

Sache entsprechend den Regelungen in den Länderverfassungen weitere Bildungsziele aufgenommen werden. Ferner wurde die Einstufung der Mitmenschlichkeit als — schulisches — Bildungsziel für zu eng empfunden. Mitmenschlichkeit richte sich als Tugend und Gebot an alle und habe allgemeine Bewußtseinshaltungen und Verhaltensweisen der Nächstenliebe und Rücksichtnahme zum Inhalt.

Vor diesem Hintergrund wurde die Sozialpflichtigkeit der Freiheit als neue verfassungsrechtliche Parallele zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums entwickelt. Die Kategorie der Menschenwürde, die sich auf der Grundlage der Artikel 1 und 2 GG als Abwehrrecht entfaltet habe, müsse nunmehr durch positive Konkretisierungen eine weitere Verdeutlichung erfahren. Freiheitsverbürgungen und Freiheitsbegrenzungen berührten das Menschenbild, das hinter einer Verfassung steht. Hierzu hatte das Bundesverfassungsgericht bereits 1954 festgestellt [BVerfGE 4, 7 (15 f)]: „Das Menschenbild des Grundgesetzes ist nicht das eines isolierten souveränen Individuums; das Grundgesetz hat vielmehr die Spannung Individuum — Gemeinschaft im Sinne der Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person entschieden, ohne dabei deren Eigenwert anzutasten“.

Diese verfassungsgerichtliche Konkretisierung des im Grundgesetz auf Gemeinschaftsorientierung angelegten Menschenbildes sollte durch die Aufnahme von „Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn“ im Grundgesetz verdeutlicht werden. Dabei wurde eine Assoziation an die Postulate der Französischen Revolution durchaus als legitim empfunden. Während die in der Menschenwürde begründeten Kategorien der Freiheit und der Gleichheit durch einen Satz der Verfassung tragende Elemente der grundrechtlichen Wertordnung seien, sei dies bei der sich ebenfalls aus der Menschenwürde ergebenden Kategorie der Brüderlichkeit nicht der Fall. Im Hinblick auf ein kodifikatorisches Gleichgewicht aller drei Kategorien im Grundgesetz wurde deshalb die ausdrückliche Verankerung

von „Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn“ für notwendig erachtet. Überdies habe der Parlamentarische Rat seinerzeit auch gleichfalls ethisch orientierte Postulate wie die „Menschenwürde“ und das „Sittengesetz“ in das Grundgesetz aufgenommen, um dessen Charakter als Werteordnung zu verdeutlichen. Weiter wurde betont, daß eine solche Verfassungsergänzung der Integration der neuen Bundesländer dienen könne. Schließlich stammten die ersten Anstöße für diese Grundgesetzänderung aus den neuen Bundesländern, offenbar weil dort der Prozeß der deutschen Einheit in besonderer Weise unter mangelnder Mitmenschlichkeit und fehlendem Gemeinsinn leide. Deshalb würde eine verfassungsrechtliche Verankerung dieser beiden Gebote und Tugenden die Identifikation und Akzeptanz der Ostdeutschen mit dem Grundgesetz verstärken und zugleich der Stimmung entgegenwirken, als sei im Osten nicht nur das frühere politische System, sondern auch das persönliche Leben gescheitert.

Doch stieß diese Forderung einer Verfassungsergänzung auf Widerspruch. Es handele sich keineswegs um eine spezifisch ostdeutsche Forderung. Vor allem aber wurde betont, das Grundgesetz sei eine strikt juristische Verfassung mit der Hauptaufgabe der Konstituierung, Distribution und Kontrolle staatlicher Macht und der Begründung einklagbarer Rechte. Deshalb könne die Orientierung des ethischen Verhaltens der Bürger untereinander und gegenüber dem Gemeinwesen nicht Gegenstand eines Satzes der Verfassung sein. Auch sei es nicht angebracht, ethische Appelle in die Verfassung aufzunehmen. Diese seien weder durchsetzbar, noch sanktionsfähig, noch justitiabel und insgesamt Fremdkörper im Grundgesetz, das kein Tugendkatalog, sondern strikte Rechtsverfassung ist. Eines gesonderten Aufrufs von Verfassungen wegen zu „Mitmenschlichkeit und Gemeinsinn“ bedürfe es auch deshalb nicht, weil der ethische Gehalt bereits in der Menschenwürde enthalten sei.

