



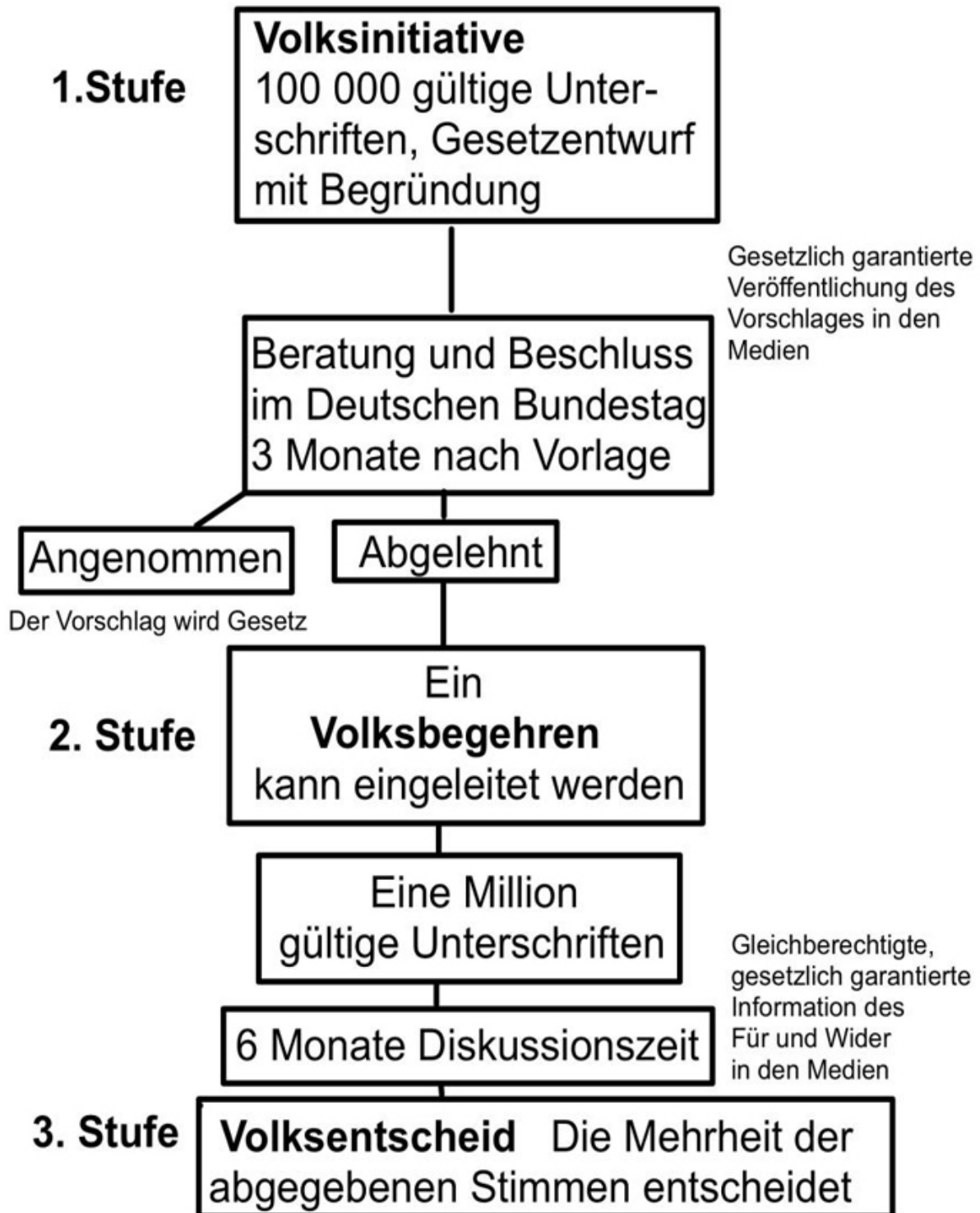
wählen und abstimmen

**Warum wir in Deutschland
die dreistufige Volksgesetzgebung
mit Medienbedingung brauchen
und was wir dafür tun können**

Ein Weckruf in unruhigen Zeiten

Peter Schlefsky

Die dreistufige Volksgesetzgebung



Einleitung

Weshalb dieses Buch? Und warum gerade jetzt?

