ordnung zu ruhen hat, nur dadurch zur Geltung kommen, daß neben der parlamentarischen auch die Instrumente der direkten Demokratie eingesetzt werden können.

3. Die Überwindung des Dilemmas

Das bedeutet: Immer dann, wenn ein größerer Teil der Bevölkerung den Volksentscheid über eine bestimmte Frage herbeiführen will, muß dies nach einem gesetzlich geregelten Verfahren möglich sein (s. unseren Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz).

An dem aktuellen Fall der Stationierungskontroverse ist lediglich offen zu Tage getreten, was mit Sicherheit für eine Reihe anderer Probleme ebenso gilt: Bleibt das Parlament der ausschließliche Ort der Entscheidung über die Lebensfragen der Gesellschaft, so droht die Gefahr, daß der Rechtsstaat an inneren politischen Spannungen zerbrechen wird. Viele befürchten bereits, daß das, worauf sich gegenwärtig immer mehr Menschen berufen, wenn sie ihr Handeln als "zivilen Ungehorsam" und "Widerstand" begreifen und dabei bewußt auch Rechtsverletzungen einkalkulieren, möglicherweise schon erste Schritte auf einem Weg sind, an dessen Ende die Zerstörung des Rechtsstaates, Terrorismus, Bürgerkrieg und Diktatur stehen könnten. Wenn wir bereit sind, unser demokratisches System jetzt in der hier aufgezeigten Richtung weiterzuentwickeln, wird solchen Befürchtungen gewiß der Boden entzogen. Die bloße Verteidigung des Bisherigen aber ist keine angemessene Antwort auf die entstandene Herausforderung.

4. Direkte Demokratie - der unerledigte Auftrag des Grundgesetzes

Es ist eine Grundbedingung des Prinzips der Volkssouveränität, daß insbesondere im Hinblick auf gewichtige Fragen des öffentlichen Lebens die geistigen Antworten und rechtlich-politischen Entscheidungen aus der Urteilskraft des Volkes hervorgehen und schließlich vom Mehrheitswillen bestimmt werden. In diesem Sinne müssen mündige Demokraten darauf bestehen, daß sie ihr Souveränitätsrecht nicht nur in Wahlen ausüben können, um es danach bis zum nächsten Wahltag unwiderruflich an die Gewählten abtreten zu müssen. Eine Gesellschaft mündiger Demokraten wird dieses ihr elementares Selbstbestimmungsrecht zu keinem Zeitpunkt unwiderruflich ad acta legen. Sie wird es für direktdemokratische Entscheidungen immer dann aktivieren wollen, wenn sie es für geboten hält.

Genau so ist es übrigens nach den Prinzipien des Grundgesetzes, unserer Verfassung, vorgesehen. Im Artikel 20, Absatz 2 GG heißt es: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke ausgeübt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtssprechung." Dies klärt: Auch das Grundgesetz bestimmt, daß die Volkssouveränität nicht nur "in Wahlen und durch besondere Organe" des repräsentativ-demokratischen Systems, sondern auch direkt "in Abstimmungen" zum Ausdruck kommen soll.

Doch obwohl das Grundgesetz damit das Demokratieverständnis dieser Republik ganz fraglos auf zwei Säulen gründet - auf die parlamentarische und die plebiszitäre -, steht die Praxis bisher nur auf einem Bein, weil das Parlament es unterlassen hat, durch die Verabschiedung eines Bundesabstimmungsgesetzes Initiativen zum Volksentscheid zu ermöglichen.

Was auch immer die Gründe für diese Unterlassung gewesen sein mögen: Wir meinen daß jetzt eine Zeit angebrochen ist, in welcher der innere Friede in unserem Gemeinwesen in wachsenden Maße Schaden nehmen könnte, wenn der Bevölkerung nicht endlich das bereits vom Grundgesetz zugebilligte Recht auf direktdemokratische Mitbestimmung in den Schicksalsfragen der Nation eingeräumt würde. Daher fordern wir die Fraktionen des Deutschen Bundes-

tages mit der hiermit eingebrachten Petition auf, umgehend Beratungen über ein Bundesabstimmungsgesetz aufzunehmen und dieses Gesetz alsbald im Sinne des von der AKTION VOLKSENTSCHEID vorgelegten Entwurfes zu beschließen.

