

# Das Abstimmungsrecht des Volkes

**Das plebiszitäre Element der Demokratie (nach Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland: »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt«) – Eine verfassungsgeschichtliche, verfassungsrechtliche und menschenkundliche Betrachtung**

*Bertold Hasen-Müller / Wilfried Heidt, 1986*

## I. Demokratieverständnis auf der Höhe der Zeit

Wie alles in der Geschichte, war auch "Herrschaft" in der menschlichen Gesellschaft während der für uns überschaubaren Kulturepochen einem deutlichen Wandel unterworfen. In der neueren Zeit, d.h. anfänglich erkennbar etwa seit den Bauernkriegen im süddeutschen Raum (Memminger Artikel von 1525!) und dann definitiv mit der Französischen Revolution 1789, wird - nach ersten Anläufen unter anderen Bewußtseins- und Gesellschaftsvoraussetzungen im antiken Griechenland und Rom - die Frage nach der sachgemäßen "Herrschaftsform" im sozialen Leben mit dem **Prinzip des Demokratischen** beantwortet.

Dieses Prinzip meint seinem Wesen nach: Es sollen alle erwachsenen (= mündigen) Menschen, die einer Rechtsgemeinschaft (z.B. einem Staatswesen) angehören, gleichermaßen teilnehmen können an der Feststellung des Rechtes, das in der betreffenden Gemeinschaft gelten und die gesetzlichen Bedingungen für die verschiedenen gesellschaftlichen Lebensprozesse (in kultureller, sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hinsicht) regeln soll.

War in alten Zeiten "Herrschaft" immer **Machtausübung im Sinne einer hierarchischen Ordnung** (nach dem Urbild der pyramidalen Struktur), so wurde dieses Prinzip in seinen letzten (monarchischen) Ausläufern z.B. in Mitteleuropa endgültig nach dem I. Weltkrieg überwunden. An seine Stelle traten **Republiken**, in denen von nun an gelten sollte, daß - wie es in der österreichischen Verfassung von 1920 klassisch heißt - **"ihr Recht vom Volk ausgeht"** (in der Weimarer Reichsverfassung etwas undeutlicher: "Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." = **Volkssouveränität**).

Während des ganzen 19. Jahrhunderts fand die Auseinandersetzung darüber statt, welches die bestmögliche Form der Verwirklichung der Volkssouveränität sei. Abgesehen davon, daß es natürlich überkommene wie neue Machtinteressen der verschiedenen Stände und Gruppen gab, die versuchten, das Prinzip des Demokratischen zu unterlaufen, zu minimieren und auszuhöhlen, um trotz oder gerade mit Hilfe "formaldemokratischer" Elemente weiterhin "Herrschaft von oben" ausüben zu können, suchten die glaubwürdigen Vertreter des demokratischen Impulses nach praktikablen Wegen für die wesensgemäße Ausgestaltung der demokratischen Ordnung.

Im Grunde standen sich zwei Linien gegenüber, die ihren theoretischen Ausgangspunkt haben einerseits bei *Montesquieu* (1689 - 1755) und andererseits bei *Rousseau* (1712 - 1778). Auf *Montesquieus* Idee von der Gewaltenteilung (Legislative, Exekutive, Judikative) beriefen sich alle diejenigen, welche die Volkssouveränität beschränken wollten auf die **Wahl der Volksvertretung** (Parlamentarismus), weil sie keine praktikable Möglichkeit erkennen konnten oder ergreifen wollten, die "Staatsgewalt" durch die Gesamtbürgerschaft unmittelbar auszuüben. Dies sollten und konnten nach dieser Ansicht sachgemäß nur gewählte "Organe" der Gesetzgebung, der Regierung und Verwaltung und der Rechtssprechung tun. Dagegen wandten sich jene, die mit *Rousseau* die Erkenntnis teilten, daß die Volkssouveränität ihrem Wesen nach **unveräußerlich** ist und in der Betätigung des **Gemeinwillens** (*volonté générale*) ihren Ausdruck finden muß. Dies könne sich freilich nur - *müsse* sich aber auch! - auf die Fragen der Gesetzgebung erstrecken; während die Aufgaben von Regierung und Judikative

ihrer Natur nach durch bevollmächtigte Personen wahrzunehmen seien. Freilich sah auch *Rousseau* - so leidenschaftlich er sich für die Idee des Gemeinwillens einsetzte - keine praktische Möglichkeit in den modernen Großstaaten die **direkte Demokratie** durch das, was wir heute **Volksabstimmung** nennen, zu realisieren.

So entwickelte sich in der Realität bis etwa zur Mitte des 19. Jahrhunderts in der Auseinandersetzung mit den alten Traditionen des Monarchismus (und dessen neuem Gewand, dem Bonapartismus) die Demokratie als sog. **repräsentative** oder **parlamentarische**. Dann aber tritt immer deutlicher - von der Schweiz ausgehend - ab der Jahrhundertmitte das **plebiszitäre** Element komplementär hinzu, indem erste Formen des Volksentscheids - zunächst auf Kantonebene - in die Verfassungen aufgenommen werden.

Zur zentralen politischen Forderung wird die **Volksgesetzgebung** dann durch die *Arbeiterbewegung*. Sie, die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschlands, stellt in ihrem ersten Programm (Eisenach 1869) die "Einführung der direkten Gesetzgebung (d.h. Vorschlags- und Verwerfungsrecht) durch das Volk" neben dem "allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrecht" an die Spitze ihrer Ziele. Es dauerte noch fünfzig Jahre, bis 1919 in der Verfassung der ersten deutschen Republik - schon 1891 hatte die Schweiz auf Bundesebene die Volksinitiative für Verfassungsgesetze eingeführt - die Möglichkeit der Volksgesetzgebung durch Volksbegehren zum Volksentscheid verankert wurde (Weimarer Verfassung Art. 73).

Aber es zeigte sich, daß einerseits die konkrete Art der Regelung der direkten Demokratie viel zu schwerfällig und der Weimarer Parlamentarismus viel zu zerrissen, andererseits auch das Demokratiebewußtsein in weiten Kreisen der Bevölkerung noch zu wenig entwickelt war, als daß die historische Chance der Republik schon im ersten Anlauf hätte genutzt werden können. Im Gegenteil: Die Republik brach unter den schweren Hypotheken ihrer Gründung (Versailles, unausgewogene Gewaltenteilung, ideologische Feindschaften, Klassenkampf usw.) trotz einer leidlichen Möglichkeit direktdemokratischer Einflußnahme zusammen. Durch das Ermächtigungsgesetz wurde "die Staatsgewalt" vom Parlament an den Diktator übertragen.