Mit der vorliegenden Veröffentlichung wird ein Anlauf unternommen, einschlägige, bis auf den heutigen Tag in der Öffentlichkeit jedoch weitgehend unbemerkte Untersuchungsergebnisse aus den 1980er und 1990er-Jahren in Erinnerung zu rufen und damit den Zustand der Bundesrepublik Deutschland zu reflektieren. Und um den Ausweg aus einer Situation zu beschreiben, die als „Politikverdrossenheit“ charakterisiert werden kann und mit Bemerkungen wie „Die da oben machen eh, was sie wollen“ auf eine zentrale Problemstellung hinweist.

Diese kann als Frage wie folgt formuliert werden: Wer – unter demokratischen Vorzeichen – ist berechtigt, die bundesdeutsche Gesetzgebung mitzugestalten, welche Richtschnur für die Lebensverhältnisse und öffentlichen Angelegenheiten ist? Wird doch in gefassten Gesetzesbeschlüssen die rechtliche Grundlage geschaffen, auf der sich das soziale Leben entfalten kann. Art, Umfang, Reichweite und Grenzen von Zuständigkeiten, welche die Lebensbereiche durchziehen, und deren Zusammenspiel, ja unser gesamtes tägliches Dasein, hängen letztlich von der geltenden Rechtslage und deren Struktur ab.

Seit vielen Jahren erleben hier mehr und mehr Bürgerinnen und Bürger, dass ihre Mitwirkung am Zustandekommen der Gesetzgebung in Sachangelegenheiten für die Lebensbelange der Gesellschaft nicht gefragt ist. Insofern sie keinerlei parteipolitische Ambitionen verspüren und dafür nicht bereit sind, in den etablierten Politikbetrieb einzusteigen und sich dort zu engagieren, besteht für dieses Klientel der Bevölkerung nur die Möglichkeit, in

regelmäßigen Abständen Menschen oder Vereinigungen die Stimme ihres Vertrauens zu geben und ihnen durch den Wahlakt die gesetzgeberische Tätigkeit zu überlassen.

Kein wirklich befriedigender Ansatz zur Lösung des skizzierten Problems stellt die übliche Lobbyarbeit von Organisationen und Verbänden dar.

Hier wird die wirtschaftliche, finanzielle und sonstige Machtstellung dazu verwendet, eigene Ziele bei der politischen Willensbildung durchzusetzen. Im selben Fahrwasser befinden sich Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – zunehmend professionell agierend und durch teils spektakuläre medienwirksame Aktionen öffentliche Aufmerksamkeit erzeugend. Auch solche Wege der Einflussnahme auf die Gesetzgebung werden im Zeitalter der Demokratie als ungerecht empfunden, da die gleiche Teilhabe durch „Vitamin B“ und partikulare Interessen verdrängt wird.

Daher richtet sich dieses Buch in erster Linie an all diejenigen, die entweder frustriert sind und es aufgegeben haben, ihren Ideen und den Gestaltungswillen für die öffentlichen Belange privat oder in Vereinigungen einzubringen. Oder die hauptsächlich auf den „Druck der Straße“, durch Teilnahme an Demonstrationen, oder gar auf zivilen Ungehorsam setzen. Dass es, die Gesetzgebung im Bund betreffend, zumindest im Prinzip einen praktikablen anderen Weg gäbe, soll in dieser Schrift herausgearbeitet werden. Der ist zwar noch nicht begehbar. Doch lohnt es sich, für seine Verwirklichung einzutreten und sich zu engagieren.

