

## Mehr Demokratie e. V. Jahrestagung 2008

### Deutschland ohne Volksentscheid: Die zeitgeschichtliche Erklärung

7. Juni 2008

Von Otmar Jung, Berlin

1. Warum enthält das Grundgesetz weder Volksbegehren noch Volksentscheid? Die Antwort ist klar: Weil sich der Parlamentarische Rat 1948/49 gegen eine direktdemokratische Ergänzung des repräsentativ-parlamentarischen Systems der neuen Bundesverfassung entschieden hat.

2. Durchaus weniger eindeutig ist die nächste Frage zu beantworten: Warum haben sich die Eltern des Grundgesetzes damals so entschieden? Dabei ist eine überzeugende Antwort hier von größter Wichtigkeit. Denn nur, wenn man die Gründe des Parlamentarischen Rates für seine Entscheidung kennt, kann man deren Reichweite richtig einschätzen.

3. Lange Zeit wurde auch bei dieser Frage so getan, als ob die Antwort klar sei: Die Eltern des Grundgesetzes – hieß es fast katechismusartig – hätten aufgrund der negativen „Weimarer Erfahrungen“ mit Volksbegehren und Volksentscheid von der Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz abgesehen. Diese Antwort steigerte ein konservativer Staatsrechtslehrer sogar so weit, daß er von einem „antiplebiszitäre(n) Zug des Grundgesetzes“ sprach<sup>1</sup>.

4. Beides ist höchst zweifelhaft. Von einem „antiplebiszitäre(n) Zug des Grundgesetzes“ kann systematisch keine Rede sein, wenn es an prominenter Stelle, in der Staatsfundamentalnorm des Art. 20 Abs. 2, heißt, daß das Volk, soweit es nicht durch besondere Organe handele, die Staatsgewalt selbst in Wahlen und „Abstimmungen“ ausübe. Das Gewicht dieser Tatsache wird noch dadurch

---

<sup>1</sup> Vgl. Isensee, Josef: Der antiplebiszitäre Zug des Grundgesetzes – Verfassungsrecht im Widerspruch zum Zeitgeist, in: Akyürek, Metin/Baumgartner, Gerhard/Jahnel, Dietmar/Lienbacher, Georg (Hrsg.): Verfassung in Zeiten des Wandels: Demokratie – Föderalismus – Rechtsstaatlichkeit. Symposium zum 60. Geburtstag von Heinz Schäffer, Wien 2002, S. 53-83.

gesteigert, daß in einer der letzten Sitzungen des Parlamentarischen Rats Anfang Mai 1949 der Antrag gestellt wurde, die Worte „und Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 GG zu streichen. Doch der Antrag wurde abgelehnt<sup>2</sup>. Die Mehrheit des Parlamentarischen Rates entschied sich also ganz bewußt dafür, die „Abstimmungen“ weiter in dieser zentralen, verfassungsänderungsfesten Vorschrift des Grundgesetzes stehen zu lassen.

5. Auch die Begründung mit den angeblich negativen „Weimarer Erfahrungen“ überzeugt zeithistorisch nicht. Wenn man den Neuaufbau deutscher Staatlichkeit nach dem Zweiten Weltkrieg insgesamt mustern, fällt auf, daß alle Landesverfassungen, die 1946/47 in der Amerikanischen, Sowjetischen und Französischen Besatzungszone geschaffen wurden, Elemente der direkten Demokratie enthielten und daß zudem alle Verfassungen in der Amerikanischen und Französischen Besatzungszone durch Volksabstimmung verabschiedet wurden. Und wenn man für die Britische Besatzungszone die Verfassungsentwürfe und -beratungen für die Jahre 1946 bis 1948 prüft, zeigte sich die gleiche Aufgeschlossenheit für eine direktdemokratische Ergänzung der parlamentarischen Demokratie wie in den Ländern der anderen Besatzungszonen.

Von negativen „Weimarer Erfahrungen“ war in diesen ersten Jahren nach dem Krieg keine Rede. Sollten diese den Akteuren erst später aufgegangen sein?