Damit war die Volkssouveränität vernichtet - ohne daß "das Volk" sich rechtzeitig gegen diese Machenschaft der Mehrheit seiner "Vertreter" erhoben hätte. Die demokratische Entwicklung erlitt seit ihrem neuzeitlichen Beginn ihren schwersten Rückschlag. Die Uhr der Geschichte wurde um Jahrtausende zurückgestellt - allerdings ohne das Weisheitsvolle des alten Herrschaftsideals (Pharaonenwesen), das als solches endgültig vergangen war. In das geistige Vakuum des Führerprinzips schoß hinein die pure Dämonie der Macht und Menschenverachtung, gefördert von all denen, die den demokratischen Impuls in sich noch nicht hinreichend belebt hatten oder ihm sogar ablehnend gegenüberstanden.

Zwölf Jahre dauerte, was im Wahn des Despoten und seiner Anhängerschaft ein Jahrtausend bestehen sollte. Danach konnte und wollte man natürlich nur dort anknüpfen, was man schon erreicht hatte vor dem Beginn des Irrwegs, belehrt durch die Ereignisse über das Unzulängliche des ersten Versuchs, eine demokratische Republik aufzubauen und zu sichern.

Natürlich war die historische Situation nach 1945 völlig anders als nach 1918. Diese Aspekte müssen hier ausgeklammert bleiben. Für den Hauptgegenstand dieser Darstellung ist von Belang, wie in den beiden deutschen Staaten, zu deren Gründung es - letztlich aus den damaligen politisch-ideologischen Gegensätzen unter den Alliierten - 1949 schließlich kam, die Idee der Volkssouveränität aufgegriffen und wie das demokratische Prinzip verfassungsrechtlich umgesetzt wurde.

In der DDR, dies sei hier nur gestreift, lautete der entsprechende Verfassungsartikel 3 (gültig bis 1968!): "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Das Mitbestimmungsrecht der Bürger wird wahrgenommen durch: **Teilnahme an Volksbegehren und Volksentscheiden**; Aus-

übung des aktiven und passiven Wahlrechts...". Im "ersten Arbeiter- und Bauernstaat auf deutschem Boden" wirkt damit offenbar noch die Tradition der Arbeiterbewegung fort: An erster Stelle steht als Kennzeichen des demokratischen Charakters der DDR die **Volksgesetzgebung**. Allerdings: Niemals wurde dieses staatsbürgerliche Grundrecht in Anspruch genommen (bis es 1968 in der neuen Verfassung der DDR auch nicht mehr auftauchte).

In der Gründungsphase der BRD ging der Parlamentarische Rat (= die grundgesetzgebende Versammlung gewählter Partei-Politiker aus den Länderparlamenten) in seiner Arbeit selbstverständlich auch von der Grundlage des Prinzips der Volkssouveränität und der Uridee der Demokratie in der Weise aus, wie es z.B. *Carlo Schmid* in einer der ersten Sitzungen des PR (am 8. Sept. 1948) formulierte, als er neben dem "rechtsstaatlichen" auf das "**volksstaatliche Postulat**" hinwies, das verlange, "**daß jeder Bürger in gleicher Weise an dem Zustandekommen des Gesetzes teilhaben können muß.**"

Damit war wiedereinander ausgesprochen, was - vom Prinzip her - einzig und allein als Ausdruck eines Demokratieverständnisses auf der Höhe der Zeit gelten kann und was z.B. - fast wortgleich - nach dem I. Weltkrieg *Rudolf Steiner* beschrieb als das "Gipfeln des emanzipierten Rechts", das jetzt damit erreicht sei, daß im Gange der Menschheitsentwicklung die letzten Reste legitimer hierarchischer Ordnung, in der einst die Priesterkönige als die inspirierten Führer der Völker den Menschen den in der Gesetzgebung irdische Gestalt annehmenden Willen der Götter vermittelten, endgültig verglommen sind und es jetzt darum geht, "**daß jeder mündige Mensch** (d.h. volljährige Staatsbürger) **seinen Einfluß darauf hat, das Recht festzustellen.**"

Mit anderen Worten: **Im demokratischen Impuls lebt - recht verstanden - der Wille der Einzelnen, mit allen andern, die einem "Volk" (einem Staatswesen) angehören, als Gleiche unter Gleichen die Rechtsgrundlagen der gesellschaftlichen Lebensprozesse in letzter Instanz gemeinsam - als Gesamtbürgerschaft - zu bestimmen.**

Man mag im übrigen die demokratische Ordnung mit ihren "besonderen Organen" einrichten wie man will: Von wirklicher - ver-wirklichter - Demokratie kann nur insofern im Kern der Sache die Rede sein, daß die Gesamtbürgerschaft ihren Willen - den "Gemeinwillen" - direkt und jederzeit und zu jeder Sache - als "Gesetz", als verbindlichen Beschluß äußern kann. Und es versteht sich in heutiger Zeit von selbst, daß in der konkreten Regelung dieser Betätigung des Gemeinwillens die Möglichkeit der freien Urteilsbildung für die Stimmbürger - z.B. durch entsprechende Informationsbedingungen in den Massenmedien - gewährleistet sein muß.

So sieht heute - elementar betrachtet - das Demokratieverständnis auf der Höhe der Zeit aus. Wir meinen, daß in allen außerparlamentarischen Oppositions- und Protestbewegungen, wie sie - Welle nach Welle - in der Bundesrepublik Deutschland schon seit den fünfziger Jahren (gegen die Wiederbewaffnung, Kampf dem Atomtod, Ostermarschbewegung, Studentenbewegung, Umwelt- und Lebensschutzbewegung, Anti-AKW-Bewegung, Alternativbewegung, Frauenbewegung, Friedensbewegung usw.) auftraten, letztlich (obgleich lange unausgesprochen) als das verbindende Element die Unzufriedenheit mit dem demokratisch Unzulänglichen eines auf den Parteienstaat reduzierten politischen Systems, positiv gesprochen: die Forderung nach der Möglichkeit direktdemokratischer Einflußnahme auf die politischen Prozesse lebt.

Indem in jüngster Zeit diese Forderung - z.B. als "Volksentscheid gegen Atomanlagen" - explizit erhoben wird, stellt sich die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Kontext solcher Bestrebungen.

Mit der AKTION VOLKSENTSCHEID hat sich - unabhängig von einzelpolitischen Anlässen - 1983/84 eine überparteiliche Bürgerinitiative gegründet, die diese Frage in den Mittelpunkt

ihrer Aktivitäten stellt und das Ziel verfolgt, in der BRD die Möglichkeit der Volksgesetzgebung durch Volksbegehren zum Volksentscheid herbeizuführen. Wir werden im folgenden die Erkenntnisgrundlagen dieser Initiative, soweit sie den verfassungsrechtlichen Aspekt betreffen, komprimiert darstellen.