5. Kapitel

Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

I. Empfehlung

Die Gemeinsame Verfassungskommission gibt keine Empfehlung zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid oder von anderen Formen unmittelbarer Demokratie ins Grundgesetz ab.

II. Problemstellung

Die Diskussion um die Einführung von Formen unmittelbarer Demokratie in das Grundgesetz ist seit der Entscheidung des Parlamentarischen Rates für das demokratisch-repräsentative System nicht verstummt. Durch die Herstellung der deutschen Einheit und insbesondere durch die Verfassungsgebung in

den neuen Ländern erhielt diese Diskussion neue Nahrung. Nach der Kommission Verfassungsreform des Bundesrates (BR-Drucksache 360/92, Rz. 177 ff) nahm sich daher auch die Gemeinsame Verfassungskommission dieses Themas an. Sie stieß damit auf ein außerordentliches öffentliches Interesse, wie mehr als 266 000 Eingaben belegen. Kein anderes Thema hatte eine solche Resonanz.

III. Verfahrensablauf

Die Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission zu dieser Thematik wurden in der 6. Sitzung am 14. Mai 1992 aufgenommen. Dabei bestand Einigkeit darüber, daß die Grundentscheidung des Grund-

gesetzes für die parlamentarisch-repräsentative Demokratie nicht in Frage gestellt werden sollte, weil diese sich nach übereinstimmender Auffassung prinzipiell bewährt habe. Meinungsunterschiede bestanden nur darüber, ob dieses gegebene System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie um Elemente unmittelbarer Demokratie, insbesondere um Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, ergänzt werden könne und solle.

Die Gemeinsame Verfassungskommission fand zu keiner einheitlichen Beurteilung. Nach einer Anhörung von Sachverständigen am 17. Juni 1992 und einem Berichterstattergespräch erreichte in der abschließenden Beratung der 17. Sitzung vom 11. Februar 1993 keiner der von der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD eingereichten Anträge die erforderliche Zweidrittelmehrheit:

Der Antrag der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Kommissionsdrucksache Nr. 32), der ein abgestuftes Verfahren von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vorsah, wurde bei 4 Ja-Stimmen und 8 Enthaltungen abgelehnt.

Über den Antrag der SPD (Kommissionsdrucksache Nr. 35) wurde absatzweise abgestimmt. Dabei votierten für die Einführung der Volksinitiative 29 Kommissionsmitglieder, 27 lehnten die Einführung ab, Enthaltungen gab es nicht. Für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid stimmten 28 Kommissionsmitglieder, 27 stimmten dagegen. Es gab keine Enthaltung. Da somit der Antrag insgesamt nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit erhielt, wurde die Folgeänderung in Artikel 76 Abs. 1 GG mit 27 Nein-Stimmen bei 26 Ja-Stimmen und 1 Enthaltung abgelehnt.

Der weitere Antrag der SPD (Kommissionsdrucksache 51), der vorsah, daß auf Verlangen von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages über ein verfassungsänderndes Gesetz ein Volksentscheid stattfinden solle (Fakultatives Verfassungsreferendum), wurde von 23 Kommissionsmitgliedern unterstützt. 29 stimmten dagegen, es gab 1 Enthaltung.

Ein dritter Antrag der SPD (Kommissionsdrucksache Nr. 36) richtete sich auf eine Ergänzung von Artikel 45 c GG. Der Petitionsausschuß sollte danach verpflichtet werden, bei sogenannten Massenpetitionen, die von mindestens 50 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sind, die Petenten oder ihre Vertreter anzuhören. Dieser Antrag erhielt 28 Stimmen bei 28 Gegenstimmen und wurde damit ebenfalls nicht angenommen.

IV. Begründung

1. Die Befürworter von Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und anderen Formen unmittelbarer Demokratie begründeten ihre Vorschläge damit, daß die Zeit gekommen sei, den Bürgerinnen und Bürgern über die Teilnahme an Wahlen hinaus weitere Möglichkeiten unmittelbarer Einflußnahme auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen einzuräumen. Viele Bürgerbewegungen und -initiativen auf kommu-

naler wie auf Landes- und Bundesebene zeigten den Willen der Bevölkerung, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und an seiner Ausgestaltung mitzuwirken. Auf der anderen Seite müßten der zunehmende Anteil von Nichtwählern und die Hinwendung zu radikalen Parteien als deutliche Hinweise dafür aufgenommen werden, daß wachsende Teile der Bevölkerung sich von den etablierten Parteien und ihren Vertretern in den Staatsorganen nicht mehr hinlänglich repräsentiert fühlten. Diesem Zustand der Entfremdung zwischen Politikern und Bürgern, zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, vielfach als Politik- oder Parteienverdrossenheit bezeichnet, könne dadurch begegnet werden, daß der bestehenden Bereitschaft zur Teilhabe an der Politikgestaltung erweiterte Handlungsmöglichkeiten eröffnet würden.

