

Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“

Eine Initiative zur Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung in Österreich

1100 Wien, Brantinggasse 61 – www.volksgesetzgebung-jetzt.at

Stellungnahme zum Initiativantrag 2177/A XXIV. GP („Demokratiepaket“)

1. Aus der Sicht einer zivilgesellschaftlichen Arbeit, die in einem *nur*-parlamentarischen System das Prinzip der Volkssouveränität als nicht voll verwirklicht erkennen kann, müssen wir zu dem Urteil kommen, dass die zu dem eingebrachten „Demokratiepaket“ zusammengeschnürten Maßnahmen nicht hinreichend sind. Dazu müsste auch das *Initiativ- und Abstimmungsrecht des Volkes* auf der Höhe der Zeit ausgestaltet werden. Das soll im folgenden als erstes begründet werden.
2. Jedoch ist auch zu begründen, inwiefern die Schritte, die durch den Antrag anvisiert werden, durchaus in die richtige Richtung gehen und einen „demokratischen Geist“ atmen, insofern hier Verbesserungen der *parlamentarisch-demokratischen* Prozesse vorgenommen werden. – Der Initiative für eine dreistufige Volksgesetzgebung geht es nicht um eine Schwächung der repräsentativen zu Gunsten der direkten Demokratie. Sie sieht eine Notwendigkeit im *komplementären Zusammenwirken* der gewählten Volksvertreterinnen und -vertreter mit der politisch engagierten Initiativ-Bürgerschaft. In dieser Hinsicht wäre mit den jetzt eingebrachten Vorschlägen durchaus ein Anfang gemacht.
3. Im Weiteren soll noch auf einige einzelne Aspekte des Antrages eingegangen werden.

* * *

Ad 1: Was ist nötig zur vollständigen Verwirklichung von Volkssouveränität

Im österreichischen Verfassungsrecht können politische Initiativen aus der Mitte des Volkes durch Bürgerinitiativen und Volksbegehren Gesetzesvorschläge dem Parlament unterbreiten; das Parlament seinerseits kann bereits getroffene Entscheidungen dem Volk zur Abstimmung vorlegen, wobei sog. Gesamtänderungen der Verfassung verpflichtend in einer Volksabstimmung münden.¹

Das entscheidende Defizit der österreichischen Rechtslage ist dabei, dass das *Initiativ-* und das *Abstimmungsrecht* zwar vorhanden, aber nicht miteinander verbunden sind. Erfolgreiche Volksbegehren können bei Ablehnung durch den Nationalrat nicht den Weg zum Entscheid durch Volksabstimmung einschlagen. Allerdings geht es auch nicht um ein bloßes Kombinieren der beiden Rechte; gefordert ist ein *demokratischer Lebensprozess*, der zwar im Austausch mit dem Parlament aber als selbstbestimmte Säule der Gesetzgebung – im Rahmen einer freien und gründlichen Diskussion – einen neuen Raum politischer Willensbildung eröffnet. Einen solchen Prozess beschreibt die Idee der dreistufigen Volksgesetzgebung, wie sie die *Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“* 2008 als Bürgerinitiative eingebracht hat.²

Erst wenn die Demokratie mit Parlamentarismus *und* Volksgesetzgebung auf zwei Beinen steht, ist das strukturelle Legitimationsdefizit eines ausschließlich repräsentativen Systems, wo im Akt der Wahl immer nur undifferenziert pauschal einem ganzen Programm zugestimmt werden kann, beseitigt. Dann kann der gewählten Volksvertretung wann immer es für nötig erachtet wird durch das jederzeit aus der Mitte des Volkes aktivierbare Plebiszit widersprochen oder eine andere Lösung entgegengestellt werden (= Popularvorbehalt). Bleibt der Widerspruch aus, ist die parlamentarische Entscheidung legitimiert. Insofern bedeutet dies auch eine Stärkung des parlamentarischen Gesetzgebers. Er braucht nicht mehr „hinzuschielen“ auf das, was er als den Gemeinwillen des Volkes *vermutet*, sondern kann aus den eigenen, autonomen und durch Wahl legitimierten Willensbildungsprozessen seine Entscheidungen unbeeindruckt fällen. Geben diese Entscheidungen Anlass zu Widerspruch, kann in der Volksgesetzgebung – ebenfalls autonom – der Gemeinwille sich unmittelbar bilden. *Volksbefra-*

¹ Weiters kennt unsere Verfassung noch die Volksbefragung. In dieser sehen wir – aus an dieser Stelle nicht auszuführenden Gründen – ein sowohl antiparlamentarisches wie auch antiplebiszitäres Instrument. Es ist nur insofern Gegenstand dieser Stellungnahme, als wir ihre vollständige Abschaffung empfehlen.