## II. Was steht im Grundgesetz?

Das Prinzip der Volkssouveränität ist im Grundgesetz verankert im Artikel 20 Absatz 2. Kurz und bündig lautet der entsprechende Satz: **"Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus."** Diese Formulierung läßt nun freilich noch ganz offen, ob sich die demokratische Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland nun für die Linie "Montesquieu" oder für die Linie "Rousseau" oder für eine Verbindung beider Linien entscheidet.

Der nächste Satz klärt dies dann eindeutig. Er lautet: "Sie ("alle Staatsgewalt") **wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen** (einerseits) **und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung** (andererseits) **ausgeübt.**" Jetzt ist geklärt: Das Fundament der demokratischen Grundordnung unserer Verfassung ruht auf zwei Säulen: der **direktdemokratischen** einerseits; sie ist gebildet durch die **unmittelbare** Tätigkeit des "Volkes" als des Souveräns und zwar dadurch, daß der Souverän - d.i. die Gesamtbürgerschaft - zwei staatsbürgerliche Grundrechte aktiv ausübt: das **Wahlrecht und das Abstimmungsrecht**. Andererseits gibt es die abgeleitete "Staatsgewalt", die ausgeübt wird durch die über Wahlen personell beschickten "besonderen Organe" der **repräsentativdemokratischen** Organschaft "Legislative, Exekutive, Judikative".

Daraus ergibt sich: **In fundamentaler verfassungsrechtlicher Hinsicht ist die Bundesrepublik Deutschland eine Demokratie mit komplementärem Charakter: plebiszitär und parlamentarisch.**

Nun liegt aber die Besonderheit vor, daß das Grundgesetz - obwohl in seinem Fundament komplementär gegründet - in seinem weiteren Zusammenhang ausschließlich den parlamentarischen Aspekt entfaltet, während es den direkt-demokratischen nicht über die Abstimmungsnorm im Art. 20 Abs. 2 hinaus konkretisiert. Das heißt: Sieht man zunächst einmal davon ab, wie es in der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zu dieser Merkwürdigkeit gekommen ist, muß man ganz lapidar festhalten, daß das Grundgesetz zwar das Abstimmungsrecht des "Volkes" als Verfassungsnorm feststellt; auch eindeutig bestimmt, daß dieses Abstimmungsrecht sich im Prinzip auf "alle Staatsgewalt" bezieht; aber es regelt selbst nicht, wie nun dieses Recht faktisch ausgeübt werden soll.

Das hat einerseits in der Praxis dazu geführt, daß das "Volk" dieses von der Verfassung verbürgte Abstimmungsrecht zwar hat, es aber nicht ausüben kann, weil der Gesetzgeber es bisher unterließ bzw. sich erklärtermaßen weigerte, eine entsprechende konkretisierende Regelung als Abstimmungsgesetz zu beschließen. Was steht - genauer betrachtet - hinter dieser Weigerung (wenn man außer acht läßt, daß die Akteure des Parteienstaates, die Politiker, der Meinung sein könnten, es ließe sich die Parteisuppe ohne das Votum des "Volkes" zu politischen Sachfragen halt besser kochen)?

## III. Die geleugnete Verfassungsnorm: Was sagt die "herrschende Lehre"?

Hinter der Unterlassung bzw. Weigerung des Gesetzgebers, das Abstimmungsrecht für die Bürgerschaft verfügbar zu machen und damit erst die Demokratie auf die Höhe der Zeit zu führen, steht - was die verfassungsrechtliche Beurteilung betrifft - die sog. "herrschende Meinung" bei der Zunft der "gelehrten" Staats- und Verfassungsrechtler dieser Republik. Sie behaupten:

Die BRD sei als rein repräsentativ-demokratisches System konzipiert. Das Abstimmungsprinzip des Artikels 20 bezöge sich ausschließlich auf den Fall des Artikels 29, wo bei Änderung von Bundesländergrenzen "plebiszitäre Elemente" eine Rolle spielen. Als generelles Recht im Sinne der Volksgesetzgebung über Volksbegehren zum Volksentscheid könne es nicht verstanden werden, denn diese Möglichkeit der direkten Demokratie sei ja im Grundgesetz nicht wie in allen anderen Verfassungen, die diese Möglichkeit kennen, "offen ausgewiesen" (Verfassungsrichter Mahrenholz). So sagen die meisten.

"Volksabstimmungen" seien schon möglich, meint der Grundgesetzkommentator und Verfassungsrechtler *Dürig*, aber nicht über Gesetze, denn die Gesetzgebung des Bundes sei ausschließlich den Parlamenten vorbehalten. Einige sind sogar der Ansicht, dies sei auch durch eine Verfassungsänderung nicht zu ändern, weil der Art. 20 - so verstanden - die Gesetzgebung eben ausschließlich den "besonderen Organen" übertrage und diesen Grundsatz abzuändern durch die Bestimmung des Artikels 79 Absatz 3 "unzulässig" sei. Die meisten Vertreter der "h.L." jedoch meinen, daß die Volksgesetzgebung schon in Einklang zu bringen sei mit dem Grundgesetz, da dieses ja auf der Volkssouveränitätsidee basiere, was dann aber eine Verfassungsänderung erforderlich mache. Für sie wird das Abstimmungsrecht damit zu einer verfassungspolitischen Frage: ist dies wünschenswert oder nicht?

Wir meinen, zeigen zu können, daß diese "herrschende Lehre" auf Sand gebaut, rechtslogisch unhaltbar ist.

Wir gehen bei der Begründung dieser Position von der Feststellung aus, daß das Verfassungsrecht das einzige Recht ist, das unter keinem Umständen "Experten", Fachjuristen, Staatsrechtsgelehrten usw. überlassen werden darf. Das Verfassungsrecht ist die Grundlage des Zusammenlebens und Zusammenarbeitens eines Volkes. Dieses Recht muß jeder mündige Mensch verstehen und beurteilen können. Das Grundgesetz ist in diesem Sinne verstehbar; es bedarf keinerlei Expertenwissen, um seine "Logik" zu begreifen.

In der Systematik des Grundgesetzes - d.h. in seinem rechtslogischen Aufbau - kommt dem Art. 20 (neben den *individuellen* Grundrechten der Art. 1 - 19) eine überragende Bedeutung zu. Er klärt das Demokratieverständnis der Republik und verankert die beiden wesentlichen *staatsbürgerlichen* Grundrechte: das Wahlrecht und das Abstimmungsrecht. Durch beide Rechte übt das Volk "alle Staatsgewalt" der Möglichkeit nach unmittelbar, direkt aus. Dieses Prinzip darf nach Art. 79,3 GG durch keinerlei Verfassungsänderung angetastet werden.

