

Demokratische Wachsamkeit tut not!

Das Urteil des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 27.5.1958 hat dem Antrag der Bundesregierung entsprochen, die Durchführung des hamburgischen Gesetzes zur *Volksbefragung über Atomwaffen* vom 9. 5. 1958 bis zur Entscheidung über die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz auszusetzen.

Diese Entscheidung entspricht — vor allem auch in ihrer Begründung — nicht der durch Grundgesetz und Bundesverfassungsgerichtsgesetz geschaffenen Rechtslage.

Gemäß § 32 BVerfGG ist der Erlaß einer Einstweiligen Anordnung zur vorläufigen Regelung eines Streitfalles nur in Ausnahmefällen möglich, wenn dies nämlich zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Behinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zwar wiederholt auf den Standpunkt gestellt, daß Einstweilige Anordnungen eventuell auch in einem Normenkontrollverfahren — wie es hier vorliegt — zulässig seien (BVerfGE 1, 86; 1, 282; 2,103). Es hat mit dieser Auffassung in der Literatur erheblichen Widerspruch gefunden: *Eyermann-Fröhler*, Kommentar zum Verwaltungsgerichtsgesetz, §51, Anhang I 3 c; § 25 Anm. II 3 a und *Hans Ledmer*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 32 Anm. 3a S. 184. Auch wenn man sich im übrigen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts anschließt, die derartige Einstweilige Anordnungen im Normenkontrollverfahren für *zulässig* hält, hätte es gleichwohl das gewichtigste Argument seiner Kritiker berücksichtigen müssen, daß nämlich die Gefahr vermieden werden müsse, daß das Gericht sich vorläufig die Rechtsauffassung des Antragstellers zu eigen mache und dadurch praktisch-politisch *die endgültige Entscheidung vorwegnehme*. Es hätte deshalb an die Frage, ob der nach seiner Meinung an sich zulässige Antrag auf Einstweilige Anordnung *begründet* sei, äußerst genaue Erwägungen anknüpfen müssen.

Mit vollem Recht hatte deshalb der 2. Senat in den Gründen seines Urteils vom 24. 2. 1954 darauf hingewiesen, daß derjenige, der den Erlaß einer Einstweiligen Anordnung begehrt, *schlüssig* dartun müsse, daß ihm Rechte zustehen, die der Antragsgegner verletzt. Die Bundesregierung ist aber im vorliegenden Falle zu einem *schlüssigen* Vorbringen, daß Hamburg durch das Volksbefragungsgesetz in Rechte des Bundes eingegriffen habe, *nicht* in der Lage gewesen. *Adolf Arndt* hat in NJW 1958 S. 337 gefordert, daß bei Erlaß einer Einstweiligen Anordnung die Erwägung, wie die spätere Entscheidung in der Hauptsache lauten wird, eine entscheidende Rolle zu spielen habe. Der 2. Senat hat nunmehr entschieden, daß es darauf nicht ankommen könne, sondern daß nur *offensichtlich* unbegründete Vorbringen zur Hauptsache die vorläufige Regelung durch eine Einstweilige Anordnung ausschließen. Er hat an diese einschränkende Erwägung, die eine summarische Abschätzung der Erfolgchancen in der Hauptsache ablehnt, die Behauptung geknüpft, daß grundsätzlich davon ausgegangen werden müsse, „daß, wenn verfassungsrechtliche Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesverfassungsorganen oder zwischen dem Bund und einem Lande sich zu einem Streit vor dem Bundesverfassungsgericht verdichten, der Ausgang des Hauptverfahrens so sehr offen ist, daß von einer Unhaltbarkeit der einen oder anderen Rechtsauffassung nicht mehr die Rede sein kann“. Damit drückt es sich durch eine angebliche Vermutung, die für die Schlüssigkeit des Vorbringens der Bundesregierung bzw. von Landesregierungen spricht, vor der eigenen Prüfung des Schlüssigkeitsproblems — durchaus im Gegensatz zu der vorher zitierten früheren Argumentation des gleichen Senats. Politisch hat es dadurch eine aus geradezu obrigkeitsstaatlichem Denken abgeleitete grundsätzliche Autoritätsstärkung der in diesen Sätzen der Begründung des neuen Urteils genannten höchsten staatlichen Organe bewirkt.