² s. http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIII/BI/BI_00018/index.shtml

gungen und Referenden „von oben“ können so als unsachgemäßes Hin und Her zwischen Volksvertretung und Souverän erkannt und ad acta gelegt werden.

Erst das Wechselspiel zweier zusammenwirkender, aber voneinander unabhängiger Organe der Gesetzgebung bedeutet die volle Emanzipation auf dem Gebiet der Demokratie, wo eine mündige Rechtsgemeinschaft die Herausforderungen in allen Lebensfragen verantwortungsvoll und – weil *frei gewollt* – sozial nachhaltig wird beantworten können. Eine bloße Verbesserung der heute in der Verfassung existierenden sog. direkt-demokratischen Elemente, wie sie durch den Initiativantrag eingebracht wird, ist dazu nicht hinreichend.

(Die „urbildliche Betrachtung“ im Anhang dieser Stellungnahme beleuchtet und vertieft diese Sicht der Dinge im Sinne einer „Philosophischen Grundlegung der komplementären Demokratie“.)

Ad 2: Zum Charakter der „Verbesserungen“

Wenn auch festgestellt werden muss, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht eine substantielle Vertiefung der Demokratie im Sinne verwirklichter Volkssouveränität bedeuten, wie sie von Seiten der hier vertretenen zivilgesellschaftlichen Initiative für notwendig erachtet werden, so gehen die „Verbesserungen“ doch – und das soll nicht übersehen werden – insofern in die richtige Richtung, als sie die *Seite des Parlamentarismus*, als einer der beiden Säulen der komplementären Demokratie, weiterentwickeln. Dies stellt auch der erste Satz der Begründung des Antrages fest: *„Die vorgeschlagenen Reformen zielen darauf ab, die bestehenden Instrumente der parlamentarischen Kontrolle und Mitbestimmung durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger auszubauen und damit den Parlamentarismus zu stärken.“* – Eine solche Stärkung ist im Sinne der *Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“*.

In dem Vorschlag einer *„Bürger-Fragestunde“* sehen wir eine gute Möglichkeit für einen konkreten Austausch zwischen Regierung und Bürgerinnen und Bürgern. Zwar war auch bisher niemand gehindert, die Kommunikation informell zu pflegen; das Besondere hier aber ist, dass mit diesen Anfragen und den dazugehörigen Fragestunden ein neues formelles Sub-Organ im parlamentarischen Geschehen geschaffen wird, bei dem die Bürgerschaft – legitimiert durch 10.000 Unterstützungen – das parlamentarische Geschehen bereichern kann. Es handelt sich insofern um eine begrüßenswerte Innovation.

Gleiches gilt in noch höherem Maße für die geplante Einführung einer neuen, speziellen Nationalrats-sitzung für die Verhandlungen von Volksbegehren unter Einbeziehung eines Bevollmächtigten des Begehrens.

Für das hier zu Sagende soll nicht vorrangig beurteilt werden, ob man diese beiden neuen Elemente im Einzelnen noch besser und „bürgerfreundlicher“ hätte gestalten können. Dazu wird ad 3. noch etwas gesagt. Bemerkenswert erscheint uns, dass eine Weiterentwicklung auf der Ebene der parlamentarischen Organik stattfindet. Der Parlamentarismus kennt solche Weiterentwicklungen in seiner nun doch schon einige Zeit währenden Geschichte vielfach; wird über direkte Demokratie nachgedacht, meint man oft nur undifferenziert von „mehr Volksabstimmungen“ sprechen zu müssen.