Die Behauptung, das Abstimmungsrecht sei auf Art. 29 beschränkt, ist aus drei Gründen nicht zu rechtfertigen: a) nach Art. 20 bezieht sich das Abstimmungsrecht ausdrücklich uneingeschränkt auf "alle Staatsgewalt"; b) der Art. 20 steht unter dem besonderen Schutz des Art. 79. Der Art. 29 könnte jederzeit aufgehoben werden - dann bezöge sich nach der "Logik" der "h.L." das Abstimmungsprinzip auf ein - Nichts; c) das Abstimmungsrecht des Art. 20 ist ein Recht der Gesamtbürgerschaft, ein Kernbestand des "volksstaatlichen Postulates" (*C. Schmid*). Die diversen "plebiszitären Elemente" des Art. 29 beziehen sich immer nur auf die jeweils durch Grenzänderungen betroffenen Bevölkerungsteile.

Richtig ist das Gegenteil der Behauptungen der "herrschenden Lehre". Das Grundgesetz verlangt aus seiner Norm, dem generellen Abstimmungsrecht, eine konkretisierende gesetzliche Regelung und natürlich auch eine Klärung, wie sie zur Anwendung kommen soll für die drei Grundbereiche der "Staatsgewalt" (Legislative, Exekutive, Judikative). Dies ist die Aufgabe eines BUNDESABSTIMMUNGSGESETZES, das im Prinzip - wie das Wahlgesetz - als einfaches Bundesgesetz gelten, aber natürlich seinem Gewicht nach auch als Verfassungsgesetz in das Grundgesetz aufgenommen werden könnte. Jedenfalls ist es verfassungswidrig zu behaupten, es gebe diese Verfassungsnorm nicht und es kommt buchstäblich einem Staatsstreich, d.h. einer Zerstörung der "verfassungsmäßigen Ordnung" gleich, wenn das

nach dem Grundgesetz zuständige Organ, der Bundestag als die gesetzgebende Körperschaft, sich kontinuierlich weigert, durch den Beschluß von entsprechenden Ausführungsbestimmungen das Abstimmungsrecht verfügbar zu machen. So ist das "Volk" fortgesetzt genötigt, sein Souveränitätsrecht lediglich durch die Wahl wahrnehmen zu können, um es eben dadurch zugleich an die Gewählten abtreten zu müssen. So geht die "Staatsgewalt" nach der Wahl nur noch von den "besonderen Organen" aus; die Bürger können allenfalls noch protestieren, appellieren und demonstrieren - Ihren Willen entscheidend in die Waagschale zu werfen, ist ihnen jedoch verwehrt (selbst wenn es um Leben oder Tod geht).

Hält man sich an die vom Grundgesetz vorgegebene Rechtslogik, muß man zu der Schlußfolgerung kommen, daß die Möglichkeit der direkten Demokratie durch Volksabstimmung in der Verfassung zwar verankert, die Sache aber insofern noch nicht hinreichend "offen ausgewiesen" ist, daß die Konkretisierung des Prinzips bisher unterblieb. Zuzustimmen ist *Mahrenholz*, wenn er schreibt, daß "der Parlamentarische Rat die an den Rechtszustand der Weimarer Verfassung anknüpfenden (Konkretisierungs)-Vorschläge" - solche wurden seinerzeit in die Beratungen von seiten der KPD und des Zentrums eingebracht - "verworfen hat." Dieses Unterlassen darf aber nicht zu der unhaltbaren Behauptung führen, es sei die elementare Verfassungsnorm "Abstimmungsrecht" nicht existent.

#### IV. Der Art. 20 GG im Lichte seiner Entstehungsgeschichte

Der zitierte Verfassungsrichter *Mahrenholz* steht dem plebiszitären Weg als Ergänzung der repräsentativen Demokratie mit einer gewissen Sympathie gegenüber. Doch leider geht er - wozu er sich aber gerade durch seinen Beruf besonders aufgerufen sehen sollte - der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung mit der hier vorgebrachten Argumentation bisher aus dem Weg. Immerhin hat er - wie er in seinen beim rechtspolitischen Kongreß der SPD im Juni 1986 vorgetragenen "Sieben Thesen zu Fragen der direkten Demokratie" zu erkennen gibt - die Forschungsergebnisse der Aktion Volksentscheid wenigstens insoweit zur Kenntnis genommen, als er zugibt, daß unser "genauerer Nachforschen" in (noch unveröffentlichten) Dokumenten der Beratungen des Parlamentarischen Rates "Anhaltspunkte dafür gebracht hat, daß" - wie *Mahrenholz* nun einräumt - "trotz der Ablehnung eines Artikels über Volksbegehren und Volksentscheid die Übereinstimmung darüber, daß das Grundgesetz eine festgefügte Repräsentativverfassung habe, nicht eindeutig war."

Solche Zugeständnisse mag man als ein erstes Abrücken von den Formeln der "herrschenden Meinung" verstehen. Denn diese "h.M." hatte ihre Position ja auch dadurch zu untermauern versucht, daß sie behauptete, die "Väter des Grundgesetzes" hätten wegen der "bitteren Erfahrungen mit Weimar" Abstand genommen von allen plebiszitären Zügen. Auch von dieser Legende distanziert sich *Mahrenholz*, indem er - wie wir - darauf hinweist, daß "eine Ursache für den Untergang der Weimarer Demokratie Volksbegehren und Volksentscheide nicht waren - im Unterschied zu der Unentschiedenheit der Verfassung zwischen parlamentarischem System und Wahlkönigtum des Reichpräsidenten."

Auch weist er sachlich völlig zurecht das von *Heuss* in Umlauf gesetzte Schlagwort, die direkte Demokratie sei "eine Prämie für Demagogie", zurück und erwähnt, daß zur "Furcht vor dem Demagogen" vielmehr "Hitlers *Wahl*-kämpfe **im Rahmen des Repräsentativsystems** beigetragen haben."

Dennoch sollte es auch für *Mahrenholz*, nachdem ihm nun durch die Veröffentlichungen der Aktion Volksentscheid die einschlägigen Quellen zum Parlamentarischen Rat vollständig bekannt geworden sind, ein Gebot der Redlichkeit sein, viel eindeutiger, als er es tut, aufzuzeigen, wie die Entstehungsgeschichte des Artikels 20 GG wirklich war.