Als Handlungsformen kämen insbesondere die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid in Betracht. Auch an Verfassungsreferenden, d. h. Volksabstimmungen über verfassungsändernde Gesetze, sei zu denken. Diese Formen direkter Bürgerbeteiligung stellten das parlamentarisch-repräsentative System des Grundgesetzes nicht in Frage, sondern ergänzten es sinnvoll und entwickelten es zu einer partizipativen Demokratie fort. Das Parlament bleibe der Hort der politischen Auseinandersetzung und Entscheidung; das Volk als Träger der Staatsgewalt gewinne aber einen effektiveren Einfluß auf deren Ausübung, indem es das Parlament zwingen könne, sich mit bestimmten Themen zu befassen, oder indem es Entscheidungen an seiner Stelle treffe.

Da die Demokratie auf aktive, interessierte und verantwortungsbewußte Bürgerinnen und Bürger angewiesen sei, führe ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung auch unmittelbar zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie. Ihre Schwächung sei dagegen nicht zu gewärtigen. Anders als bei der Verabschiedung des Grundgesetzes könne sie sich auf ein in 40 Jahren gefestigtes demokratisches Selbstverständnis des deutschen Volkes stützen. Zudem habe die friedliche Revolution in der ehemaligen DDR, die als gelungenes Beispiel unmittelbarer Demokratie („Wir sind das Volk!“) durch die Einführung verstärkter Bürgerbeteiligung honoriert werden müsse, gezeigt, daß die Bevölkerung reif sei, verantwortlich und rational von ihren Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen. Dem könnten auch nicht angeblich negative Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik entgegengehalten werden. Diese sei keinesfalls an Volksentscheiden gescheitert, was schon die historische Tatsache belege, daß keiner der beiden reichsweiten Volksentscheide Erfolg gehabt habe.

Die Erfahrungen in Staaten des — vor allem europäischen — Auslandes, deren Verfassungen Formen direkter Bürgerbeteiligung kennen, ließen erkennen, daß auch schwierige und komplexe Sachverhalte vom Volk sachgerecht beurteilt und entsprechend entschieden werden könnten. Insofern stelle eine entsprechende Ergänzung des

Grundgesetzes auch einen Schritt zu mehr europäischer Gemeinsamkeit dar. Zudem gebe es bereits in 9 der 11 alten Länder der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit des Volksentscheides, und alle neuen Bundesländer hätten ihn ebenfalls in ihren Verfassungen bzw. Verfassungsentwürfen vorgesehen. Es gebe keinen Grund, das, was sich auf Länderebene bewährt habe, auf Bundesebene nicht zuzulassen.

Daher sei das folgende gestufte Verfahren der direkten Demokratie ins Grundgesetz einzufügen:

- Mit der Volksinitiative erhalten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen; Gegenstand einer Volksinitiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein.
- Stimmt der Deutsche Bundestag innerhalb einer bestimmten Frist einem solchen Gesetzentwurf nicht zu, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt.
- Kommt es — durch Zustimmung eines festzulegenden Anteils der Wahlbevölkerung (Quorum) — zustande, so ist ein Volksentscheid über den Gesetzentwurf durchzuführen. Bei positivem Ausgang des Volksentscheides, d. h. bei Zustimmung einer — gegebenenfalls qualifizierten — Mehrheit der Abstimmenden, ist der Gesetzentwurf angenommen.

Die Einzelheiten könnten so festgelegt werden, daß Mißbräuche ausgeschlossen seien. So könnte man bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung, z. B. den Bundeshaushalt oder öffentliche Abgaben, von der Volksinitiative ausnehmen. Durch die Höhe der Abstimmungsquoren und die Bestimmung von Untergrenzen für die Beteiligung könne die Durchsetzung von Sonderinteressen verhindert werden. Genügend lange Fristen könnten für eine umfassende Information der und Diskussion in der Bevölkerung vorgesehen werden; sie seien auch geeignet, Manipulationen durch starke Interessenverbände und einseitige Berichterstattung oder Entscheidungen aufgrund momentaner Stimmungen entgegenzuwirken. Dem Deutschen Bundestag könne das Recht eingeräumt werden, einen Alternativ-Entwurf zur Abstimmung zu stellen. Schließlich werde durch Länderquoren auch der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und damit Artikel 79 Abs. 3 GG Rechnung getragen.

