

**Initiative für Direkte Demokratie in Deutschland**  
**88147 Achberg ♦ Panoramastr. 30 ♦ Tel. 08380-335 ♦ Fax -675**  
Kulturzentrum-Achberg@gmx.de

IDDD - 88147 Achberg Panoramastr. 30

An den  
Deutschen Bundestag  
Petitionsausschuß  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Achberg, den 8. Mai 2002

**Betr.: Petition an den 14. Deutschen Bundestag, ein Gesetz zu erlassen, welches es ermöglicht, gestützt auf GG Art. 20 Abs. 2 gleichzeitig mit der Bundestagswahl am 22. September 2002 eine Volksabstimmung über Kriterien für eine verfassungsgesetzliche Regelung der dreistufigen Volksgesetzgebung durchzuführen und dieser Abstimmung (mit Parlamentsvorbehalt) den von der Initiative für Direkte Demokratie in Deutschland (IDDD) hiermit vorgelegten Abstimmungstext (= Petitionstext im engeren Sinn S. 4, 5.) zugrundezulegen, an dem sich im Falle mehrheitlicher Zustimmung die entsprechende, vom 15. Deutschen Bundestag zu beschließende gesetzliche Regelung zu orientieren hätte.**

Sehr geehrte Mitglieder des Deutschen Bundestages!  
Sehr geehrte Mitglieder des Petitionsausschusses!

### I. Die Vorgeschichte<sup>1</sup>

1. Aufgrund der Koalitionsvereinbarung der 1998 gewählten Regierung Rot-Grün Ziff. IX. hatte unsere Vorläuferinitiative (»Demokratielinitiative 99«) dem Deutschen Bundestag am 13. Dezember 1998 eine mit Begründung versehene Petition eingereicht für das Anliegen, im Sinne des Vorhabens der neuen Koalition, die Volksgesetzgebung zu regeln, zum Anlass des 50. Jubiläums des Inkrafttretens des Grundgesetzes am 23. Mai 1999 oder zum 10. Jahrestag des Falles der Berliner Mauer am 9. November 1999 dem demokratischen Souverän der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit zu verschaffen, in einem Volksentscheid zu klären, ob er das im Grundgesetz Art. 20 Abs. 2 veranlagte *Abstimmungsrecht des Volkes* in der zeitgemäßen Form der *dreistufigen Volksgesetzgebung* künftig aktivieren oder sich wie bisher mit dem Wählen, d. h. mit der Übertragung der Staatsgewalt an die Volksvertretung begnügen will.

2. Der Petitionsausschuss hat der Initiative mit Schreiben vom 1. 7. 1999 mitgeteilt, er habe die Petition »abschließend bearbeitet« und »als Material der Bundesregierung – dem Bundesministerium des Innern – und den Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Kenntnis gegeben« und hinzugefügt, sie erscheine »geeignet, in die anstehenden gesetzgeberischen Überlegungen einbezogen zu werden.« Daher empfehle der Ausschuss, »sie mit dieser Zielsetzung der Bundesregierung – dem Bundesministerium des Innern – zu überweisen.« Außerdem wurde »empfohlen, die Petition den Fraktionen des Deutschen Bundestages zuzuleiten, weil sie auch für eine parlamentarische Initiative geeignet erscheint.« (s. Pet 1-14-06-1115-003491, Prot. 14/14)

3. Diese begrüßenswerte Intention des Ausschusses bezog sich freilich nur auf die in der Petition für den vorgeschlagenen Abstimmungstext dargestellten *Kriterien*, die nach Ansicht der Petitionsgemeinschaft bei der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Volksgesetzgebung in heutiger Zeit berücksichtigt sein müssen, damit dieses grundlegende demokratische Institut im sozialen Leben produktiv werden und eine heilsame Wirkung entfalten kann. Doch leider gab es darauf von keiner der informierten Institutionen des Parlaments bzw. der Regierung gegenüber der Initiative irgendeine Reaktion.

4. Was den in der Petition vorgeschlagenen Weg zur direktdemokratischen Klärung des Sachverhaltes, also die *Durchführung einer Volksabstimmung über die Materie* – also den eigentlichen Inhalt der Petition – betrifft, behauptete der Petitionsausschuss allerdings im Sinne der seit Jahrzehnten einem Dogma gleich herrschenden Lehre (h. L.) zur Bedeutung der Norm GG Art. 20 Abs. 2, von ihr ausgehend sei eine Volks-

---

<sup>1</sup> Schließt an die sechs Petitionen an den Deutschen Bundestag in den achtziger und neunziger Jahren an, mit welchen die historisch neue Idee der *dreistufigen Volksgesetzgebung* seit 1983/84 außerparlamentarisch entwickelt, begründet und in breiten Aufklärungskampagnen in der Bevölkerung bekanntgemacht wurde.

abstimmung nicht möglich, sondern auch dies verlange vorgängig selbst eine entsprechende Verfassungsänderung.