Wir haben schon auf den Ausgangspunkt hingewiesen, wie *Carlo Schmid* gleich in der zweiten Sitzung des Parl. Rates (am 8. Sept. 48) auf die zentrale Bedeutung des "volksstaatlichen Postulates" hingewiesen hat: "daß jeder Bürger in gleicher Weise an dem Zustandekommen des Gesetzes teilhaben" müsse - wie anders als durch die Volksgesetzgebung soll dies der Fall sein können?! Freilich startete bereits am nächsten Tag in der dritten Sitzung *Theodor Heuss* seine erste Polemik gegen das direktdemokratische Prinzip, indem er ausrief: "Cave canem, ich warne davor, mit dieser Geschichte die künftige Demokratie zu belasten." "In der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie" sei "das Volksbegehren, die Volksinitiative die Prämie für jeden Demagogen."

Dort aber, wo dann die grundlegenden Verfassungsartikel - so auch der Art. 20 - erarbeitet wurden - im Ausschuß für Grundsatzfragen nämlich, dem auch *Schmid* und *Heuss* angehörten -, sagte der Ausschußvorsitzende *von Mangoldt* in der 11. Sitzung (am 14. Oktober), man dürfe nicht sagen, daß "das Volk nur in den besonderen Organen handelnd tätig" werde, weil dann nämlich "die Volksabstimmung ausgeschlossen wäre." Und *Carlo Schmid* ergänzte: "**Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie.**" *Heuss* widersprach nicht! So kam man - vom Redaktionsausschuß ausformuliert und von diesem zur ersten Lesung dem Hauptausschuß am 17. November '48 vorgelegt - zu der Fassung des Artikels 20, wie sie schließlich in den Schlußabstimmungen des Plenums zwischen dem 5. und 8. Mai 1949 angenommen wurde. Und da war nun der folgende Vorgang ganz entscheidend:

Obwohl zwischenzeitlich, nämlich am 8. Dezember '48 in der 22. Sitzung des Hauptausschusses zwei Anträge - einer vom Zentrum, einer von der KPD in Anlehnung an die entsprechenden Regelungen des Art. 73 der Weimarer Verfassung eingebracht - zur Konkretisierung des Abstimmungsrechtes durch Volksbegehren zum Volksentscheid abgewiesen wurden, stimmte der Hauptausschuß (in seiner 57. Sitzung) am 5. Mai '49 in letzter Lesung mit 18 gegen 2 Stimmen dem Art. 20 dennoch in seiner endgültigen Fassung - also mit dem Abstimmungsrecht - zu. Aber einen Tag später kam es im Plenum (9. Sitzung) in 2. Lesung durch einen Antrag von *Heinrich v. Brentano* u.a. zu dem Versuch, das Abstimmungsrecht zu streichen. Der Antrag wird aber abgelehnt. Und deshalb war es ganz logisch, daß der Abgeordnete *Brockmann* von der Zentrumsfraktion in der letzten Plenumsitzung (am 8. Mai '49) nochmals beantragte, einen das Abstimmungsrecht konkretisierenden Artikel in das Grundgesetz aufzunehmen. Er sagte: "Im Grundgesetz steht ausdrücklich, daß das Volk durch Wahlen *und Abstimmungen* entscheiden kann. Unser Antrag, wonach ein Volksentscheid herbeizuführen ist, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Verlangen nach Vorlage eines Gesetzentwurfs stellt, eröffnet eine Abstimmungsmöglichkeit, die bisher überhaupt nicht gegeben wurde, *obwohl sie in der Verfassung steht.*"

Auch dieser Antrag - so logisch er begründet war - wurde (ohne Diskussion) abgelehnt. Und so blieb die Aufgabe, das Abstimmungsrecht des Volkes durch ein Abstimmungsgesetz zu konkretisieren, dem künftigen gesetzgebenden Organ, dem Bundestag überlassen.

So können wir als Ergebnis des genauen Erforschens der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzartikels 20 folgendes festhalten:

Zwar hat weder im Plenum noch in den Ausschüssen eine *qualifizierte* Diskussion über das Demokratieproblem und das Verhältnis von direkter und repräsentativer Form stattgefunden und auch die Versuche, in Anknüpfung an die Bestimmungen der Weimarer Verfassung durch Volksbegehren zum Volksentscheid dem Souverän die direktdemokratische Abstimmungsmöglichkeit zu eröffnen, wurden ebenfalls ohne eingehendere Diskussion abgewiesen. Aber ebenso wurde - nachdem die Sache zuvor in mehreren Lesungen sowohl des Ausschusses für Grundsatzfragen wie des Hauptausschusses unangefochten verabschiedet war - in den Schlußabstimmungen im Plenum ein letzter Antrag, den Artikel 20 ohne das Abstimmungsrecht zu beschließen, abgelehnt.

Daher kann aus den Abläufen im Parlamentarischen Rat redlicherweise keine andere Schlußfolgerung gezogen werden als diese:

Man hat am Abstimmungsrecht als einem auf die Ausübung "aller Staatsgewalt" gerichteten staatsbürgerlichen Grundrecht festgehalten. Die Mehrheit wollte aber in damaliger Zeit noch nicht zugleich die Konkretisierung beschließen. Die beiden Vorschläge - eingebracht von KPD bzw. Zentrum - wurden als ungenügend empfunden und daher abgelehnt. Diese Zurückhaltung hatte - dafür gibt es belegende Äußerungen - im wesentlichen zeitgeschichtlich bedingte Gründe, die in der natürlich noch sehr stark nachwirkenden Nähe des Dritten Reiches gelegen haben. Man mag zu den Implikationen, die da eine Rolle spielten, stehen wie man will - *Theodor Heuss* formulierte es so, wie es sicher viele empfanden: "Der seelische Stand der Dinge" habe es nach 1945 "bei der amorphen Situation des nationalen Bewußtseins geradezu verboten", die plebiszitäre Form der Demokratie sofort wieder aufzugreifen. "Es war", meinte Heuss, "die primitive Pflicht des Parlamentar. Rates, in dem noch ungesicherten Staat in der Volksvertretung bindende Verantwortung zu sichern."

Das mag man für die damalige "soziologische Situation" gelten lassen oder auch nicht: für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Artikels 20 mit dem darin niedergelegten Begriff einer komplementären Demokratie ist diese Einschätzung irrelevant. Verfassungsrechtlich gleichermaßen unerheblich ist aber auch die andere "soziologische" Beurteilung der heutigen Situation, mit der Mahrenholz seine **politische** Sympathie für den plebiszitären Gedanken unterstreicht: "Nachdem die Bundesrepublik auf fast vier Jahrzehnte stabiler Demokratie zurückblickt, besteht keine Veranlassung, die Entscheidung des Parlamentarischen Rates als eine solche überzeitlicher Vernunft zu bewerten." Man mag auch das so sehen oder anders: Entscheidend ist, daß das Grundgesetz das Abstimmungsrecht als Verfassungsnorm behandelt. Und daraus folgt, daß der Gesetzgeber *verpflichtet* ist, diese Norm durch Gesetz zu regeln, d.h. für die Bürgerschaft verfügbar zu machen - spätestens dann, wenn dieses Recht von Bürgerseite reklamiert wird.