Es sei nicht erkennbar, was aus den Einwänden, die gegen den Volksentscheid und damit gegen eine Volksgesetzgebung gerichtet werden, gegen die Volksinitiative hergeleitet werden könne. Diese sei unbedingt zu befürworten, da sie bürgernahe Entscheidungen der Staatsorgane fördere.

2. Gegen die Aufnahme von Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und anderen Formen

unmittelbarer Demokratie ins Grundgesetz wurden sowohl verfassungssystematische als auch verfassungspolitische Gründe geltend gemacht.

Der Parlamentarische Rat habe gerade mit seinem strikten Bekenntnis zur parlamentarisch-repräsentativen Demokratie die entscheidenden Konsequenzen aus dem Scheitern der Weimarer Demokratie gezogen. Selbst wenn in der Weimarer Republik nur relativ wenig plebiszitäre Entscheidungen getroffen wurden, habe die parlamentarische Demokratie damals doch unter dem permanenten Druck plebiszitärer Entscheidungsmöglichkeiten gestanden, was entscheidend zu ihrer Schwächung beigetragen habe. Gerade auf der Grundlage dieser historischen Erfahrung habe der Parlamentarische Rat für das Grundgesetz auf Formen unmittelbarer Demokratie bewußt verzichtet — von den Ausnahmen im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung (Artikel 28 GG) und im Bereich der Neugliederung (Artikel 29 GG) abgesehen.

Diese Entscheidung des Parlamentarischen Rates sei auch heute noch richtunggebend. Denn das bewährte System der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie könne durch plebiszitäre Verfahren nachhaltig geschwächt werden — Verfahren, die die Gefahr einer schleichenden Abwertung des Parlaments in sich trügen. Wegen des Anscheins einer „höheren Legitimität des unmittelbaren Volksgesetzes“ gegenüber dem „nur mittelbaren Parlamentsgesetz“ könne eine Entwicklung dahin gehend eintreten, das Parlament nur noch in weniger wichtigen Fragen entscheiden zu lassen. Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft des Parlaments könnten auch dadurch beeinträchtigt werden, daß in schwierigen, politisch sensiblen Fragen Plebiszite dem parlamentarischen Entscheidungsträger die Flucht aus der Verantwortung ermöglichen.

Plebiszite seien der modernen pluralistischen Gesellschaft und Demokratie nicht gemäß. Denn Plebiszite seien nur dem Ja oder Nein zugänglich. Gerade die pluralistische Demokratie fordere jedoch Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren, die auf ein Höchstmaß an Kompromißfindung und Kompromißsuche angelegt seien. Solche Verfahren ermögliche nur das parlamentarische Verfahren. Zudem wäre der Minderheitenschutz gefährdet, da weder die Gruppen, die für die „richtige“ Entscheidung werben, noch die Stimmbürger dem Gemeinwohl verpflichtet seien. Angesichts der Komplexität politischer Entscheidungen bestehe die Gefahr, daß sich die Bürger nicht von objektiven Kriterien, sondern von der subjektiven Betroffenheit oder von mediengeprägten Stimmungen leiten ließen. Damit seien eine Entrationalisierung von Entscheidungen und Populismus zu befürchten. Tagesstimmungen der Bevölkerung gelangten unmittelbar zu rechtlicher Wirkung.

Plebiszite gäben darüber hinaus aktiven Minderheiten und gut organisierten Vertretern partikularer Interessen das Instrumentarium, ihre Macht noch stärker als bisher auf Bundesebene durchzu-

setzen. Die Bürger könnten angesichts der erforderlichen Quoren ihre Initiativen in aller Regel nicht selbst vorantreiben, sondern wären auf die Unterstützung von Verbänden und Vereinigungen angewiesen. Infolgedessen bestehe die Gefahr der Bevormundung des Bürgers durch demokratisch nicht legitimierte Vereinigungen.