Besonders angesprochen fühlen können sich diejenigen, die die CoronaPolitik von Bund und Ländern mitsamt der bislang getroffenen Maßnahmen kritisch hinterfragen und ihre Sicht

der Dinge im stillen Protest besinnen oder auf verschiedenen Wegen der Öffentlichkeit mitzuteilen versuchen. Sie teilen dasselbe Schicksal mit Bürgerinitiativen und Protest-bewegungen, die während des nunmehr 72-jährigen Bestehens der Bundesrepublik in Erscheinung getreten sind. Ob Wiederbewaffnung (1950er-Jahre), Schwangerschaftsabbruch (1970er-Jahre), NachrüstungsDoppelbeschluss oder eine andere Energiepolitik (1980er-Jahre): Weicht die Position zu einem bestimmten Thema in Teilen der Gesellschaft von der Linie der Bundesregierung oder der Mehrheit im Bundestag ab, können diese ihre Gestaltungsideen zur Lösung nicht direkt in gesetzgeberisches Handeln ummünzen. Erlebt werden können, neben Ausgrenzung und Anfeindung, Bevormundung und Gängelung. Ausfluchtwege wie Resignation, Radikalisierung oder Gewalt sind vorgezeichnet. Wohl nie zuvor trat die Diskrepanz zwischen etablierter Politik und Andersdenkenden derart krass zum Vorschein wie im Zusammenhang der Corona-Krise seit dem Frühjahr 2020 – brandaktuell wird dies in der Debatte um die Einführung der generellen Impfpflicht deutlich.

Doch nicht nur „Querdenken“ & Co., auch alle Fridays-for-Future-Bewegten und anderen Klimaschutzaktivisten können davon profitieren, die Kernaussagen dieses Buches zu bedenken und sich diese bei grundsätzlicher Zustimmung für die Ausrichtung ihrer Kampagnen zu eigen zu machen – selbst wenn sie, im Gegensatz zu den Maßnahmenkritikern der Corona-Politik, sich scheinbar gänzlich andere Forderungen und Wünsche auf die Fahnen geschrieben haben. Beide sozialen Bewegungen der jüngsten Zeit, so unterschiedlich ihre Ziele und Beweggründe sein mögen, haben eines gemeinsam: Ihre Vorstellungen, wie das gesellschaftliche Leben auszusehen und sich weiterzuentwickeln hat, decken sich in bestimmten Angelegenheiten nicht mit dem Willen derjenigen, die die

Gesetze beschließen und nach denen sich die Bürgerinnen und Bürger zu richten haben. Aber nicht nur an Vertreter dieser beiden Protestbewegungen, sondern an alle um das Wohl des Gemeinwesens besorgten Menschen wendet sich diese Schrift.

Ich habe mich bemüht, trotz der teils komplexen Materie den Umfang des Buches überschaubar zu halten. Bewusst nahm ich in Kauf, vieles gewichtet, zahlreiche Gesichtspunkte deshalb nur gestreift, manches auch komplett ausgeklammert zu haben. So gesehen, erhebt die Veröffentlichung nicht den Anspruch, den strengen Kriterien einer universitären Abhandlung mit der Wiedergabe des aktuellen, in wissenschaftlichen Fachkreisen gepflegten Diskurses zu genügen. Vor allem ging es mir darum, Ein- und Quereinsteigern in das Themenfeld einen möglichst unkomplizierten Zugang und eine erste Übersicht zu bieten – freilich zugespitzt auf den Wesensgehalt der Angelegenheit im Lichte der aktuellen und absehbar künftigen Entwicklungen in Deutschland und darüber hinaus. Von einem Basislager spricht man in Bergsteigerkreisen, wenn von einer gesicherten Position aus der Gipfelsturm angepeilt wird. Wer ein vertieftes Interesse hat, kann sich nach der Lektüre des Buches nach allen Richtungen weiter in die Einzelheiten und Sichtweisen der wissenschaftlichen wie auch zivilgesellschaftlichen Positionen einarbeiten. Fachliteratur, Master-, Diplom- und Dissertationsarbeiten zum Themengegenstand gibt es mittlerweile genügend.