Es gilt, darauf zu achten, daß das plebiszitäre Element nicht zu einem Instrument der Parteipolitik umfunktioniert werden kann und daß es durch seine konkrete Ausformung seine Effektivität, ausschließlich die Willensbildung von unten zu gestalten, nicht verliert. Daher ist es so eminent wichtig, daß sich der Beschluß des Parlamentes unbedingt an den Grundgedanken orientiert, nach denen wir unseren Gesetzentwurf ausgearbeitet haben. Das heißt:

1. Initiativen für Volksbegehren zum Volksentscheid dürfen nur von der Bevölkerung, nicht aber von den Organen des parlamentarischen Systems (Parteien, Regierung usw.) ausgehen.

2. Den zur Abstimmung stehenden Positionen muß das gesetzlich garantierte Recht zustehen, insbesondere in den Massenmedien ihre Argumente frei und gleichberechtigt darzustellen (die konkretisierenden Bestimmungen hierzu können hergeleitet werden aus GG Art. 5, Abs. 1 u. 2 und aus GG Art. 75, Abs. 2).

3. Die für den Erfolg eines Volksbegehrens erforderliche Mindestzahl es unterstützender Bürger (Unterschriftenquorum) darf nicht zu hoch liegen, weil sonst die praktische Anwendung des Instrumentes so gut wie ausgeschlossen wäre (s. die schlechten Regelungen z.B. in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz).

Diese Bedingungen sind unverzichtbar für die Lebenspraxis der direkten Demokratie auf der Höhe der Zeit. Es darf kein Bundesabstimmungsgesetz geben, das diesen Bedingungen nicht entspricht. Ein Gesetz aber, das - wie von uns vorgeschlagen - dem gerecht wird, steht historisch auf der Tagesordnung. Es wird sich schon bald als die vielleicht wichtigste Hilfe zur Bewahrung des inneren Friedens in unserer Republik erweisen und als der Weg, durch den dann auch neue Ideen zur Erhaltung und Gestaltung des Friedens nach außen zum Durchbruch kommen können.

5. Wie werden sich die Parteien entscheiden?

In der Raketendebatte des Bundestages hat der Fraktionsführer der SPD, Dr. Vogel, erklärt, im Bewußtsein des "Spannungsverhältnisses zwischen dem Mehrheitswillen unseres Volkes und dem Mehrheitswillen des Parlamentes" seien die Sozialdemokraten bereit, "zu einer Diskussion über die Aufnahme plebiszitärer Elemente". Schon vorher (am 11.11.83) sagte ein anderer SPD-Sprecher (Günther Jansen), seine Partei wolle "eine fundierte Debatte" zu diesem Thema, eine Debatte, "die grundsätzlich und verfassungsrechtlich ausgerichtet ist." Wir nehmen die SPD beim Wort! - Die Grünen fordern ja sogar programmatisch das Recht auf Volksbegehren und Volksentscheid, seit es sie gibt. Wir nehmen die Grünen beim Wort! - Und bereits 1958 erklärte anläßlich einer Debatte über die Atombewaffnung der Bundeswehr der damalige Sprecher der Regierungsparteien und heutige Bundestagspräsident, Dr. Barzel, "niemand von der CDU/CSU behaupte, es sei undemokratisch, eine Ausweitung des plebiszitären Charakters unseres Grundgesetzes zu fordern", aber ein darauf gerichteter Antrag liege dem Parlament ja nicht vor (so am 24.4.58 im Bundestag; die SPD verlangte damals, wie es jetzt wieder Die Grünen gefordert haben, eine Volksbefragung, was aber - als im Widerspruch zur Volkssouveränität stehendes Verfahren - damals wie jetzt aus verfassungsrechtlichen Gründen abgelehnt werden mußte). Und dabei blieb es dann bis heute. Verständlicherweise - warum sollte die Initiative zur Ausgestaltung der direkten Demokratie von den Parteien ausgehen, das Volk selbst sich nicht aufraffte zum aufrechten Gang?