6. Diese Frage stellt sich um so schärfer, als die verfassungsgebenden bzw. -beratenden Versammlungen der Länder und der Parlamentarische Rat ja, obschon verschiedene Gremien, engstens miteinander verbunden waren. Die 1946/47 gewählten Landtage hatten die Mitglieder des Parlamentarischen Rats gewählt; die künftige Bundesverfassung berieten zum größten Teil Politiker, die in den zwei Jahren zuvor bereits an der Landesverfassungsgebung aktiv teilgenommen hatten, und es ist aufschlußreich, zu verfolgen, wie manche dieser Politiker 1946/47 ganz anders über direkte Demokratie geredet hatten, als sie es 1948/49 taten – Theodor Heuss ist ein prominentes Beispiel.

Lag hier ein Sinneswandel vor, und was sollte diesen befördert haben?

Kein Gegenargument ist jedenfalls, daß es sich im ersteren Falle um die Landesebene und im letzteren um die Bundesebene handelt. Nachdem die Alliierten 1945 die Oberste Regierungsgewalt in Deutschland übernommen hatten und das Deutsche Reich mangels Organen nicht mehr handlungsfähig war, wurden die

---

<sup>2</sup> Vgl. Jung, Otmar: Grundgesetz und Volksentscheid. Gründe und Reichweite der Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie, Opladen 1994, S. 318 f.

Debatten um die neuen Landesverfassungen durchaus grundsätzlich und oft mit dem Anspruch geführt, Vorbild für eine künftige gesamtstaatliche Verfassung zu sein.

7. Die gleiche Beobachtung läßt sich u. a. bei der Parteiprogrammatik der ersten Nachkriegszeit bis hin zu den Entwürfen einer gesamtdeutschen Verfassung im Westen machen; nirgendwo wurde verfassungspolitisch mit negativen „Weimarer Erfahrungen“ mit Volksbegehren und Volksentscheid argumentiert.

8. Diese Zweifel werden noch verstärkt, wenn man die Beratungen des Parlamentarischen Rats im Detail studiert. Es ging ja nie um die eine große Entscheidung für oder gegen direkte Demokratie, sondern die Eltern des Grundgesetzes trafen eine ganze Reihe von Entscheidungen, in denen sie die ursprünglich durchaus vorgesehenen direktdemokratischen Elemente – ich nenne

- die Ratifizierung des Grundgesetzes durch landesweite Volksentscheide,
- das obligatorische Verfassungsreferendum für Änderungen des Grundgesetzes,
- die Volksgesetzgebung und
- Sonderabstimmungen über einzelne, besonders umstrittene Themen (das „Elternrecht“, die Bundesflagge und das Wahlrecht)

– nach und nach strichen, bis nur noch die sogenannten „Territorialplebiszite“ im Zusammenhang der Neugliederung des Bundesgebietes übrig blieben. Dabei kam in den Debatten des Parlamentarischen Rates das Weimar-Argument nur selten zum Zuge. Für die Entscheidung gegen die Annahme des Grundgesetzes durch Volksentscheid, gegen das obligatorische Verfassungsreferendum und gegen die genannten Sonderabstimmungen über strittige Einzelfragen wurde das Weimar-Argument überhaupt nicht vorgebracht. Lediglich bei der Ablehnung der Volksgesetzgebung spielte es eine gewisse, aber durchaus modeste Rolle.

9. Die Analyse dieser einzelnen Entscheidungsprozesse führt denn auch auf eine ganz andere Spur, für die der zeitgeschichtliche Kontext in Erinnerung gerufen werden muß.

Seit 1946 hatten die KPD und SED auf die plebiszitäre Karte gesetzt und immer sensiblere Bereiche auf diese Weise zu beeinflussen versucht:

- die Wirtschaftsordnung: Erinnert sei vor allem an den Volksentscheid über die Enteignung von „Kriegs- und Naziverbrechern“ in Sachsen 1946, aber auch an diverse Sozialisierungs- und Bodenreformpläne in Ländern der westlichen Besatzungszonen,
- die Verfassungsgebung und

- die nationale Frage. Zu letzterer hatte die SED soeben mit der Volkskongreßbewegung und dem Volksbegehren „für die Einheit Deutschlands“ – im Hintergrund stand hier das Verlangen der Sowjetunion nach gesamtdeutschen Reparationsleistungen – ein außerparlamentarisches Feuerwerk veranstaltet.

Die nichtkommunistischen Parteien im Westen reagierten auf diese Politik mit strikter Abschottung.

Seit Ende 1947 hatte der Kalte Krieg begonnen, der rasch – Mitte 1948 – in der Berlin-Blockade eskaliert war, die während der gesamten Zeit der Beratungen des Parlamentarischen Rates andauerte.