Eben dies ist durch die Intervention der Aktion Volksentscheid geschehen. Und wird notfalls durch eine Verfassungsbeschwerde erzwungen werden müssen, wenn der Gesetzgeber sich weiterhin weigern sollte, den Verfassungsauftrag sachgemäß zu bearbeiten, d.h. das Bundesabstimmungsgesetz im Sinne des ihm vorliegenden Entwurfes zu verabschieden.

Bleibt zu ergänzen, daß niemals im gesamten Verlauf der Beratungen des Parlamentarischen Rates - weder im Ausschuß für Grundsatzfragen, noch im Hauptausschuß, noch im Plenum - irgendwann einmal ein Zusammenhang hergestellt wurde zwischen den fundamentalen Normen des Artikels 20, dem Urgestein des Grundgesetzes, und den Inhalten des Artikels 29. So ist wenigstens dieses Gremium frei vom Verdacht, selbst der Urheber jener "herrschenden Lehre" gewesen zu sein, die allerdings sehr bald nach 1949 das Licht der Welt erblickte, sich mehr und mehr ausbreitete und jede unvoreingenommene Diskussion über die tatsächlichen - rechtslogischen und entstehungsgeschichtlichen - Zusammenhänge lange Zeit schon im Ansatz verhinderte und auch heute noch behindert.

Immerhin: die Arbeit der Aktion Volksentscheid zeigt allmählich erste Wirkung. Auch in den Kreisen der "Experten". Die "herrschende Meinung" fängt an zu wanken (vgl. auch *Rudolf Wassermann*, *Die Zuschauerdemokratie*, Düsseldorf 1986 und *Claus-Henning Obst*, *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1986. Beiden Autoren waren bei ihrer Arbeit die Forschungsergebnisse der Aktion Volksentscheid bekannt).

## **V. Wie muß das Abstimmungsrecht heute sachgemäß realisiert werden?**

### Dreistufige Volksgesetzgebung als sozialer Gestaltungsprozess

Die Aktion Volksentscheid hat diese Frage beantwortet mit ihrem Entwurf für ein Bundesabstimmungsgesetz. Sie hat diesen Entwurf auf dem Petitionsweg dem Deutschen Bundestag



vorgelegt und eingehend begründet. Mit seiner Entscheidung vom 4. Oktober 1984 hat das Parlament aber - einhellig, gegen die Stimmen der Grünen - beschlossen, diese Petition nicht einmal in den zuständigen Ausschüssen beraten zu wollen. Als Begründung wurden einmal mehr die leeren Formeln der "herrschenden Lehre" wiedergekaut. Dies hat die Aktion Volksentscheid veranlaßt, die Vorgänge zu veröffentlichen und mit einer Unterschriftenkampagne politischen Druck auf die Parteien und den Bundestag zu organisieren, um dergestalt die Forderung verstärkt der sog. Volksvertretung in der neuen Legislaturperiode (1987 - 1991) erneut mit der damit verbundenen Aufforderung vorzulegen, die Angelegenheit innerhalb des Jahres 1987 in Zusammenarbeit mit der Aktion Volksentscheid zu beraten und dann zu beschließen. Näheres über die für diesen Zweck organisierte politische Kampagne, an der sich alle Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterschrift, durch Mitarbeit und finanzielle Unterstützung beteiligen können, ist auf den Informationsblättern der Aktion Volksentscheid dargestellt. In dieser Darstellung der verfassungsrechtlichen Zusammenhänge sollen abschließend noch die wichtigsten Kriterien unseres Entwurfes für das Bundesabstimmungs-gesetz, wie er dem Bundestag zugeleitet ist, erläutert werden.

1. Aus der Natur der Sache - das hatte schon *Rousseau* erkannt - kann sich das Abstimmungsrecht für den Gesamtbereich der "Staatsgewalt" nur auf den Aspekt der **Gesetzgebung** beziehen. Die Gesetzgebung ist dasjenige Element im Staatsbegriff, das unter der Voraussetzung des Demokratischen schlechthin das von der Gesamtbürgerschaft zu Gestaltende ist. Denn darum geht es beim Wesen der Demokratie, daß die erwachsenen Menschen als Gleiche unter Gleichen ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten so bestimmen, wie sie es aus dem Empfinden und Bewußtsein der Würde des Menschen für angemessen halten.

Und dabei wird es sich im wesentlichen immer darum handeln, durch Volksabstimmungen die **Richtlinien** - d.h. die grundlegenden Gesetzgebungsziele - zu klären, an denen sich die gesellschaftlichen Verhältnisse in ihrer Entwicklung zu orientieren haben. Diese **Richtlinienkompetenz** steckt insofern auch den Rahmen ab, innerhalb dessen sich dann die Arbeit des parlamentarischen Gesetzgebers vollzieht. Sie bringt die demokratische Sicherheit und Legitimation für die parlamentarischen Organe sowohl der Legislative wie der Exekutive. Natürlich können die Aufgaben der Exekutive - der Regierung wie der Verwaltung - nicht vom "Volk" selbst ergriffen werden, denn dazu ist immer ein ganz bestimmter Sachverstand, Fachtuchtigkeit, Erfahrung in organisatorischen und sonstigen Dingen usw. nötig, um das befähigt umzusetzen, was sich aus den Richtungsentscheidungen des Souveräns ergibt.

Desgleichen kann sich das Abstimmungsrecht natürlich auch nicht auf die Tätigkeit der Justiz beziehen. Geht es doch gerade hier darum, daß ein je individueller Gesetzesverstoß aus der möglichst genauen Einsicht in die Umstände des bestimmten Falles geprüft und aufgrund dieser Erkenntnis dann "im Namen des Volkes" ein Urteil gesprochen wird. Niemals kann das Volk selbst ein solches Urteil fällen wollen.