Vor dem Einstieg in die Thematik noch ein kurzer Hinweis zum inhaltlichen Aufbau dieses Buches: Das Fundament der Betrachtungen wird in den ersten drei Kapiteln gelegt. Von da aus wird der Bogen in die Vergangenheit (4 bis 9) wie auch zu aktuellen Geschehnissen (10 und 11) gespannt – angereichert durch zwei kurze Ausflüge in die europäischen

und globalen Gefilde (12 und 13). Abgerundet wird die Darstellung mit einem Ausblick auf Handlungsoptionen.

Ob Inspirationen, Ideenfindung, Formulierungshilfen, Gegenlesen, Korrektorat, Gespräche: Wer einmal selbst ein Buch verfasst hat, weiß nur allzu gut, dass das Ergebnis letztlich ein Gemeinschaftswerk darstellt. Obwohl ich seit längerem beruflich in journalistischen Fahrwassern verkehre und mit den Grundzügen der Thematik vertraut bin, glich das Vorhaben einem Kraftakt. Auch nagte und nagt die aktuelle gesellschaftspolitische Großwetterlage bisweilen arg an meinem Nervenkostüm. Insofern möchte ich allen herzlich danken, die mich in den vergangenen Monaten begleitet und auf ihre Weise zum Gelingen beigetragen haben. Besonders danken möchte ich meiner Frau und meinen Kindern, die mir die Zeit und den Raum für diese Arbeit ermöglichten.

November 2021

Peter Schlefsky

Inhaltsübersicht

Einleitung: Weshalb dieses Buch? Und warum gerade jetzt?

1. Zum Begründungszusammenhang: Änität, Mehrheitswille, Legitimität

2. Die dreistufige Volksgesetzgebung als Regelungsvorschlag: Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid, Medienklausel

3. Menschenkundliche und entwicklungsgeschichtliche Aspekte: Fremdherrschaft, Manipulation des Volkswillens, Aktivbürgerschaft

4. Zu den Ursprüngen der Volksgesetzgebung: Rittinghausen, die Schweiz und die „Weimarer Erfahrungen

5. Erste demokratische Schritte: Deutschland nach der Stunde null

6. Der Grundstein ist gelegt: Parlamentarischer Rat und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 (Exkurs: Die Tragik des Theodor Heuss)

7. Auf Spurensuche: Symptomatisches aus DDR und alter BRD

8. Vertane Chancen: Wende, Wiedervereinigung, Artikeldebatte

9. Der Durchbruch bleibt weiterhin aus: Ansätze
1994 bis heute

10. Auf dem Abstellgleis?: Parteiprogramme
Bundestagswahl 2021

11. Ein konstruktiver Weg am Beispiel der Corona-Krise: Wie Maßnahmenkritiker über die
Volksgesetzgebung denken

12. Zur Übertragung von Hoheitsrechten: Das
Demokratieverständnis im Rechtsgefüge der EU und UN

13. Wer ist der Souverän?: „The Great Reset“ und die
Demokratie

**14. Wie das Abstimmungsrecht im Grundgesetz
verwirklichen?:** Einige Anregungen, wo sich der Hebel
ansetzen lässt

Literaturverzeichnis

1. Zum Begründungszusammenhang

Volkssouveränität, Mehrheitswille, Legitimität

„Der Staat wird nicht durch die Gesetze erhalten, sondern durch die gesetzgebende Gewalt. Das Gesetz von gestern ist heute nicht verbindlich, aber aus dem Schweigen wird die schweigende Zustimmung abgeleitet, und man nimmt an, dass der Souverän ununterbrochen die Gesetze bestätigt, die er nicht abschafft, da er dazu in der Lage ist.“
(Jean Jacques Rousseau, Du Contrat Social, III, 11)

„Sieht man im Selbstbestimmungsrecht der Nation die Wurzel der Legitimität, ergibt sich daraus die zwingende Notwendigkeit, dass neben dem Wahlrecht das Abstimmungsrecht zur Verfügung stehen muss, weil sich nur aus ihm – das heißt aus seiner jederzeit möglichen Aktivierung – Zustimmung oder Ablehnung der Bürgerschaft zu den konkreten politischen