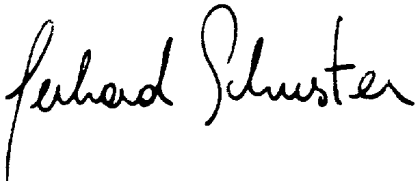
Der Ausbau der Demokratie hin zu einem immer stärkeren und verantwortlicheren parlamentarisch-außerparlamentarischen Zusammenwirken wird die Innovationskraft auf diesem Gebiet der politischen Willensbildung noch weiter herausfordern. Zu denken ist hier beispielsweise an solche Mediationsrunden, wie sie im Zusammenhang mit „Stuttgart 21“ in Baden-Württemberg in Erfahrung gebracht werden konnten, als über mehrere Ganztage eine verhältnismäßig große Zahl von Menschen die tiefgreifenden Auseinandersetzungen live im Fernsehen mitverfolgen konnten. Solche öffentlichen „runden Tische“ können sowohl parlamentarische wie plebiszitäre Vorgänge unterstützen. Auch die Medienbedingung und der auszugestaltende Medienrat im Prozess der dreistufigen Volksgesetzgebung (siehe FN 2 und Anhang) ist ein solches Beispiel der organischen Entwicklung auf dem Weg hin zu einer „komplementären Demokratie“. Insofern ist der im Demokratiepaket vorgeschlagene Ausbau des Parlamentarismus begrüßenswert. Mit direkter Demokratie im Sinne einer Volksgesetzgebung, die das Initiativ- und Abstimmungsrecht des Volkes wesensgemäß verbindet, dürfen diese Schritte allerdings nicht verwechselt werden.

Nicht weiter eingegangen werden soll hier auf die Änderung der Wahlordnung und die Verbesserung bzw. Ermöglichung von Vorzugsstimmen.

Ad 3: Einzelheiten

- Die Zahl von 10.000 Unterstützungen für eine Bürgeranfrage mag hoch erscheinen, zumal sie in einer Woche gesammelt werden müsse. Der Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“ geht es jedoch nicht darum, möglichst niedrige Quoren durchzusetzen; die Quoren haben den Sinn, das herauszufiltern, was das Gewicht hat, um legitimiert in einen hoheitsstaatlichen Prozess einmünden zu können. Die Zahl der Beteiligungen muss also dahingehend ausgewogen sein, dass diese Filterfunktion gewährleistet ist ohne dabei lähmend auf die Initiativkraft der Aktiv-Bürgerschaft zu wirken. Wir empfehlen daher eine dreiwöchige Frist und eine moderate Absenkung der Unterschriftenzahl auf 7000, wobei die Behandlung der Anfrage auch vorher schon soll erfolgen können, wenn die Hürde bereits schneller erreicht ist, um auch der möglichen Aktualität einer Frage gerecht zu werden. Ob in dieser Hinsicht die Beschränkung der Behandlung der Anfragen auf in der Regel vier fixe Termine im Jahr sinnvoll ist, kann in Frage gestellt werden.
- Die Möglichkeit der elektronischen Unterstützung von Volksbegehren, Bürgerinitiativen und Bürgeranfragen ist im Internetzeitalter eine Selbstverständlichkeit. Es ist dabei schon Kritik vernehmbar geworden, dass die Legitimation mittels „Bürgerkarte“ eine zu hohe Hürde darstellen könnte. Wir sehen dies dann als nicht bedenklich, wenn dafür gesorgt ist, dass die Bürgerkarte durch ausreichende Information flächendeckend weiter bekannt gemacht wird und der einfache Zugang für alle Teile der Bevölkerung sichergestellt ist. Die Sammlung der Unterstützungen im Einleitungsverfahren von Volksbegehren auf nicht-elektronischem Weg bleibt in der nur geringfügig modifizierten Weise weiterhin weit hinter einem auch für kleinere Initiativen praktikablen Verfahren zurück. Die freie Sammlung von hinterher amtlich zu überprüfenden Unterschriften auf Listen ist vielfach üblich und eine durchaus umzusetzende Lösung.
- Mit der Möglichkeit der Teilnahme an der parlamentarischen Debatte zu einem Volksbegehren seitens eines Bevollmächtigten ist ein wichtiger Schritt getan. Die knapp bemessene Redezeit von 10 Minuten sehen wir als Manko des Vorschlages an. Könnten hier zwei oder drei Teilnehmer von Seiten des Volksbegehrens mit einer Gesamtzeit von 20 Minuten Redezeit hinzugezogen werden, wäre immerhin eine Ausgewogenheit gegenüber dem Rederecht der Fraktionen gegeben.