5. Da der Deutsche Bundestag seit den achtziger Jahren mit zum Teil umfänglichen verfassungsrechtlichen Expertisen, an denen Mitglieder unserer Initiative mitgearbeitet haben, schon mehrmals aufgefordert wurde, dieses *Vorurteil* einer *rechtslogischen* Prüfung zu unterziehen, was leider bis heute nicht geschehen ist, waren und sind uns die vorgebrachten Ansichten aus dem Hohen Hause wohlbekannt; doch leider liegt bisher keine Auseinandersetzung mit unserer Argumentation vor.

6. Weil sich auch die vorliegende Petition der IDDD, was die Durchführung einer Volksabstimmung über Kriterien zur Regelung der dreistufigen Volksgesetzgebung betrifft, wieder auf GG Art. 20 Abs 2 stützt, bitten wir darum, uns nicht mehr mit Wiederholungen der h. L. abzuspeisen, sondern unsere Ihnen bekannte Argumentation zu prüfen und sich argumentativ damit auseinanderzusetzen, andernfalls wir in der Weigerung dazu eine bewusste (indirekte) Verhinderung der Ausübung unseres Grundrechtes (Art. 17) annehmen müssten.

7. Natürlich würden wir eine *politisch* begründete Ablehnung unseres Anliegens durch den Deutschen Bundestag respektieren. Eine *a priori feststehende Ablehnung* aufgrund einer vorurteilshaften, aus unserer Sicht nicht begründeten *verfassungsrechtlichen* Position (in blinder Nachfolge einer seit Jahrzehnten nicht mehr ernsthaft überprüften h. L.) können wir jedoch nicht akzeptieren. Wir müssten – wie gesagt – darin vielmehr eine indirekte (wenn gewiss auch ungewollte) Verhinderung der Möglichkeit, unser Grundrecht überhaupt auszuüben, sehen. Wir machen an dieser Stelle ausdrücklich darauf aufmerksam, dass es bei der *verfassungsrechtlichen Würdigung* unserer Petition ausschließlich um die Frage geht, ob die von uns angestrebte Volksabstimmung parallel zur Bundestagswahl mit einem von uns beantragten Abstimmungstext (mit eingeräumtem Parlamentsvorbehalt und gestützt auf GG Art. 20 Abs. 2) durch ein einfaches Bundesgesetz ermöglicht werden kann.

8. *Unsere* Prüfung der verfassungsrechtlichen Ausgangslage hat ergeben, dass eine einfachgesetzliche Ermöglichung einer Volksabstimmung über Kriterien zur Regelung der Volksgesetzgebung gleichzeitig mit der Bundestagswahl mit dem geltenden Verfassungsrecht in Einklang stünde. *Man kann unser Anliegen aus politischen Gründen ablehnen, es aber nicht a priori als verfassungsrechtlich unzulässig erklären.*

9. Wir fassen unsere verfassungsrechtliche Sicht an dieser Stelle nochmals knapp zusammen:

a. GG Art. 20,2 bildet die Norm, das Fundament dafür, wie die Volkssouveränität in der BRD – »Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.« - »vom Volke«, der Aktivbürgerschaft konkret »ausgeübt« wird: »in Wahlen und Abstimmungen.« Das heißt: Volks-Wahlen und Volks-Abstimmungen als die beiden unmittelbaren *Entscheidungsformen*, in denen sich die Volkssouveränität demokratisch manifestiert. Die jeweilige Entscheidung resultiert aus dem Recht jedes Wahl- und Stimmberechtigten, der zur Rechtsgemeinschaft zählt, sein Wahl- und Abstimmungsrecht ausüben zu können.

b. Während dies für das Wahlrecht zufriedenstellend (einfachgesetzlich) geregelt ist, fehlt bisher Entsprechendes für das Abstimmungsrecht. Die immer wieder genannte Behauptung, es sei dieses Recht auf die in Art. 29 GG behandelten Materien »eingeschränkt«, zeigt sich nach der Systematik des Grundgesetzes und der ihm immanenten Rechtslogik als Irrtum. In Art. 29 GG werden in die Behandlung bestimmter, nicht das Bundesstaatsvolk als Subjekt betreffende Materien verschiedene plebiszitäre Elemente einbezogen, die aber nicht vom Abstimmungsrecht des Volkes aus GG Art. 20,2 hergeleitet und nicht Ausgestaltungen desselben sind. Insofern liegt in diesen Elementen auch keinerlei »Einschränkung« dieses Grundrechtes vor.

c. Daher kann der (aus Wahlen) hervorgegangene und insofern institutionell und personell demokratisch legitimierte parlamentarische Gesetzgeber – bis eine grundgesetzliche Regelung der Volksgesetzgebung und ein diese ausführendes Bundesgesetz existiert – jederzeit für Einzelfälle, in denen er dafür mehrheitlich Gründe, die es gebieten, annimmt, Volksabstimmungen durch einfachgesetzliche Einzelfallregelungen ermöglichen.