Das Vorbringen der Bundesregierung gegenüber dem Land Hamburg war *objektiv* schon deshalb nicht schlüssig, weil es sich auf keine konkrete Norm des Grundgesetzes

berufen konnte. Selbst wenn man den in Teilen der Staatsrechtslehre gängigen undemokratischen Ideologien folgen wollte, daß angeblich die „repräsentative Demokratie“ des GG in einem ausschließenden Gegensatz zur unmittelbaren Beteiligung des Volkes an politischen Entscheidungen stehe, so konnte die Durchführung einer Volksbefragung, die nach Sinn und Inhalt des hamburgischen Gesetzes keine verpflichtende Wirkung gegenüber Bundesorganen zur Folge haben sollte, einen Einbruch in irgendwelche Bundeskompetenzen und also in Rechte des Bundes nicht herbeiführen. Auch im Verhältnis zwischen dem Bund und dem Lande Hamburg konnten und sollten durch das strittige hamburgische Gesetz keine Rechtsfolgen erzeugt werden. Wie das Land Hamburg die nach seiner Meinung erforderliche Information seines Senats über die Volksmeinung zu beliebigen Fragen regelt, ist nach der grundgesetzlichen Ordnung seine eigene Sache; sie ist es auch dann, wenn der hamburgische Senat die Kenntnis der Volksmeinung zum Motiv seiner eigenen politischen Stellungnahmen machen will, wie etwa seiner künftigen Weisungen an die Träger seiner Bundesratsstimme. Deshalb ist nicht einzusehen, welche nicht sofort überschaubaren Grundfragen des Bundesverfassungsrechts, deren Schlüssigkeit nicht sofort übersehen werden konnte, im Hauptverfahren darüber hinaus noch aufgeworfen werden könnten.

Ist die Schlüssigkeit des Vorbringens eines Antragstellers die *eine* Voraussetzung des Erlasses einer Einstweiligen Anordnung, so bildet die Dringlichkeit der Abwehr schwerer Nachteile gegenüber dem gemeinen Wohl die andere Bedingung zu einer derartigen vorläufigen Regelung. Mit Recht verweist *Willi Geiger* (Kommentar zum BVerfGG, § 32 Anm. 3 S. 119) darauf, daß nach dem Willen des Gesetzes von der Ermächtigung zu Einstweiligen Anordnungen nur in dem Umfang Gebrauch gemacht werden dürfe, in dem die Einstweilige Anordnung *unabweisbar* ist. Es ist an sich richtig, daß ein derartiges dringendes Bedürfnis auch im Falle von Volksbefragungen eventuell einmal vorliegen kann. Der 2. Senat hat sich in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1958 auf die damals gewiß angebrachten Erwägungen berufen, die im Südweststaatstreit zur Aussetzung der Abstimmung vor der Entscheidung in der Hauptsache geführt haben (BVerfGE 1, 2). Damals ging es darum, daß eine Abstimmung nicht vorzeitig stattfinden durfte, die auf Grund des zweiten Neugliederungsgesetzes unmittelbare rechtliche Folgen herbeiführen sollte. Aber gerade dies Neugliederungsgesetz war strittig: Unter diesen Umständen wären also wirklich die Stimmberechtigten verwirrt worden und wäre möglicherweise das Abstimmungsergebnis verfälscht worden, wenn die Abstimmung gleichwohl vor der rechtlichen Klärung veranstaltet worden wäre. Diese Argumentationsreihe hat aber offensichtlich mit dem gegenwärtigen Rechtsstreit zwischen der Bundesregierung und Hamburg nicht das geringste zu tun. Die Hamburger Volksbefragung will — wie jedermann bekannt ist und auch jeder Wähler weiß — keinerlei unmittelbare rechtliche Folgen bewirken. Sie dient lediglich der Information des Senats und der Öffentlichkeit in einer Frage, die an sich mit strittigen Rechtsverhältnissen gar nichts zu tun hat, sondern lediglich politischer Art ist. Das Ergebnis dieser Volksabstimmung kann also garnicht dadurch verfälscht werden, daß irgendeine rechtliche Position, die die Voraussetzung der Volksbefragung bildet, ungeklärt bleibt. Die Berufung des 2. Senats auf seinen Beschluß vom 9. September 1951 geht also an der gegenwärtigen Sachlage völlig vorbei.