Nun - hiermit liegt der Antrag auf dem Tisch des Parlaments. Die Initiative dazu kommt von unten, von Demokraten unterschiedlicher Lebensalter, Berufe und politischer Einstellungen aus allen Teilen der Bundesrepublik. Sie meinen, die Zeit für die mündige Demokratie sei gekommen. Für sie ist unerheblich, ob man der Ansicht ist, die geforderte Regelung sei als eine Verfassungsergänzung zu betrachten und bedürfe daher einer Zweidrittelmehrheit von Bundestag und Bundesrat, oder ob man meint, ein Bundesabstimmungsgesetz, wie sie es fordern, sei - vergleichbar dem Bundeswahlgesetz - als einfaches Bundesgesetz anzusehen, das lediglich zu konkretisieren habe, was im Art. 20, Abs. 2 des Grundgesetzes prinzipiell schon geregelt ist. Ob so oder so: Es kann nicht angezweifelt werden - und es wird auch von keiner ernstzunehmenden Seite angezweifelt -, daß die plebiszitäre Form der Demokratie jedenfalls nicht im Widerspruch zu den Prinzipien unserer Verfassung steht. Ganz im Gegenteil.

Wir erwarten die baldige Bearbeitung unserer Petition durch den Deutschen Bundestag. Zu einer Anhörung und zu Gesprächen stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Mit vorzüglicher Hochachtung

gez.: Bertold Hasen-Müller, Wilfried Heidt

Nachbemerkungen zu den geläufigsten Einwänden gegen die direkte Demokratie

Natürlich kann man mancherlei Einwände geltend machen gegen die plebiszitäre Demokratie im allgemeinen, wenn man stehen bleibt bei dem, was man sich bisher darunter vorgestellt hat oder nur hinblickt darauf, wie das direktdemokratische Verfahren bisher in diesen oder jenen Verfassungen geregelt war bzw. ist. Die häufigsten uns bekannten Einwände sind die folgenden:

1. Die Bundesrepublik sei eine „parlamentarisch-repräsentative“ Demokratie und diese Organisationsform sei „grundsätzlich nicht mit Volksabstimmungen zu vereinbaren, denn sie könne nicht existieren, wenn nach Augenblicksstimmungen Entscheidungen vom Parlament direkt auf das Volk verlagert werden“ (so z.B. Michaela Geiger, CSU-MdB in einem Brief vom 07.12.83).
2. Das Grundgesetz sei eine Verfassung „mit betont repräsentativen – ‚prononciert antiblebiszitären‘ (vgl. Stern, Staatsrecht I, 1977, S.455, 745) – Charakter.“ Der Parlamentarische Rat habe plebiszitär-demokratische Regelungen „nach den Erfahrungen der Weimarer Zeit bewusst nicht in das Grundgesetz aufgenommen“ (so z.B. der jetzige Bundesinnenminister Zimmermann/CSU in einer Stellungnahme einer Anfrage des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages Pet 1-10-057-2846, Prot. Nr. 10/12. Gleichlautend auch der jetzige Bundesjustizminister Engelhard in „Dokumentation zu Rechtsfragen der Nachrüstung“, (Informationen des Bundesministers der Justiz, Nr. 84/1983, S.36).
3. Immer wieder zitiert wird das Schlagwort von Theodor Heuss aus den Beratungen des Parlamentarischen Rates, die plebiszitäre Demokratie sei „eine Prämie auf Demagogie“ (Prot. des Parl. Rates, HA 22, Stz. S.264). Darin kommt die Befürchtung zum Ausdruck, „politische Fragen würden zusätzlich emotionalisiert“ (so Engelhard a.a.O., S.38).
4. Beim Plebiszit bestehe „die Gefahr, dass die Entscheidung politischer Fragen entrationalisiert“ werde; außerdem könne es „die Integrationskraft der großen demokratischen Parteien schwächen“ (so nach Zimmermann die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages in ihrem Schlussbericht 1976; a.a.O.)
5. Heute seien vielfach „hochkomplexe und differenzierte Entscheidungen zu treffen. Die Bürger dieses Landes derartige Entscheidungen treffen zu lassen, hieße, sie zu überfordern“ (Zimmermann am 11.11.83 im Bundestag)
6. Aber wenn schon: in jedem Fall sei es notwendig, „die Gegenstände, welcher einer unmittelbaren Entscheidung durch das Volk zugänglich sein könnten, zu begrenzen“ (so wieder nach Zimmermann die erwähnte Enquête-Kommission 1976; Pet 1-10-057-2846, Prot. Nr. 10/12.
7. Für alle Plebiszite gelte: „Wer die Frage formuliert, bestimmt auch die Antwort. Eben deshalb haben Diktatoren vom ersten Napoleon bis hin zu Hitler so gern von diesem Instrument Gebrauch gemacht“ (so der Politologe Peter Graf Kilmansegg in Die Zeit, Nr.40, 30.09.83)
8. Direkte Demokratie führe „zwangsläufig dazu, dass sich in der Regel konservative Positionen gegenüber neuen, reformerischen durchsetzen“, weil neue Ideen zunächst immer Ideen einer „meist intellektuellen Minderheit“ seien (so H. Scheer, SPD-MdB, im Sozialdemokratischen Pressedienst, 38, Jg.177, 15.09.83). Scheer beruft sich dabei auf „eine Reihe spektakulärer Plebiszite in der Schweiz.“
9. Direkte Volksabstimmungen führten wahrscheinlich „mehr zu nur kurzfristigen“ Entscheidungen (Scheer, a.a.O.).
10. Beim direkten Volksentscheid hätten „die wirtschaftlich einflussreichen, mit entsprechender Medienmacht ausgestatteten Interessengruppen den überwiegenden Vorteil, mit dem andere leicht überspielt werden könnten“ (Scheer, a.a.O.).
11. Durch das plebiszitäre Element „wäre die Politik von geringerer Qualität, weil die Möglichkeit, aufeinander zuzugehen, flexibel zu sein, zunichte gemacht würde. Kompromisse könnten nicht mehr geschlossen werden, auch nicht, wenn die Umstände sich veränderten“ (so Minister Engelhard/FDP in einem Spiegel-Gespräch am 04.07.83); im selben Sinn auch in seiner „Dokumentation zu Rechtsfragen der Nachrüstung“, S.38).
12. Schließlich - so auch z.B. Engelhard in seinem Spiegel-Gespräch – noch jener stereotype Einwand, dass das Volk, könnte es unmittelbar bestimmen, sogleich die Todesstrafe wieder einführe und alle Ausländer des Landes verwiese.