**Wenn also das Grundgesetz sagt, daß das Volk die Staatsgewalt ausübt in Wahlen und Abstimmungen, dann heißt das für das Abstimmungsrecht: *Volksentscheide über Anliegen der Gesetzgebung.***

2. Der Entwurf sieht einen völlig auf sich selbst gestellten, von den Organen, der repräsentativen Ebene völlig unabhängigen - also **autonomen - plebiszitären Prozeß** vor, der an keiner Stelle die gewählten repräsentativen Organschaften bedrängen oder auf sonstige Weise beeinträchtigen, vor allem jedoch diese nicht in ihrer Legitimation untergraben kann. Beide **Ebenen entfalten Ihre Tätigkeit in eigener Verantwortung**. Der Entwurf sieht also auch nicht ein Hin und Her der Verantwortung zwischen Volk und Volksvertretung vor, wie das der Fall ist bei der Referendums-Demokratie (Schweiz, Dänemark, Spanien u.a.) oder beim Institut der Volksbefragung (Österreich u.a.).

Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Indem - wie in unserem Gesetzentwurf vorgesehen - ein plebiszitärer Willensbildungsprozeß ausschließlich von der Basis der Gesellschaft ausgehen darf - nicht aber von staatlichen Organen oder auch Parteien -, ist gewährleistet, daß dieses Verfahren frei bleibt von dem ansonsten üblichen agonalen Wechselspiel zwischen Regierung und Opposition. Dadurch wird der Volksentscheid nicht in den Kampf um die Exekutive hineingezogen, sondern entfaltet sich unabhängig von der parlamentarischen Aktualität und ist so wirklich in der Lage, der augenblicklich regierenden Parlamentsmehrheit (resp. der Regierung) eine inhaltliche Richtschnur zu geben. Es wird dadurch ein Stück von der vielfach betriebenen, unverbindlichen Demoskopie in eine verbindliche und transparente Demokratie umgewandelt. Ein Votum, inhaltlich von Fall zu Fall gegen die Regierungsmeinung gerichtet, ist nicht gleichbedeutend mit einem Mißtrauensvotum.

Oft wird die Frage gestellt, ob nicht die Repräsentanten (Regierung, Parlamentsfraktionen u.a.) eine Art Privileg haben sollten bezüglich der "Anrufung des Volkswillens", also ein besonderes Vorrecht bezüglich der Initiierung eines Volksentscheids - (so etwa die Enquete-Kommission Verfassungsreform 1976). Man kann diese Frage eindeutig verneinen, da hier zu jeder Zeit opportunistische, eben an der Machterlangung orientierte Motive den plebiszitären Prozeß nicht nur beeinflussen, sondern ihn sogar prägen müßten. Durch diese Vorkehrung ist nicht allein eine demagogische Ausnutzung des Plebiszits selbst, sondern auch eine weitere Demagogisierung des repräsentativen Systems unterbunden.

Dabei ist ja keineswegs ausgeschlossen, daß die im politischen Alltag Tätigen, durch Sachkenntnis besonders Ausgezeichneten, ihre Gedanken oder ihre Initiativen auch auf der plebiszitären Ebene einbringen. Es wird von ihnen lediglich erwartet, daß sie dabei ins "egalitäre Glied der Gesamtbürgerschaft" zurücktreten können.

**3. Ein solchermaßen verfaßter plebiszitärer Willensbildungsprozeß kann sich nur in den drei Stufen Initiative - Begehren - Entscheid** entfalten. Ein solches egalitär verfaßtes und auf seine innere Wahrheit zurückgeführtes "Plebiszit" ist in sich selbst eine so vollständige und vollkommene **Selbstkontrolle des Volkswillens**, daß jedes zusätzliche Element der Begrenzung oder Einschränkung ungerechtfertigt ist. Die Frage der Quoren (= Zahl der notwendigen Unterschriften für Initiative einerseits, Begehren andererseits) hat daher so gestaltet zu sein, daß eher eine Ermutigung davon ausgeht als eine Einschüchterung. Eine solche Verfahrensregelung auf der Höhe der Zeit aber gewährleistet:

- Jede Initiative muß den langen Weg vom einzelnen Bürger bis zur Mehrheitsbildung durchmachen. Dadurch ist gesichert, daß **nur Anliegen von gesellschaftlicher Tragweite zum Zuge kommen**, sowie nur solche, denen die Allgemeinheit eine berechtigte Bedeutung beimißt. Die häufig gehörte Ansicht, der Volksentscheid müsse auf den Ausnahmefall beschränkt bleiben, ist ein unlauteres Ansinnen. Ob er Ausnahme bleibt, darf allein davon abhängen, Inwieweit die Arbeit der Volksvertretung das Eingreifen der Gesamtbürgerschaft erübrigt.
- Auch das anstehende Sachgebiet, die **sachliche Einschränkung**, wird dadurch nicht von außen, sondern von der Bürgerschaft selbst bestimmt. Wer möchte sich auch dazu berufen oder berechtigt fühlen, dies zu entscheiden?
- Das Verfahren über diese Dreistufigkeit hat **Filterfunktion**. **Es werden nur Angelegenheiten aus dem Bereich der "sozialen Vernunft"** der Allgemeinheit zur Entscheidung vorgelegt. Eine Materie, die zu viel organisatorische oder technologische Expertenkenntnis enthält, wird ausgesondert, da diese nicht mehrheitsfähig ist, und so muß sie zur weiteren Bearbeitung auf der Ebene der repräsentativen Organe vorangetrieben werden. Dadurch ist der Volksentscheid materiell der "gesellschaftlichen Vernunft" d.h. demjenigen vorbehalten, was nur die Beziehungen der Menschen untereinander regelt, also ein reines **Instrument zur Konsolidierung und Ausgestaltung des Menschenrechts**. Nur so kann den technischen Zweckrationalitäten die gesellschaftliche Ratio vorgeschaltet, übergeordnet werden.

4. Ein dergestalt dreigliedriger Willensbildungsprozeß über **Initiative, Begehren und Entscheid** macht den anthropologischen Prozeß und die **Stufenfolge von Denken, Fühlen und Wollen** konkret durch und sozialisiert diese menschliche Grundgegebenheit. Damit ist auch gesichert, daß der soziale Prozeß, der den Zeitgenossen häufig als amorph und unübersichtlich erscheint, in die Bahnen des Humanen gelenkt wird und solche Erscheinungsformen wie "Emotionalisierung" oder "Demagogisierung" gar nicht stattfinden können.

- In der **Initiative** macht eine Rechtsidee überwiegend ihre **konzeptionelle Phase** durch. Es ist also nicht einzusehen, weshalb auf dieser Stufe, wo sich bereits 20 000 oder 50 000 Bürger auf ein Konzept einigen sollen, die vielzitierte Kompromißfähigkeit nicht gegeben sein soll. Die Behauptung, beim Volksentscheid könne nur mit Ja oder Nein gestimmt werden, geht nicht von diesem Integralen Verfahren aus, sondern steht im Banne anderer Vorstellungen, vor allem des frontalen und punktuellen (d.h. eben des in irgend einer Weise "von oben" diktierten) Volksentscheids.