Sachverhalten nachweisen lässt. Nicht erst die *tatsächliche*, sondern schon die *mögliche* Aktivierung, das heißt das Aktivierungsrecht nach bestimmten Regeln, begründet demokratische Legitimität im Sinne einer dreifachen Wirksamkeit des Gemeinwillens: Bleibt er passiv, bedeutet das *Zustimmung* zu dem, was die Volksvertretung beschließt; wird er aktiv, kommt es zur *Annahme* oder *Ablehnung* einer bestimmten Vorlage.“
(Bertold Hasen-Müller/Wilfried Heidt, Die Kardinalfrage des Staatswesens)

Zusammenfassung

Wenn wir staatliche Verhältnisse als demokratisch charakterisieren und dafür unabdingbare Kriterien benennen sollen, dann fällt uns dazu – bezogen auf die Gesetzgebung – in erster Linie die freie, gleiche, geheime und unmittelbare Wahl von Repräsentanten für die Besetzung der Organe sowie der Wahl und Kontrolle von Regierungen ein. Weicht jedoch zu einem bestimmten Zeitpunkt der mutmaßliche Gestaltungswille eines mutmaßlich überwiegenden Teils der stimmberechtigten Bürgerschaft zu einer Sachfrage von den rechtsverbindlichen Beschlüssen des Parlaments oder der Regierung ab, dann besteht ein Missverhältnis zwischen dem Souverän in einer Demokratie, dem Staatsvolk, und seinen gewählten Vertretern. Um dieses Legitimitätsproblem zu lösen, müssen Verfahren vorhanden sein, um im Zweifelsfall den Mehrheitswillen festzustellen und ihm Geltung verschaffen zu können. Ansonsten führt die „Stellvertreter-Demokratie“ zur Entmündigung oder gar

Ausschaltung der Souveränität der Rechtsgemeinschaft eines Gemeinwesens. -

Ein sicherer und unbestrittener Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage, welche Instanz in einer sozialen Ordnung das Leben durch rechtliche Bestimmungen zu prägen hat und für die Entstehung und Entwicklung einer Rechtsordnung zuständig ist, ergibt sich beim Blick auf den letzten großen **Souveränitätswechsel**, der sich in der Entwicklung der Menschheit vollzogen hat. Sieht man von einem zweiten, geografisch außerhalb Europas liegenden Schauplatz ab, auf dem dieser Wechsel kurze Zeit zuvor eingetreten war, kann der wesentliche Punkt, den die **Französische Revolution von 1789** auszeichnet, unter dem Gesichtspunkt der Herrschaftsverhältnisse in einem Gemeinwesen (Staat) wie folgt beschrieben werden: Mit dem Sturm auf die Bastille, dem einstigen Pariser Staatsgefängnis, und den damit verbundenen Ereignissen endet die Epoche der bislang tonangebenden **Monarchien** in ihren verschiedenen Spielarten.

Ab sofort war es nicht mehr der Fürst, König, Kaiser oder aber der Diktator, dessen staatsmännisches Handeln für sein Einflussgebiet maßgebend war - auch wenn es im weiteren Verlauf der Geschichte in etlichen Ländern und Regionen bis auf den heutigen Tag zu Rückschlägen kommt. Von diesem Wendepunkt gegen Ende des 18. Jahrhunderts an war es der Gedanke der **Volkssouveränität**, der zur Quelle und zum Maßstab aller staatlich-politischen Aktivitäten wurde.

Prägnant formuliert ist dieser neue Leitstern im Fortschreiten der Menschheitsentwicklung im Abschnitt „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ der **französischen Konventsverfassung**, die am **24. Juni 1793** verkündet wurde, jedoch später in Kraft treten

konnte.¹ Danach steht die Souveränität dem Volke zu. Sie ist einheitlich und unteilbar, unverjährrbar und unübertragbar. Auch wenn an dieser Stelle einschränkend hinzugefügt werden muss, dass die Ausübung der neuen Form von Souveränität in einem Staatswesen zu jener Zeit an persönliche Besitzverhältnisse gekoppelt und Frauen von der Mitwirkung an den öffentlichen Angelegenheiten gänzlich ausgeschlossen waren, so war dennoch die Richtung für das **neue Zeitalter der Demokratie** vorgezeichnet.