Für die Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“



Gerhard Schuster, 10.-14. März 2013

Aktion „Volksgesetzgebung jetzt!“

c/o IG-EuroVision – Österreich
1100 Wien, Brantingasse 61

Tel.: +43(0) 650 / 941 32 64

gerhard.schuster@ig-eurovision.at | www.volksgesetzgebung-jetzt.at

Anhang:

Urbildliche Betrachtung des Prozesses der dreistufigen Volksgesetzgebung in sozial- und menschenkundlicher Beleuchtung

Eine philosophische Grundlegung der komplementären Demokratie*

Es mag zur Abrundung der Stellungnahme nützlich erscheinen, sich von den Einzelheiten des vorgeschlagenen „Demokratiepakets“ zu lösen und den Blick auf dasjenige zu lenken, was die Forderung von verwirklichter Volkssouveränität im Eigentlichen bedeutet. Diese Forderung stützt sich auf die Erkenntnis, dass ein ausschließlich parlamentarisches System wohl im Wahlakt die Bevollmächtigung der Volksvertretung legitim handhaben kann, die Legitimation der einzelnen konkreten Entscheidungen aber erst durch ein wesensgemäß verbundenes Initiativ- und Abstimmungsrecht gegeben ist. Wir sprechen dann von „komplementärer Demokratie“, wenn das politische System auf dem Feld der Gesetzgebung auf zwei Säulen – der repräsentativen und der plebiszitären – ruht.

Für jene zweite Säule ist die *Idee der „dreistufigen Volksgesetzgebung“* in Vorschlag gebracht. Sie kann für sich in Anspruch nehmen, auf die zahlreichen Einwände gegen das Instrument des Volksentscheids Rücksicht genommen und alle in Frage kommenden bedenklichen Elemente aus seinem Konzept eliminiert zu haben. Dies soll an den Wesenselementen des plebiszitären Prozesses aufgezeigt werden.

Vorweg sei die dreistufige Volksgesetzgebung in der für Österreich vorgeschlagenen Ausgestaltung in ihren Kernpunkten wiedergegeben:

1. **Volksinitiative (1.Stufe):** Mindestens 30.000 stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger können dem Nationalrat einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf oder eine bestimmte politische Richtlinie zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorlegen. Die Unterschriften zur Unterstützung der Volksinitiative werden frei gesammelt. Der Nationalrat berät über durch Volksinitiative eingebrachte Anträge vordringlich und führt spätestens ein halbes Jahr nach Vorlage einen Beschluss herbei. Bei den Beratungen sind bis zu drei von den Initiativträgern bevollmächtigte Personen hinzuzuziehen.
2. Wird der Vorschlag der Initiative nicht unverändert beschlossen, haben die Initiativträger die Möglichkeit, für ihr Anliegen die Einleitung eines Volksbegehrens (2.Stufe) zum Volksentscheid zu verlangen. Die Unterschriften zur Unterstützung des Volksbegehrens werden während einer "Eintragungswoche" gesammelt. Im Vorfeld ergeht an jeden Haushalt eine rechtzeitige Verständigung mit dem Wortlaut des Begehrens.
3. Ein Volksbegehren ist erfolgreich, wenn es durch mindestens 300.000 Stimmberechtigte unterstützt wurde. In diesem Fall kommt es frühestens nach drei, spätestens nach sechs Monaten zu einem Volksentscheid (3.Stufe). Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet über Beschluss oder Ablehnung des Gesetzes bzw. der politischen Richtlinie.
4. **Medienbedingung:** In der Zeit von mindestens drei Monaten vor einem Volksentscheid findet in den Massenmedien zum Gegenstand des Entscheids die freie und gleichberechtigte Information und Diskussion über das Pro und Kontra statt. Ein Medienrat vermittelt und kontrolliert.