Initiativen entwickeln sich gewiß aus Einzelgruppen, also aus der individuellen, ja geradezu privaten Sphäre eines mehr oder weniger blühenden geistigen Lebens der Gesellschaft heraus.

Wer aber behaupten wollte, dadurch sei den "nicht legitimierten Einzelgruppen ein zu hohes Gewicht" oder ein zu großer Einfluß eingeräumt, der übersieht, daß die **Initiative immer nur ein Vorschlag dem Ganzen gegenüber** darstellt, die **Gesamtheit aber das Bestimmungsrecht ausübt**.

- Auf der Stufe des **Begehrens** soll durch einen noch freilassenden Appell an die Bürgerschaft die **Notwendigkeit des Anliegens erfüllt** werden. Hier tritt besonders in Erscheinung, daß ein soziales Urteil aus dem Innern des gesellschaftlichen Organismus zustandekommen muß darüber, ob der Gemeinwille die anstehende Frage annehmen will. Die Verwaltung hat daher hier die hoheitliche Aufgabe, zustande gekommene Volksinitiativen - freilassend und selbst neutral - der Bürgerschaft zur Kenntnis zu bringen und zur Unterschrift auszulegen.

Wer möchte unter dieser Voraussetzung etwas dagegen einwenden, daß Informationsfluß und soziale Urteilsbildung sachgemäß stattfinden können und daß die Wirtschaftsmacht der Medien auf diese Notwendigkeit ausdrücklich hingewiesen wird? Die im Entwurf (§§ 4 und 7) vorgesehene **Medienbedingung**, also die Sozialpflichtigkeit der Medien für eine Urteilsbildung von gesellschaftlicher Relevanz in Verbindung mit dem Recht auf wahrheitsgemäßes Informiertwerden, kann jedem Bürger nur einleuchten, ja wird als Selbstverständlichkeit - nicht erst als ein Resultat aus Art. 14 Abs. 2 GG und Art. 5 GG. - empfunden werden.

In einem solchen Rahmen können Bürger - von außen freigelassen - von innen ihrem ureigensten Impuls gehorchend - also aus echtem freiem Willen und aus Einsicht einen individuellen Beitritt zu den zustande gekommenen Volksinitiativen vollziehen wie auch verweigern. So bringt eine qualifizierte Bürgerschaft das Anliegen auf die Stufe des zustande gekommenen Volksbegehrens.

- Der eigentliche **Volksentscheid** ist schließlich diejenige Stufe, in der die Gesamtbürgerschaft hauptsächlich in ihrem **Wollen** angesprochen wird, wo aber eben auch das Gewicht der Verantwortung für den Einzelnen besonders spürbar wird.

Hier findet wohl eine Ja/Nein-Entscheidung statt, doch unterscheidet sich dies nicht von einer parlamentarischen Entscheidung, obwohl dies immer wieder behauptet wird; sie haftet jeder Entscheidung als solcher an.

Hier entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden, denn das Wesentliche ist der Appell an die Gesamtbürgerschaft. Der Willenseinschlag führt dazu, daß auf dieser Stufe nicht mehr allein die Stimmberechtigten die Bürgerschaft bilden, sondern diejenigen, welche von ihrer Berechtigung auch Gebrauch machen.

## **Zusammenfassung**

- 1. Der dreistufige plebiszitäre Prozeß ist in keiner Phase auf Akklamation, sondern immer auf individuelle Beitritte abgestellt.**
- 2. Dieser Prozeß appelliert in keiner Phase an bloße Emotionen, sondern stellt die politische Entscheidung auf das überschaubare Feld einer rationalen Einzelentscheidung.**
- 3. Der dreistufige plebiszitäre Prozeß ist nicht ein Abruf unreflektierter Meinungen oder Launen (wie bei der Demoskopie), sondern fordert zu einem sozialen Gestaltungsprozeß heraus, der seinem Wesen nach und gerade dank der großen Zahl der Menschen und deren Anonymität sich inhaltlich nur auf die gesellschaftliche Vernunft erstrecken kann.**
- 4. Das dreistufige Verfahren durchmißt den anthropologischen Dreischritt von Denken, Fühlen und Wollen und vermittelt diese Strukturierung an die Gesellschaft. Es verleiht somit dem sozialen Ganzen erst das Menschenbild der Vollbürgerschaft.**

---

Die Petition der »Initiative für Direkte Demokratie in Deutschland« [IDDD] von ist die bisher letzte Intervention [IDDD-Petition-2002.pdf] in dem 1983 begonnenen Prozess, dem Deutschen Bundestag auf dem Fundament der vorstehenden geisteswissenschaftlichen Grundlegung der »dreistufigen Volksgesetzgebung« einen Gesetzentwurf für eine wesensgemäß geregelte verfassungsrechtliche Normierung der »direkten Demokratie« im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland zu unterbreiten. Nachdem eine erste Petition in der Volksvertretung am 4. Oktober 1984 nur wenig Unterstützung vonseiten der Fraktion der Grünen erhalten hat, war unsere Initiative – vor allem auch durch eine weitausgreifende Öffentlichkeitsarbeit – 1994 immerhin schon so weit vorangekommen, dass alle damaligen Oppositionsparteien – SPD, Die Grünen und die PDS – anlässlich der Abstimmungen über die Grundgesetzänderungen im Zusammenhang mit dem Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes eigene Gesetzentwürfe zur »dreistufigen Volksgesetzgebung« vorlegten. Mangelhaft daran war freilich immer die fehlende Medienbedingung und meist unangemessen hohe Quoren. Dieses Manko setzte sich auch nach dem Machtwechsel 1998 fort. Zwar ergriff die neue Koalition gegen Ende ihrer ersten Legislaturperiode erneut eine entsprechende Gesetzesinitiative, doch sie erhielt – was abzusehen war – dafür nicht die erforderliche verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit. Auf diesen Vorgang richtete sich die nachstehend dokumentierte Initiative. Sie wurde zwar vom Petitionsausschuss an die Fraktionen weitergeleitet, doch wurde, wie bisher alles, nicht beachtet. Die inzwischen erneuten Ankündigungen der Koalition, sie wolle in Sachen »Volksgesetzgebung« im Zusammenhang mit der EU-Verfassung erneut tätig werden, enthalten prinzipiell nichts Neues – eher die Dinge verschlechternde Zugeständnisse an die CDU/CSU. Weitere Informationen siehe unsere Homepage [www.willensbekundung.net](http://www.willensbekundung.net) .