Die Erfahrung mit Plebisziten in den Nachbarstaaten und den Bundesländern ließen sich nicht verallgemeinern und schon gar nicht auf den Bund übertragen. So seien Plebiszite auf Länder- oder kommunaler Ebene wegen der besseren Überschaubarkeit der Verhältnisse und der geringeren Komplexität der Probleme eher praktikabel als auf Bundesebene. Erfahrungen im Ausland ließen überdies befürchten, daß zahlreiche Plebiszite neben regelmäßigen Wahlen zu Abstimmungsmüdigkeit führten. Auch die Vorgänge in der ehemaligen DDR aus dem Herbst 1989 könnten die Einführung von mehr Bürgerbeteiligung ins Grundgesetz nicht rechtfertigen, da die Situation dort mit der des demokratischen Rechtsstaates Bundesrepublik Deutschland nicht zu vergleichen sei.

Plebiszite zögen unweigerlich die Schwächung föderaler Strukturen nach sich. Daran ändere sich auch nichts durch die Einführung eines Länderquorums. Dem Bundesrat, der nicht lediglich eine Summe der Länder, sondern eine selbständige Einheit innerhalb unseres Systems sei, wäre die Möglichkeit der Mitgestaltung genommen. Damit ginge die ausgewogene Balance zwischen zentral-

und gliedstaatlichen Entscheidungsbefugnissen in der Bundesgesetzgebung, vermittelt durch das Miteinander von Bundestag und Bundesrat, verloren. Schließlich werde der Ausschluß bestimmter, insbesondere finanzwirksamer Politikbereiche wie Haushalt und Steuern wahrscheinlich dazu führen, die Politikverdrossenheit zu vergrößern. Es sei zu befürchten, daß sich das Volk dadurch bevormundet fühle.

Es sei schließlich illusionär zu erwarten, daß die Einführung plebiszitärer Verfahren die sogenannte Parteienverdrossenheit überwinden könne. Eher sei das Gegenteil zu befürchten. Denn wenn Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid mit in das Grundgesetz aufgenommen würden, so würden sich künftig — legitimerweise — auch die politischen Parteien dieser Verfahren bedienen — nicht zuletzt auch deshalb, weil die Durchführung solcher Verfahren in aller Regel der Organisation und Initiierung bedürfe. Wenn die politischen Parteien aber die freie Entscheidung darüber hätten, ob sie ein bestimmtes Anliegen auf plebiszitärem oder parlamentarischem Wege verfolgen sollten, drohe erneut die Flucht aus der parlamentarischen Verantwortung. Darüber hinaus wüchse die Macht der politischen Parteien gegenüber dem heutigen Rechtszustand noch dadurch, daß ihnen neben ihren parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten auch die Wege zur Anrufung wie die Organisation von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid eröffnet würden.

6. Kapitel

Parlamentsrecht

I. Empfehlung

Die Gemeinsame Verfassungskommission spricht weder eine Empfehlung zur Änderung des Parlamentsverfassungsrechts noch zur Ergänzung des Parlamentsrechts durch den einfachen Gesetzgeber aus.

II. Allgemeiner Verfahrensablauf

Das Parlamentsrecht wurde in der 9. Sitzung am 9. Juli 1992, der 13. Sitzung am 26. November 1992 und in der diesen Beratungsgegenstand abschließenden 24. Sitzung am 17. Juni 1993 behandelt. Darüber hinaus war das Parlamentsrecht auch Gegenstand der am 10. September 1992 durchgeführten öffentlichen Sachverständigenanhörung sowie mehrerer Berichterstattegespräche.

6.1. Selbstaufhebungsrecht des Bundestages

I. Problemstellung

Schon die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat in ihrem Schlußbericht 1976 vor dem Hintergrund einer bisher sehr restriktiven Regelung im Grundgesetz die Frage einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Deutschen Bundestages aufgeworfen (siehe BT-Drucksache 7/5924, Kapitel 3, Ziff. 3, S. 32 ff., 39 ff.). Das Grundgesetz kennt bisher — aufgrund der häufigen Auflösungen in der Weimarer Zeit — nur zwei Möglichkeiten der vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode: Gemäß Artikel 63 Abs. 4 im Falle des Nichtzustandekommens der Wahl eines Bundeskanzlers mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages und im Falle einer abgelehnten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers gemäß Artikel 68 GG. Um eine Patt-Situation wie die vom Frühjahr 1972 leichter überwinden zu können, hatte die Enquete-Kommission daher vorgeschlagen, einen