Die kontinuierlich vorgetragene Sorge der Eltern des Grundgesetzes galt nicht der Vergangenheit – irgendwelchen angeblich schlechten „Weimarer Erfahrungen“ – sondern der Gegenwart: Man befürchtete, die Kommunisten – KPD und SED – könnten die direktdemokratischen Instrumente Volksbegehren und Volksentscheid für sich ausnutzen. Der Griff 20 Jahre zurück galt nur einem „staatspolitischen“ Mantel, der den handfesten Ängsten der Politiker hier und heute übergeworfen werden sollte.

10. Im Einzelnen: Das Grundgesetz wurde entgegen den Vorgaben des sogenannten „Frankfurter Dokuments Nr. 1“ nicht den Landesvölkern zum Referendum vorgelegt, weil die Ministerpräsidenten und ihre Parteien befürchteten, mit dieser Weststaatsgründung nicht bestehen zu können, wenn KPD und SED vor der Volksabstimmung „die nationale Karte spielen“ und die Deutsche Einheit propagieren würden. Die Ratifizierung durch die bereits gewählten Landtage, wo man die Kräfteverhältnisse überblicken konnte, war vergleichsweise „sicher“.

In die neue Verfassung wurde die Volksgesetzgebung nicht aufgenommen, weil man nach einschlägigen „sozialrevolutionären“ Unternehmungen der Kommunisten fürchtete, die bei den bisherigen Wahlen wenig erfolgreichen Kommunisten würden versuchen, nun mit „attraktiven“ Themen auf dem Wege von Volksbegehren und Volksentscheid politisch Boden zu gewinnen. Eine plebiszitäre Quarantäne sollte insoweit den neuzugründenden Teilstaat in der Übergangszeit vor Anfechtungen schützen.

Nur die „Territorialplebiszite“ galten unter diesem Blickwinkel als vergleichsweise „ungefährlich“ und durften deshalb bleiben.

11. Geht man von dieser viel plausibleren Motivation des Parlamentarischen Rates aus, ergeben sich Folgerungen für die Reichweite seiner Entscheidungen. Zugrunde lagen ihnen nämlich jeweils nur situative Erwägungen: Die Eltern des Grundgesetzes nahmen für diese Restriktionen nicht das Prädikat grundlegender

verfassungspolitischer Weisheit in Anspruch. Deshalb wurde in der Staatsfundamentalnorm des Art. 20 Abs. 2 GG die Strukturoption beibehalten, daß das Volk die Staatsgewalt u. a. in „Abstimmungen“ ausüben könne.

Die „Vision“ der Gründer der Bundesrepublik für später war eindeutig: Wenn die Kommunisten domestiziert wären und die Teilung überwunden sei, sollte auf dem überlieferten Wege einer Nationalversammlung und/oder Volksabstimmung eine deutsche Verfassung gegeben werden, die dann selbstverständlich auch Elemente direkter Demokratie enthalten würde.

Dies war nicht der einzige Beweggrund für jene Entscheidungen des Parlamentarischen Rates; es soll hier also keine monokausale Erklärung vertreten werden. Die bayerischen Mitglieder etwa hatten noch die Sondermotivation, den künftigen Bundesstaat möglichst schwach zu halten, ferner war nach der NS-Zeit ein generelles elitäres Mißtrauen gegenüber dem „verführbaren“ Volk weitverbreitet – aber es war der maßgebliche Beweggrund: der KPD/SED keine Chance zu geben.

12. Damit liegt auf der Hand, daß sich jene Entscheidungen der Eltern des Grundgesetzes spätestens mit der Wiedervereinigung 1990 erledigt haben.

Nun bin ich mir dessen bewußt, daß man einen Politiker, der nicht will, auch mit noch so guten Argumenten nicht zwingen kann, sich für Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene zu entschließen. Was die zeitgeschichtliche Erklärung, die ich Ihnen kurz vorgestellt habe, zu leisten vermag, ist nur, klarzumachen, daß es kein Verstecken hinter der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und den Entscheidungen des Parlamentarischen Rates mehr gibt. Diese Vorgänge sind inzwischen erforscht, und sie taugen gewiß nicht dazu, das Fortbestehen der Situation „Deutschland ohne Volksentscheid“ zu legitimieren.