Alle diese Einwände werden gegenstandslos, wenn man sie auf die *konkreten Regelungen* bezieht, die unserem Entwurf eines Bundesabstimmungsgesetzes zugrunde liegen: Die Medienbedingung und die

lange Informations- und Diskussionsphase vor einer Abstimmung sind das wirksame Mittel gegen alles, was durch die Mehrzahl der Einwände (Stichworte: „Augenblicksstimmungen“, „Demagogie“ und „Emotionalisierung, „Entrationalisierung“ der Themen, „Überforderung der Bürger“, „konservative und kurz-sichtige Entscheidungstenden-zen, „Medienmacht“, „antihumanitäre Ressentiments“ usw.) an die Wand gemalt wird. Richtet man die plebiszitäre Demokratie so ein, wie wir es fordern, dann kann, und gewiss eher als parteiideologisch verhärtete Parlamentsdebatten, das sachorientierte, differenzierte Urteil in der breiten Öffentlichkeit sich entwickeln und die Grundlage der Beschlüsse des Volkes bilden.

Zum Argument des 11. Einwandes geben wir zu bedenken, dass immer mehr Bürger die direkte Mitbestimmung in grundlegenden politischen Fragen verlangen, weil sie immer stärkere Zweifel an der „Qualität“ der etablierten Politik haben und weil sie nicht mehr an die Fähigkeit der Parteien glauben, die heutigen Probleme lösen zu können, gerade wegen der „Kompromisse“, die sie immer wieder eingehen (leider eben oft auch um der Erhaltung von Macht und Privilegien willen).

Der Einwand von den (angeblichen) Erfahrungen der Weimarer Zeit wird immer in einer so unkonkreten Form vorgebracht, dass man sich alles, nur das nicht darunter vorstellen kann, was es damals an direkt-demokratischen Vorgängen tatsächlich gegeben hat – nämlich fast nichts.