* * *

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 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

* Diese Betrachtung ist die Bearbeitung eines Textes, der bereits seit den 80er-Jahren in der Arbeit der Bewegung für eine dreistufige Volksgesetzgebung figuriert (s. z.B.:

www.volksgesetzgebung-jetzt.de/achberger-memorandum)

und Pflichten so bestimmen, wie sie es aus dem Empfinden und Bewusstsein der Würde des Menschen füreinander als 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, Fachtüchtigkeit, Erfahrung in organisatorischen und sonstigen Dingen usw. usf. 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 der Republik“ (d. h. auf der Grundlage des vom Volke demokratisch legitimierten Gesetzes und Rechts, an das die Exekutive wie die Rechtssprechung gebunden sind) ein Urteil gesprochen wird. Niemals kann das Volk selbst ein solches Urteil fällen wollen.

Im österreichischen Verfassungsrecht kommt dies in klarer Weise zum Ausdruck, wenn gesagt wird, dass das „*Recht*“ vom Volk ausgeht (BV-G Art. 1) im Unterschied etwa zum deutschen Grundgesetz, das von der „Staatsgewalt“ (GG, Artikel 20.2) spricht.

Die dreistufigen Volksgesetzgebung sieht einen völlig auf sich selbst gestellten, von den Organen der repräsentativen Ebene 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. Die Idee sieht also auch nicht ein Hin und Her der Verantwortung zwischen Volk und Volksvertretung vor, wie das in deutlichster Weise bei einer Volksbefragung der Fall ist, aber auch wenn – wie es in Österreich vorgesehen ist – zu einem bereits parlamentarisch beschlossenen Gesetz eine Volksabstimmung (Referendum) stattfindet.

Bei der dreistufigen Volksgesetzgebung ist das Gegenteil der Fall. Indem ein plebiszitärer Willensbildungsprozess ausschließlich von der Basis der Gesellschaft ausgehen darf, nicht aber von staatlichen Organen (Regierung, Nationalrat), 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 (bzw. 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.

1.) Oft wird die Frage gestellt, ob nicht die Repräsentanten (Regierung, Parlamentsklubs u. a.) eine Art Privileg haben sollten bezüglich der „Anrufung des Volkswillens“, also ein besonderes Vorrecht bezüglich der Initiierung eines Volksentscheids, wie dies ja in Österreich der Fall ist. 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 müssen. Durch die bürgerinitiierte Volksgesetzgebung ist nicht allein eine demagogische Ausnutzung des Plebiszits selbst, sondern auch eine weitere Demagogisierung des repräsentativen Systems unterbunden.

2.) Dabei ist ja keineswegs ausgeschlossen, dass die im politischen Alltag Tätigen, durch Sachkenntnis besonders Ausgezeichneten, ihre Ideen in Form von Initiativen auch auf der plebiszitären Ebene einbringen. Es wird von ihnen lediglich erwartet, dass sie dabei ins „egalitäre Glied der Gesamtbürger-schaft“ zurücktreten können.

3.) Die Demokratie als soziale Verhaltensregel kommt erst in dieser Komponente voll zum Vorschein. Sie besteht immer darin, dass alle, insbesondere die faktisch Sachkundigen ihre Anregungen als Vorschläge einbringen können, das Bestimmungsrecht aber der Gesamtheit, also den von einer Verpflichtung Betroffenen überlassen wird.

4.) Während das repräsentative Prinzip auf der Berufung von Vertretern beruht, also allein und für sich genommen grundsätzlich die Fremdbestimmung entweder zulässt oder gar institutionalisiert, bringt erst die plebiszitäre Grundregel die Demokratie auf den Boden des Selbstbestimmungsrechts.

III. 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 Gesetzesinitiativen einerseits, Volksbegehren andererseits) muss daher so gestaltet sein, dass eher eine Ermutigung davon ausgeht als eine Einschüchterung. Eine solche Verfahrensregelung auf der Höhe der Zeit bedeutet:

1.) 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.

2.) Auch das anstehende Sachgebiet, die sachliche Einschränkung, wird dadurch nicht von außen, sondern (endogen) von der Bürgerschaft selbst bestimmt. Die (qualitative) Dringlichkeit eines Anliegens manifestiert sich hier in der anschwellenden Quantität der Beitritte, die sich in der Unterschriftenzahl ausdrücken. Ein Volk wäre als Rechtsgemeinschaft nicht frei, wenn es nicht, jederzeit auf den freien Konsens des Gemeinwesens bauend, alle Fragen, die ihm dringend erscheinen, miteinander und füreinander verbindlich vereinbaren könnte.