Geistesgeschichtlich geprägt haben den Souveränitätswechsel die Ideen der von Charles de Montesquieu (1689-1755) entwickelten **Gewaltenteilung** (Legislative/Gesetzgebung, Exekutive/Regierung, Judikative/Gerichtsbarkeit) und dem von Jean Jacques Rousseau (1712-1778) konzipierten **Gemeinwillen**. Als weiterer Grundbestandteil der demokratischen Errungenschaften gesellt sich der Entscheidungsmodus hinzu: Als rechtsverbindlich angesehen wird dasjenige, was durch die **Mehrheit** der an einer Entscheidung Mitwirkenden zustande kommt. Und der Feststellung von Recht (Gesetzgebung) im Mehrheitswillen liegt das Prinzip der Gleichheit der in einem demokratischen Gemeinwesen lebenden Menschen (Bürgerinnen und Bürger) zugrunde.

Ein zentraler Gesichtspunkt, der in Diskussionen über demokratische Verhältnisse, Demokratisierungsbestrebungen oder der Demokratie als Ganzes und deren Verfasstheit leider oftmals unberücksichtigt bleibt, ergibt sich aus der Antwort auf die Frage nach der **Legitimität** staatlichen Handelns. Beschränken wir uns an dieser Stelle auf die Gesetzgebung, kann hier das Erfordernis folgenderweise formuliert werden: Es sind Strukturen, Prozesse und Organe der gesetzgebenden Gewalt in einem Rechtsstaat so zu

gestalten, dass sie den Erfordernissen im Sinne des Gedankens der Volkssouveränität Rechnung tragen.

Der herkömmlich eingeschlagene Weg, dieser Herausforderung gerecht zu werden, ist der **Wahlvorgang** - also das Bestellen von Personen (Abgeordneten) für Organe (Volksvertretung/Parlament). Dort übernehmen die Gewählten, in Deutschland in der Regel hauptberuflich und auf Zeit agierend, diese Arbeit stellvertretend für die Bürgerschaft als dem eigentlichen Souverän. In Zeiten der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteiligkeit und vor dem Hintergrund der mitunter komplexen Angelegenheiten der Rechtsetzung im öffentlichen Leben sowie den bestehenden Rechtsverhältnissen macht ein solches „Auslagern“ von Entscheidungen in ein Gremium Sinn. Doch genau hier taucht ein Problem auf. Warum?

Mit der Wahl von Personen erlangen diese das Recht, einen Platz (Sitz) in der gesetzgebenden Körperschaft auf eine bestimmte Dauer einzunehmen. Die Wahl hat sie sozusagen legitimiert, diesen Posten auf Zeit innezuhaben. Nicht automatisch legitimiert sind dagegen die **gesetzgeberischen Beschlüsse**, die die Gewählten in der Folgezeit im Parlament treffen. Das liegt daran, dass der Wahlakt stets pauschale Züge trägt: Gewählt werden Personen, die sich für die Umsetzung von politischen Forderungen in (Partei-)Programmen starkmachen und im Vorfeld eines Urnengangs mitunter Wahlversprechen abgeben. Ob sie nach der Wahl tatsächlich eingelöst werden, ob und wie die Gesetzgebung aufgrund von Übereinkünften der in die Volksvertretung entsandten politischen Kräfte (Koalitionsvereinbarungen!) zu einzelnen Sachfragen letztlich erfolgt und ob eine von den Repräsentanten getroffene Sachentscheidung tatsächlich den Mehrheitswillen des Souveräns wiedergibt, bleibt indes offen. Sämtlichen parlamentarischen Beschlüssen haftet