Während der Weimarer Republik gab es überhaupt nur zwei Volksabstimmungen; beide – zum einen die Fürstenenteignung, zum andern den Youngplan betreffend – fanden längst nicht die erforderliche Zustimmung. Nein, auch wenn das plebiszitäre Verfahren durch die damalige Verfassung nur unzureichend geregelt war: zur Zerstörung der Demokratie trug der Volksentscheid nichts, aber auch gar nichts bei. Diese Zerstörung der Demokratie ging einzig und allein auf das Konto des Parlamentarismus jener Zeit; seine Strukturen waren so unzulänglich, dass es schließlich nicht mehr möglich war, eine Regierung zu bilden. Und schließlich war es das Parlament, der Reichstag, der – ohne von der Mehrheit der Wähler dafür das Mandat erhalten zu haben – mehrheitlich Hitlers Ermächtigungsgesetz und damit der Abschaffung der Demokratie zustimmte (auch Theodor Heuss gehörte damals übrigens zu den Ja-Sagern!).

Haben wir deshalb nach dem Ende des III. Reiches darauf verzichtet, mit dem Parlamentarismus wieder anzufangen? Nein, die „Väter des Grundgesetzes“ zogen für den Teil der *repräsentativen* Demokratie die richtigen Lehren aus der Weimarer Verfassung.

Genau das hätte auch geschehen müssen hinsichtlich des plebiszitären Elementes! Man hätte es stärken müssen, anstatt es ohne Grund in die neue Verfassung zwar seinem Prinzip nach aufzunehmen (GG Art. 20,2), aber es überhaupt nicht zu konkretisieren, so dass es eben bis heute nicht aktiviert werden kann.

Wenn in diesem Zusammenhang immer wieder behauptet wird, mit dem Prinzip „Abstimmungen“ im GG Art. 20,2 seien nur jene „Formen plebiszitärer Demokratie gemeint, ...die das Grundgesetz an anderer Stelle, nämlich in Art. 29 und in Art. 118 für Neugliederungsfragen ausdrücklich zulässt“ und das ergebe sich „aus einer historisch-systematischen Interpretation des Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG“ (so Minister Engelhard in seiner erwähnten „Dokumentation“ S.36), so erweist sich dieser Standpunkt im Lichte einer logisch-systematischen Interpretation des Grundgesetzes als unhaltbar. Der Art. 20 Abs. 2 beschreibt ohne jede Einschränkung das Fundamentale des Demokratieverständnisses der Verfassung. Und im Fundamentalen stehen komplementär und völlig gleichrangig nebeneinander das Element der plebiszitären (Die Staatsgewalt wird vom Volke ausgeübt: („in Abstimmungen...“)) und der repräsentativen („... und durch besondere Organe“) Demokratie. Das zuerst genannte Element „in Wahlen“ verbindet sozusagen beide Formen; Wahlen als solche sind plebiszitär („unmittelbar“, direkt), aber sie sind gerichtet auf die Konstituierung der „besonderen Organe“ („mittelbar“, repräsentativ).

Aus der Tatsache, dass dann in der weiteren Systematik des Grundgesetzes *ausschließlich* das repräsentative System entfaltet und nur in einem Sonderfall (Neugliederung der Bundesländer) auf das plebiszitäre Prinzip zurückgegriffen wird (übrigens auch dafür bis heute ohne konkretisierendes Durchführungsgesetz!), kann nicht abgeleitet werden, es sei das Rechtsprinzip der direkten Demokratie durch das Grundgesetz irgendwie eingeschränkt worden. Man muss im Gegenteil sagen, dass die an Art. 20 anschließende Systematik (also GG ab Art. 38 ff) eine provokative Lücke aufweist: die Säule des plebiszitären Elementes ist nur bis zum Sockel ausgebildet; der weitere Aufbau fehlt, ist Aufgabe an den Gesetzgeber hier und heute!

Der historische Gesichtspunkt, dass die Mehrheit des Parlamentarischen Rates die konkrete Ausbildung dieser Säule – ob aus den damals genannten zeitgeschichtlich bedingten Gründen zurecht oder zu unrecht, bleibe dahingestellt – nicht wollte, kann jedenfalls für die heutigen Verhältnisse keine Rolle

mehr spielen; für die Verfassungssystematik – also für den Dieenzusammenhang des Grundgesetzes – ist er ohnehin belanglos.