Dass die Gesamtbürgerschaft (Volk, Rechtsgemeinschaft) in der neueren Menschheitsgeschichte als uneingeschränkte letzte Entscheidungsinstanz (Souverän) überhaupt auf den Plan treten kann, hat seinen Grund darin, dass eine Gesamtheit von Menschen zwar in Bezug auf die Wahrheitsfragen wohl noch immer irren könnte, nicht aber ihr Gemeinwohlziel verfehlen kann, d. h. aus ihrem Rechtsempfinden heraus am besten weiß, welche Regelungen dem sozialen Gefüge bekommen. Das setzt allerdings voraus, dass man die Bürgerschaft nicht statisch betrachtet, sondern als ein dynamisches Wechselverhältnis zwischen dem Individualpol aller Einzelnen und dem Ganzen als dem Sozialpol und dass ein „Organon“ dafür vorhanden ist, ein Organisationsgesetz, das die Vermittlung der Einzelnen mit dem Ganzen bewerkstelligt (Volksgesetzgebungsprozess). Ohne ein solches ist die Rechtsgemeinschaft eines Rechtsgebietes nicht artikulationsfähig, also auch nicht handlungs-, ja nicht einmal rechtsfähig im Sinn des sich selbst bestimmenden Volkssouveräns.

Die Gesamtbürgerschaft ist also nicht für (einzelne) Wahrheits- oder z. B. auch Technologiefragen zuständig und will es auch nicht sein, wohl aber für die oft dahinter versteckte Frage der sozialen (menschlichen) Vernunft; sie kann und will also immer nur von diesem Blickwinkel aus regulieren – oder sie unterlässt es, von sich aus zu regulieren. Aus diesem Grund kann die moderne Volkssouveränitäts-Lehre der Gesamtbürgerschaft selbst, losgelöst von deren Repräsentanten gedacht, eine sachlich nicht eingeschränkte Kompetenz zuweisen.

Wer, von negativen Beispielen der Geschichte geleitet, meint, sich dieser unumschränkten Sachkompetenz der Gesamtbürgerschaft gegenüber skeptisch verhalten zu müssen, sieht nicht, dass dieser „Volkssouverän“ im Vergleich zu seinem Vorgänger, dem absolutistischen, zur Willkür neigenden Einmann-Souverän auf natürlichste Weise schon gebändigt ist: indem er, wenn überhaupt, nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners sich artikulieren kann.

Oder der kritische Zeitgenosse hat solche abschreckenden Beispiele vor Augen, wo eine Regierung sich die sog. Volkssouveränität angeeignet, d.h. dem Volk abgenommen hat. Dann ist er mit seinem Vorstellungsleben nicht mehr im Modell der Volkssouveränität, sondern deren Verfälschung (siehe das „plebiszitäre Kaisertum“ Napoleons und andere Abwandlungen desselben, die „Volksbefragungen“ Hitlers etc.).

Rousseau warnte daher nicht umsonst davor, sich der Illusion hinzugeben, als könne man den Gemeinwillen, das Kernstück der inneren Souveränität, „übertragen“. In die Hände Einzelner gelangt, kann eine solche Kompetenz verhängnisvoll werden. Heilsam ist sie nur, wenn sie bei der Gesamtheit bleibt, auch von dieser verlebendigt, d. h. „ausgeübt“ wird. Dies ist wiederum nur auf dem Gebiet der Gesetzgebung möglich; allgemein gesprochen: Nur die Gesetzgebung ist „demokratiefähig“.

Wer möchte sich unter diesen Umständen als Einzelner berufen oder berechtigt fühlen, eine Einschränkung der Sachbereiche definieren oder abstecken zu wollen?

Wenn alle – oder eine Mehrheit – meinen, dass die Regelung A besser sei als die Regelung B, so ist darüber hinaus nicht einzusehen, warum der Gemeinschaft die Lebenserfahrung mit A erspart bleiben solle. Es bleibt ihr ja, wenn sie Repräsentanten beruft, auch nicht erspart, mit den Fehlern, welche diese machen, zu leben bevor sie u. U. nach Jahren erst die Möglichkeit hat, eine andere Regierung zu wählen. Hier aber werden – wenn schon Fehler – immer nur an einer bestimmten Stelle gemacht, nie in Bezug auf die Vergabe der ganzen Staatsgewalt. Die Gesellschaft macht also – so oder so – nicht zuletzt einen sozialen Lernprozess durch, der seinen Niederschlag im Wandel der Rechtsordnungen findet. Insofern durchkreuzt oder lähmt dieser Lernprozess weder das Gemeinwohlinteresse, noch den Lernprozess der Individuen; die Lernprozesse der Individuen setzen vielmehr den des sozialen Ganzen voraus.