10. Wir erwarten vom Petitionsausschuss bzw. dem Bundestag anstatt der Wiederholung der Dogmen der h. L. eine argumentative Auseinandersetzung mit dieser konsistenten verfassungsrechtlichen Position.

## II. Der aktuelle Anlass

1. Der Anlass für unsere Intervention ist der Verlauf, welchen die parlamentarische Vorlage für ein grundgesetzänderndes Gesetz zur Ausgestaltung einer dreistufigen Volksgesetzgebung durch die Koalition im Deutschen Bundestag genommen hat. Es hat sich dabei erneut gezeigt, dass auch diese Gesetzesinitiative der Regierungsparteien ebenso wie alle vorherigen außerparlamentarischen und parlamentarischen Anläufe keine Chance haben wird, verabschiedet zu werden.

2. In Konsequenz dessen erheben wir die Forderung, *die gesetzlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Souverän der Demokratie in Deutschland selbst gleichzeitig mit der nächsten Bundestagswahl seinen Willen zur Materie der dreistufigen Volksgesetzgebung unmittelbar soll bekunden können.* Natürlich wäre nichts dagegen einzuwenden, wenn die Parteien dabei ihrerseits alternative Entwürfe zu den von uns erarbeiteten Kriterien zur Abstimmung bringen wollten; geschehen sollte, wofür die Mehrheit der Abstimmenden votieren würde. Wir beantragen diese Abstimmung mit Berücksichtigung des Parlamentsvorbe-

haltes. Das heißt: Der 15. Deutsche Bundestag hätte – orientiert am Abstimmungsergebnis – das entsprechende Verfassungsgesetz zu beschließen.

3. Wir bitten den Petitionsausschuss, die vorliegende Petition unverzüglich zu bearbeiten und sie der Regierung sowie den Fraktionen des Bundestages zu übermitteln. So dies geschieht, bleibt dem Parlament genügend Zeit, noch vor der Sommerpause zustimmend oder ablehnend zu entscheiden.

### III. Die Petition an den 14. Deutschen Bundestag

1. Wir fordern die Fraktionen des Parlamentes auf, den Weg freizumachen dafür, *dass die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland gleichzeitig mit der nächsten Bundestagswahl in einer Volksabstimmung über die Kriterien eines Gesetzes über die Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung entscheiden können.*

2. Es ist kein rechtliches Problem, sondern hängt ausschließlich vom Willen der Volksvertreter und ihrem Respekt gegenüber dem sie beauftragenden Souverän, der Gemeinschaft der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland, ab, ob sie das zur Durchführung dieser **Volksabstimmung** erforderliche Gesetz beschließen werden. Diejenigen Parteien, die der Ansicht wären, man könne ein solches Gesetz nicht mit einfacher Mehrheit beschließen, könnten gegen einen entsprechenden Beschluss der Parlamentsmehrheit jederzeit das Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung der Rechtslage anrufen. Dies würde den Streit der Meinungen ein für allemal beenden.

3. Die Petenten würden es mit Verständnis zur Kenntnis nehmen, wenn die Regierungs- und die Oppositionsparteien ihrerseits Abstimmungsalternativen vorlegten. Sie sind für geistige Konkurrenz! Der 15. Deutsche Bundestag hätte letztgültig zu beschließen (Parlamentsvorbehalt).

4. Dem Abstimmungsvorschlag der Initiative für Direkte Demokratie in Deutschland als einer Projektgruppe der mit den Petenten verbundenen bundesweiten Bewegung für direkte Demokratie durch dreistufige Volksgesetzgebung liegen folgende Grundsätze zugrunde:

- Es geht bei der Volksgesetzgebung nicht, wie oft gesagt wird, um ein Verfahren gegen diese oder jene Erscheinungsmängel des Parlamentarismus (etwa um »die Entfernung zwischen Bürgern und Politik zu verringern«); sondern es geht darum, dem Prinzip der Demokratie, nach welchem die Rechtsgemeinschaft, »das Volk«, der Souverän im Staatswesen zu sein hat, überhaupt erst wirklich Geltung zu verschaffen.