Es ist jedoch politisch-ideologisch interessant genug, daß in den Gründen des 2. Senats darauf hingewiesen wird, die Ablehnung einer Einstweiligen Anordnung hätte in der Bevölkerung „ungerechtfertigte Schlußfolgerungen“ hervorrufen können und dadurch als Argument im Kampf um die Abstimmungsberechtigten eine „nicht unerhebliche Rolle“ zu spielen vermocht; gerade deshalb sei der Erlaß der Einstweiligen Anordnung notwendig gewesen. Seit wann darf es als Motiv einer gerichtlichen Entscheidung dienen, daß evtl. die Bundesregierung eine Enttäuschung erlebt und also einen Autoritätsverlust erleidet? Ist es ein *rechtliches* Argument, daß die Regierung unter allen Umständen in solchen Situationen, die sie selbst durch Stellung verfehlter Anträge in einer rechtlichen

Auseinandersetzung erzeugt hat, vor Bloßstellungen bewahrt werden muß? Im übrigen: Welcher Anhaltspunkt besteht eigentlich dafür, daß die politische Sachentscheidung der Bevölkerung in einer anderen politischen Frage — nämlich der der Atombewaffnung — von dieser Erwägung überhaupt berührt wird? Und umgekehrt: Der gleiche 2. Senat, der in dieser Überlegung — so verfehlt sie ist — die juristische Argumentation durch politische Erwägungen über die Notwendigkeit der Wahrung praktisch der Autorität der Bundesregierung ersetzt hat, will dann im letzten Teil seiner Begründung zu der Folgerung gelangen, „daß die mit der Einstweiligen Anordnung möglicherweise verbundene zeitlich begrenzte Verschiebung der Volksbefragung“ ihren Ausgang nicht beeinflussen könne. Jeder politische Soziologe wird wissen, daß die Vertagung einer Volksbefragung auf einen viel späteren Zeitpunkt allerdings den Beteiligungswillen der Wähler stets erheblich beeinträchtigen wird. So zeigt sich auch hier, daß das Bundesverfassungsgericht besser getan hätte, sich auf streng juristische Erwägungen zu beschränken, statt sich in das für seine Richter verständlicherweise fremde Gelände politischer Argumentation zu begeben.

Die Entscheidung hat die endgültige Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Problematik der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des hamburgischen Gesetzes rechtlich noch nicht vorweggenommen. Es bleibt zu hoffen, daß darin das Gericht sich nicht in uferlose Spekulationen über willkürliche gedankliche Konstruktionen zum Grundgesetz — wie sie in einem Teil der Staatsrechtslehre üblich geworden sind — einlassen wird, sondern den Normen des Grundgesetzes folgt und die Auffassung der Bundesregierung zurückweist.

Gleichwohl ist es erforderlich, zu sehen, daß das Bundesverfassungsgericht erneut der Gefahr erlegen ist, die streng juristische Interpretation des Grundgesetzes, zu der es bestellt ist, durch politische Erwägungen, deren Tendenz ihm zwar unbewußt bleiben mag, die aber mangels energischen Auftretens der demokratischen Kräfte des Volkes bei der gegenwärtigen restaurativen Stimmung in der Bundesrepublik notwendig in obrigkeitstaatliche Bahnen gleiten, zu ersetzen. Es bleibt daher die Pflicht der demokratischen Kräfte des Volkes — vor allem also der *deutschen Gewerkschaftsbewegung* — mit Wachsamkeit und Energie das kritische Denken der Bevölkerung mit dem Ziel der Bewahrung der Demokratie zu mobilisieren.

OTTO BRENNER

Wir fassen das wirtschaftliche Geschehen nicht als unabwendbares Schicksal mit naturgesetzlichen Notwendigkeiten auf, sondern wollen es gestalten! Wir wollen freie Menschen sein in einer freien Welt und unsere wirtschaftliche Zukunft aus freier Entscheidung mitbestimmen. Aus dieser Haltung, aus diesem Streben nach voller Gleichberechtigung der Arbeitnehmerschaft ist die Forderung unseres Aktionsprogramms nach umfassender Mitbestimmung der Arbeitnehmer entstanden. Denn wirtschaftliche Macht bedeutet auch politische Macht.

Obwohl auf dem Gebiet der betrieblichen Mitbestimmung und auf Teilgebieten der Wirtschaft Ansätze für eine Neuordnung vorhanden sind, obwohl durch die gewerkschaftliche Aktivität immer aufs neue Teilerfolge erreicht wurden, dürfen wir uns nicht der Illusion hingeben, daß die Klassenscheidung durch die Entwicklung der Neuzeit als überholt angesehen werden kann. In der Gesellschaft, in der wir leben, sind Kapitalismus und Klassen geblieben! Die Entwicklung seit der Geldreform hat durch die einseitige Vermögensbildung alte Machtpositionen erneuert und neue geschaffen.