Die Einwände schließlich, die sich von den *sog. Volksabstimmungen während der Hitler-Zeit* herleiten, können wir übergehen. Denn natürlich gab es im nationalsozialistischen Führerstaat nicht die Spur direkter Demokratie, die diesen Namen verdient (also freie Volksbegehren zum Volksentscheid in Verbindung mit einem freien Informationswesen).

In gleicher Weise erübrigt sich der 7. Einwand aus der das Wesen des Plebiszits bestimmenden Idee, dass es ausschließlich durch Initiativen aus der Bevölkerung zustande kommen darf und dass einer jeden Initiative ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen muss. Und natürlich steht es in einem unannehmbaren Gegensatz zum Grundgedanken der Volkssouveränität, die dem Plebiszit zugänglichen Gegenstände auf einen bestimmten Katalog begrenzen zu wollen; denn dann würde man ja diesen Katalog der Volkssouveränität selbst überordnen.

Vorstellungen dieser Art entspringen ja letztlich einem Misstrauen gegenüber dem Volk; man befürchtet, die Menschen – wirklich imstande, Souveränität auszuüben – würden vielleicht doch allerlei Unvernünftiges, Destruktives beschließen. Dieses Misstrauen wird man überwinden müssen, wenn man ernstmachen will mit dem Anspruch, eine mündige Demokratie zu sein.

Zur direktdemokratischen Praxis in der Schweiz könnte man vieles sagen. Die beiden wichtigsten Punkte unserer Kritik an den dortigen Verfahrensweisen sind, dass

a) der direktdemokratische Weg vielfältig verquickt ist mit den parlamentarischen Instanzen und deshalb als reine Volksgesetzgebung gar nicht zum tragen kommen kann, und

b) in der Tat festgestellt werden muss, dass sich in den Volksabstimmungen überwiegend konservative Positionen durchsetzen – doch warum? Eben weil auch die Schweiz bisher die in heutiger Zeit für die plebiszitäre Demokratie so lebenswichtige Medienbedingung (Art. 5 und 8 unseres Gesetzentwurfes) nicht kennt.

Dazu abschließend noch eine kurze Bemerkung: Wir kennen die Behauptung, dass die Verpflichtung der Presseorgane, die bei einem Volksbegehren erfolgreichen Positionen in der Diskussionsphase vor einem Volksentscheid in ihren Blättern frei und gleichberechtigt zu Wort kommen zu lassen, ein Eingriff in die Pressefreiheit sei. Worum handelt es sich wirklich? Es handelt sich um eine gewisse Modifizierung des privatwirtschaftlichen Verständnisses von Pressefreiheit im Sinne der Bestimmung des Grundgesetzes Art. 5, Abs. 2. Dort heißt es, dass u.a. auch die Pressefreiheit „ihre Schranken (findet) in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze.“ Das Bundesabstimmungsgesetz ist ein solches allgemeines Gesetz. Die entsprechende Regelung ist darin begründet, dass die Bürger das Recht haben müssen – damit sie sich ein objektives Urteil über einen abzustimmenden Sachverhalt bilden können – in den Presseorganen, die sie lesen, das Für und Wider authentisch kennenzulernen. Für den Bereich der öffentlich-rechtlich organisierten Medien ist es eigentlich eine Selbstverständlichkeit, dergestalt zu verfahren.

Mit all dem Gesagten dürfte auch geklärt sein, dass es sich entgegengesetzt zur Behauptung des 1. Einwandes verhält: *Die repräsentative und die direkte Demokratie sind nicht nur mit-einander zu vereinbaren, sie gehören vielmehr in heutiger Zeit notwendig zusammen, wenn Demokratie überhaupt überleben soll.*

Die Petenten erwarten in jedem Fall eine eingehende Würdigung ihrer Argumente durch die Abgeordneten und die Fraktionen des Deutschen Bundestages sowie durch die zuständigen Ministerien der Regierung.

gez.: Bertold Hasen-Müller, Wilfried Heidt

AKTION VOLKSENTSCHEID (Koordination), 8991 Achberg, Hohbuchweg 23, Tel.: 08380-500