3.) Das Verfahren über diese Dreistufigkeit hat Filterfunktion. Es werden nur Angelegenheiten aus dem Bereich der „sozialen (mitmenschlichen) 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 (Sachzwängen) die gesellschaftliche Ratio vorgeschaltet, übergeordnet werden. Darin liegt die substantielle Bedeutung des direkt-demokratischen Elements.

IV. Ein dergestalt dreieggliederter Gestaltungsprozess über Initiative, Begehren und Entscheid vollzieht den anthropologischen Lebenszusammenhang von Denken, Fühlen und Wollen konkret 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. Demagogen betätigen sich im übrigen nur dort, wo Staatsgewalt zu erobern ist, nicht hier, wo der Bürger selbstlos auf die Rechtsordnungen hinzuwirken versucht.

1.) In der *Initiative* macht eine Rechtsidee überwiegend ihre konzeptionell kreative Phase im *Denken* durch. Ein Gesetzentwurf, nicht eine nachträglich manipulierbare Fragestellung, steht also an. Dies verhindert schon im Ansatz, dass man sich emotional oder nur akklamatorisch verhält. Es macht vielmehr eine Besinnung auf den Gegenstand unumgänglich, die in der Regel nur von den fachlich qualifizierten geleistet wird.

Weshalb sollte dort, wo sich auf dieser ersten Stufe auf ein inhaltliches Konzept einigen müssen, ein Aufeinanderzugehen und die vielzitierte Kompromissfähigkeit nicht gegeben sein? Oft bilden sich dann, wenn Einigung in der Sache nicht möglich ist, fruchtbare Alternativlösungen heraus. Die Behauptung, beim Volksentscheid könne nur mit Ja/Nein gestimmt werden, geht nicht von dem Integralen dreistufigen Verfahren aus, sondern steht im Banne anderer Leitbilder, vor allem der frontalen, punktuellen (eben „irgendwie von oben“ diktierten) Volksabstimmung. Initiativen entwickeln sich gewiss aus Einzelgruppen, also aus der individuellen, ja geradezu privaten Sphäre eines mehr oder weniger blühenden geistigen Lebens der Gesellschaft heraus. Solche „repräsentieren“ damit zwar das (pluralistische) geistige Leben, noch nicht jedoch die rechtlichstaatliche Gemeinschaft.

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 einen Vorschlag dem Ganzen gegenüber darstellt, die Gesamtheit aber das Bestimmungsrecht ausübt, d. h. die Einzelinitiative ja bewusst und willentlich, also „ausdrücklich legitimiert“; die Gesamtheit muss sich den Vorschlag der Einzelgruppen erst zu eigen gemacht haben.

Bedenken dieser Art rühren aber auch von dem Unverständnis dafür her, dass eine Demokratie jedes Glied der Gesellschaft als ein gleichberechtigtes in ihre Reihen aufnimmt. Dies bedeutet nicht, dass Eliten – de facto – keine Rollen zu spielen hätten oder Überzeugungswettbewerbe von Eliten nicht gerade zu diesem plebiszitären Prozess gehörten, sofern sie noch zum Volk gehören wollen; vielmehr wird durch dieses Verfahren den Eliten überhaupt erst wieder Anerkennung und Entfaltungsmöglichkeit für die Gestaltungen im politischen Raum erschlossen. Sie üben das Vorschlagsrecht – de jure – wie jedermann aus.

2.) Auf der Stufe des *Begehrens* soll durch einen noch freilassenden Appell an die Bürgerschaft die Notwendigkeit des Anliegens *erfühlt* werden. Hier tritt besonders in Erscheinung, dass ein soziales Urteil aus dem Innern der Rechtsgemeinschaft zustandekommen muss darüber, ob der Gemeinwille die anstehende Frage annehmen will. Die Verwaltung hat daher hier die hoheitliche Aufgabe, erfolgreiche

Volksinitiativen freilassend und selbst neutral der Bürgerschaft zur Kenntnis zu bringen und die Erfordernisse für das Volksbegehren bereitzustellen.