*Nur durch das Recht, die Volksgesetzgebung ausüben zu können, wird ein Gemeinwesen zu einem demokratisch-republikanischen im vollen Sinn des Begriffs.* Ein Parteienstaat und sein Parlamentarismus ohne Volksgesetzgebung ist ein *vormundschaftliches* und damit *vordemokratisches* politisches System, in welchem das Volk bei der Wahl zwar in einem Akt seine Souveränität ausübt, diese dabei jedoch gleichzeitig bis zur nächsten Wahl auf eine Volksvertretung überträgt, d. h. abgibt und somit keine Möglichkeit hat, zwischenzeitlich auf den Gang der Dinge Einfluss zu nehmen.

Im übrigen ist die Wahl hinsichtlich der anstehenden Sachfragen der Politik immer abstrakt, *pauschal* und wesentlich auf Personen, nicht auf konkrete Gesetzgebungen fokussiert (damit auch anfällig für Demagogie; denn, wie die Geschichte lehrt, ist Demagogie ohne agierende, zur Exekutive drängende oder dort bereits angesiedelte »Politiker/innen« schlechterdings undenkbar). – Das Volk ist in der Demokratie nicht zu bewerbende »Klientel« der Parteien, sondern das souveräne, selbst- und letztverantwortliche politische Subjekt, die Quelle aller »Staatsgewalt«.

- Das *Recht zur außerparlamentarischen Gesetzesinitiative* kann von jedem stimmberechtigten Menschen ausgeübt werden.

- Die Gesetzesinitiative kann sich *auf alle Materien* beziehen, die auch dem parlamentarischen Gesetzgeber zu behandeln möglich sind. Sie besteht aus einem mit Gründen versehenen Gesetzentwurf.

- Die Gesetzesinitiative richtet sich zunächst an den Bundestag (**Stufe 1**).

- Wenn dieser nicht innert einer bestimmten Frist zustimmt, kann die Initiative ein *Volksbegehren zum Volksentscheid* einleiten (**Stufe 2**); dies geschieht durch eine *freie Unterschriftensammlung* unter der stimmberechtigten Bevölkerung während eines bestimmten, nicht zu kurzen Zeitraumes.

- Hat die erforderliche Zahl Stimmberechtigter das Volksbegehren unterstützt, findet nach einer bestimmten Frist der *Volksentscheid* statt (**Stufe 3**).

- Es entscheidet *die Mehrheit der abgegebenen Stimmen*. Im Fall eines verfassungsändernden Gesetzes ist die *Zweidrittelmehrheit* erforderlich.

- In der Spanne zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Termin des Volksentscheids sind die Massenmedien gesetzlich verpflichtet, für Pro und Contra *gleichberechtigte Informationsbedingungen* zur Verfügung zu stellen. Das Nähere wird zwischen den Informationsträgern und den Verantwortlichen der privaten und öffentlich-rechtlichen Medien vereinbart. Ein *Medienrat* vermittelt die Vereinbarung und kontrolliert die Durchführung.

Das letztgenannte Kriterium ist unter den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen einer sehr einflussreichen Rolle der Massenmedien für die Urteilsbildung der Bürgerinnen und Bürger von ausschlaggebender Bedeutung.

- Wenn dieses Element nicht berücksichtigt würde, wie es leider bei den Vorstellungen der Koalition der Fall ist, wird die direkte Demokratie immer das Spielfeld für diejenigen sein, die über die meisten finanziellen Mittel oder die Gunst der Massenmedien zur Verbreitung ihrer Informationen verfügen.

- Eine wesentliche Rolle für den bürgerfreundlichen Charakter der dreistufigen Volksgesetzgebung spielen auch die *Quoren*, das meint die Mindestzahl der für jede der drei Stufen erforderlichen Zustimmung. Bei der Zahl der Stimmberechtigten in der Bundesrepublik Deutschland kann als angemessen gelten: Mindestens 100 000 Unterschriften für eine Gesetzesinitiative und 1 Million für das Volksbegehren. *Beteiligungsquoren* beim Volksentscheid widersprechen der Idee einer freien, auf individueller Verantwortlichkeit gegründeten Demokratie (deshalb gibt es sie bei uns auch bei Wahlen zurecht nicht).
- Schließlich muss der zeitliche Rahmen bei den verschiedenen Phasen des Prozesses der Volksge-

setzung dem jeweiligen Vorgang angemessen sein.

