

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

Eine philosophische Grundlegung der plebiszitären Demokratie*

Es mag zum Abschluss dieser Eingaben nützlich erscheinen, sich mit Blick auf das Ganze des Vorgebrachten von dem Vergleich zwischen der alten und neuen Fassung der drei einschlägigen Artikel der baden-württembergischen Landesverfassung und den konkreten Regelungen wieder zu lösen und das Denken auf dasjenige zu lenken, was *das Plebiszit als dreistufiger sozialer Prozess seinem Wesen nach* ist. Denn je mehr die Klarheit der Idee im Bewusstsein lebt, desto einleuchtender wird auch das erscheinen, was mit dieser Initiative an konkreten Gestaltungen des Rechts erstrebt werden will.

Der Gesetzentwurf 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.

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 Vorausset-

zung 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 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, Fachtuchtigkeit, 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 des Volkes« [d. h. auf der Grundlage des vom Volke demokratisch legitimierten Gesetzes und Rechts, an das »die vollziehende Gewalt und die Rechtssprechung gebunden« sind (Art. 20 Abs. 3

* Schlusskapitel aus dem Stuttgarter Memorandum, 1994

GG)] ein Urteil gesprochen wird. Niemals kann das Volk selbst ein solches Urteil fällen wollen.

Wenn also die Landesverfassung [zusammen mit dem 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 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.] und wie es auch in die bisherige Fassung des Artikels 60 Abs. 2 und 3 der Landesverfassung für Baden-Württemberg hineinspielt.

Das Gegenteil ist vielmehr der Fall. Indem – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – ein plebiszitärer Willensbildungsprozess ausschließlich von der Basis der Gesellschaft ausgehen darf, nicht aber von staatlichen Organen [Regierung oder Landtag], 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 Parlamentsmehr-

heit [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.

2.1

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 lagen die Dinge übrigens vor 1974 in der Landesverfassung BW]. 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.

2.2

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 Gesamtbürgerschaft« zurücktreten.

2.3

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.

2.4

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*.

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 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:

a) 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 berechnete 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.

b) 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, Basis] 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 Organismus 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 [Abstimmungsgesetz]. Ohne ein solches ist der soziale Organismus nicht artikulationsfähig, also auch nicht handlungs-, ja nicht einmal rechtsfähig im Sinn einer sich selbst bestimmenden Rechtsgemeinschaft.

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 [mitmenschlichen] Ver-

nunft; 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 Volkssouveränitätslehre 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« oder »Volksabstimmungen« *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 von Einzelnen oder Gruppen gelangt, kann eine solche Kompetenz verhängnisvoll werden. Heilsam ist sie nur, wenn sie bei der Gesamtheit bleibt und von dieser verlebendigt, d. h. »ausgeübt« wird. Dies ist wiederum nur auf dem Gebiet der Gesetzgebung möglich; allge-

mein 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.

c] 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.

4.

Ein dergestalt dreieggliederter Gestaltungsprozess über Initiative, Begehren und Entscheid vollzieht den anthropologischen Lebenszusammenhang von Denken, Fühlen und Wollen 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.

➔ 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 10.000 Bürger 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 heraus, also aus der individuellen, ja geradezu privaten Sphäre eines mehr oder weniger blühenden geistigen Lebens der Gesellschaft. Solche »repräsentieren« damit zwar das [pluralistische] geistige Leben, noch nicht jedoch die rechtlichstaatliche Gemeinschaft.

Wer aber behaupten wollte, dadurch sei den »nicht legitimierte 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

geschlossen. Sie üben – de jure – das Vorschlagsrecht wie jedermann aus.

➔ 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 des gesellschaftlichen Organismus 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 über die Massenmedien zur Kenntnis zu bringen und die Unterschriftenlisten für das Volksbegehren bereitzustellen.

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 durch die entsprechende gesetzliche Verpflichtung zu fairer Berichterstattung ausdrücklich hingewiesen wird? Die in den Kernpunkten einer künftigen Regelung des direkt-demokratischen Prozesses vorgesehene Medienbedingung [Art. 60,5 neue Fassung], also die Verantwortung der Medien für die Urteilsbildung der Bürgerschaft in Verbindung mit deren Recht auf vollständige Information, kann jedem Bürger nur einleuchten, ja wird als Selbstverständlichkeit, nicht erst als ein Resultat aus den Bestimmungen des Grundgesetzes Artikel 5 und Artikel 14 Abs. 2 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 zustandekommenen Volksinitiativen vollziehen oder auch verweigern. So

bringt eine qualifizierte Bürgerschaft das Anliegen auf die Stufe des erfolgreichen 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 einem parlamentarischen Beschluss, 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. [Aus dem sozialen Organismus heraus 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«.

5. Wenn also die Initiative von den Sachverständigen [»Elite«] in die Wege geleitet, das Begehren von der wachsenden Bürgerschaft [»Aktivbürgerschaft«] befördert wird, stehen auf der Stufe des Entscheids »nur noch« die von der Gesetzespflicht Betroffenen [= »alle« Stimmberechtigten] auf dem Plan. So ist die plebiszitäre die ausgewogenste Entscheidungsfindung und kann als das Kernstück der Demokratie betrachtet werden.

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.