In einem solchen Rahmen können Bürgerinnen und 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 oder auch verweigern. So bringt eine qualifizierte Bürgerschaft das Anliegen auf die Stufe des erfolgreichen Volksbegehrens.

3.) Wer möchte unter dieser Voraussetzung jetzt mit Erreichen der zweiten Stufe und im Vorfeld der dritten etwas dagegen einwenden, dass Informationsfluss und soziale Urteilsbildung sachgemäß stattfinden können und dass die Medien auf diese Notwendigkeit durch die entsprechende gesetzliche Verpflichtung zu fairer Berichterstattung ausdrücklich hingewiesen werden? Die in den Kernpunkten einer künftigen Regelung des direkt-demokratischen Prozesses vorgesehene Medienbedingung, also die Sozialpflichtigkeit der Medien und ihre gesellschaftlich notwendigen Kommunikationsfunktion für eine Urteilsbildung von gesellschaftlicher Relevanz in Verbindung mit dem Recht auf wahrheitsgemäßes Informiertwerden, kann jedem nur einleuchten, ja wird als Selbstverständlichkeit empfunden werden.

4.) 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, obwohl dies immer wieder behauptet wird; sie haftet jeder Entscheidung als solcher an.

Erst jetzt taucht auch die Frage nach dem Mehrheitsprinzip auf. Indem ein Appell an das Ganze erfolgt, richtet sich dieser zunächst auf die Einholung des vollen Konsenses und seinem Anspruch nach auf die Feststellung des gemeinsamen Willens schlechthin. Mehrheit ist hier lediglich Ausdruck dafür, die untere Definitionsgrenze dieses Willens festzuhalten (in dem Sinne, dass bei 51% man gerade noch, aber eben knapp, vom Gemeinwillen soll sprechen dürfen). Man strebt hier nicht die bloße Mehrheit an. Die Mehrheit als Ausdruck des Gemeinwillens ist nur dadurch und dann zu rechtfertigen, dass und wenn die ersten beiden Stufen ihre Filterfunktion haben ausüben können und wenn nur noch ein Recht im Sinne einer möglichen Vereinbarung, ohne technische Sachzwänge, ansteht. (Es ist ontologisch nur das ein Recht, was auf einer Vereinbarung beruhen könnte, vereinbarungsfähig ist. Eine Spezialistenfrage ist es also dort nicht). Erst auf dieser Plattform, wo jedes „Nicht-Recht“ herausgefiltert ist, hat das Mehrheitsvotum eine Gültigkeit und substantielle Rechtfertigung.

Bei der Volksabstimmung entscheidet also die Mehrheit der Abstimmenden. Der Willenseinschlag auf dieser Stufe führt dazu, dass nicht mehr allein die Stimmberechtigten die Bürgerschaft bilden, sondern diejenigen, welche von ihrem Mitbestimmungsrecht auch „Gebrauch machen“.

V Wenn also die Initiative von den Sachverständigen („Elite“) in die Wege geleitet, das Begehren von der wachsamem Bürgerschaft („Aktivbürgerschaft“) befördert wird, stehen auf der Stufe des Entscheids „nur noch“ die von der Gesetzespflicht Betroffenen (= „alle“) auf dem Plan. So ist die plebiszitäre die ausgewogenste Entscheidungsfindung und kann als Kernstück der Demokratie und notwendige zweite, den Parlamentarismus komplementär ergänzende Säule betrachtet werden.

Zusammenfassung

1. Die demokratische Legitimation auf dem Feld der Gesetzgebung bedarf des komplementären Zusammenwirkens von repräsentativer und direkter Demokratie.
2. Der dreistufige plebiszitäre Prozess – als der wesensgemäßen Ausgestaltung der direkt-demokratischen Säule – ist in keiner Phase auf Akklamation, sondern immer auf individuelle Beitritte abgestellt.
3. Dieser Prozess appelliert in keiner Phase an bloße Emotionen, sondern stellt die politische Entscheidung auf das überschaubare Feld einer rationalen Einzelentscheidung.
4. 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.
5. 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.