Das könnte bedeuten: Maximal *ein halbes Jahr* für die parlamentarische Beratung und Entscheidung einer außerparlamentarischen Gesetzesinitiative, maximal *eineinhalb Jahre* für die Durchführung eines Volksbegehrens und maximal *ein Jahr* für Information, Diskussion und Urteilsbildung zwischen einem erfolgreichen Volksbegehren und dem Volksentscheid.

- Über die Zulässigkeit einer Gesetzesinitiative hätte im Zweifelsfall das *Bundesverfassungsgericht* vor der Einleitung eines Volksbegehrens zu entscheiden.

##### 5. Der auf der Grundlage vorstehender Kriterien erarbeitete Text für die verlangte Volksabstimmung soll folgenden Wortlaut haben:

»Der 15. Deutsche Bundestag wird – in Ausführung der die *Volkssouveränität als Basis der freiheitlich-demokratischen Grundordnung* feststellenden Norm des Grundgesetzes Art. 20 Abs. 2 („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus; sie wird *vom Volke* in Wahlen und Abstimmungen ... ausgeübt.“) – aufgefordert, innert des ersten Halbjahres nach seiner konstituierenden Sitzung ein Verfassungsgesetz zur Regelung der dreistufigen Volksgesetzgebung zu beschließen. Dabei sind die nachgenannten Bedingungen zu beachten.

a. **Die erste Stufe** der dreistufigen Volksgesetzgebung ist das außerparlamentarische Gesetzesinitiativrecht, die **„Volksinitiative“**, die sich auf alle der parlamentarischen Gesetzgebung zugänglichen Materien beziehen kann. Wenn mindestens 100 000 Stimmberechtigte einen an den Deutschen Bundestag gerichteten, mit Begründung versehenen Gesetzentwurf einer Initiative oder ein allgemeines politisches Ziel einer solchen mit ihrer Unterschrift unterstützen, muss der parlamentarische Gesetzgeber innert eines halben Jahres darüber geschäftsordnungsmäßig beraten und entscheiden.

b. **Die zweite Stufe, das „Volksbegehren“**, kann von der Initiative eingeleitet werden, wenn der Bundestag (und/oder bei einer zustimmungspflichtigen Materie der Bundesrat) das Anliegen ablehnt oder es mit solchen Abänderungen beschließt, welche von der Initiative ihrerseits nicht akzeptiert werden können. Für den Erfolg eines Volksbegehrens sind mindestens 1 Million Unterschriften stimmberechtigter Bürger/innen notwendig. Das Volksbegehren läuft maximal 18 Monate. Die Unterschriftensammlung ist frei; sie wird staatlich finanziert und von den Initiativen und Gemeinden selbst organisiert.

c. **Die dritte Stufe ist der „Volksentscheid“**. Er findet spätestens 12, frühestens 6 Monate nach dem Volksbegehren statt. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, bei verfassungsändernden Gesetzen die Zweidrittelmehrheit.

d. In der Zeit zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid liegt die **Phase der Information und Diskussion über das Pro und Contra** zum Gegenstand des anstehenden Entscheides. Um eine freie Urteilsbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen, sind *die öffentlichen wie die privaten Massenmedien* in dieser Phase verpflichtet (bzw. gehalten), beiden Seiten gleichberechtigte Chancen zur Darstellung ihrer Argumente einzuräumen. Ein neutraler *Medienrat* vermittelt und kontrolliert die jeweils zwischen den Informationsträgern und den Medienverantwortlichen erreichten Vereinbarungen.

e. Die Initiativträger einer Volksinitiative, eines Volksbegehrens und eines Volksentscheides haben – entsprechend der erreichten Unterschriften bzw. Stimmenzahl – **Anspruch auf Kostenerstattung** in Höhe von 50% der Wahlkostenpauschale.

f. Weitere Bedingungen, die Obigem jedoch nicht widersprechen dürfen, sind möglich. Das Nähere bestimmt das Gesetz.«

Sehr verehrte Abgeordnete! In Anbetracht der kurzen Zeit bis zur Wahl am 22. September, bitten wir Sie, unsere Petition möglichst unverzüglich zu behandeln. Bitte informieren Sie uns über den Gang der Dinge.

Mit besten Grüßen

Werner Altmann, Olaf Becker, Jens Büscher, Bruno Fischer, Peter Frank, Günter Gehrmann, Bertold Hasen-Müller, Wilfried Heidt, Matthias Hörburger, Birgit Irmer, Martin Koch-Löbner, Gerhard Meister, Rolf Schiek, Herbert Schliffka, Uwe Scheibelhut, Stefan Vey (Petitionsgemeinschaft)

Für die Petitionsgemeinschaft:

Wilfried Heidt, Bertold Hasen-Müller, Herbert Schliffka