

15 Seiten |

**Deutscher Bundestag**  
**12. Wahlperiode**

**Drucksache 12/3826**

25. 11. 92

Sachgebiet 100

## **Gesetzentwurf**

**der Abgeordneten Dr. Wolfgang Ullmann, Ingrid Köppe, Konrad Weiß (Berlin)**  
**und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid im Grundgesetz**

#### **A. Problem**

Nach dem Ende der Teilung Deutschlands und Europas in zwei feindliche Militärblöcke stehen wir vor großen politischen Herausforderungen. Diese Anforderungen kann Deutschland aber nur bestehen, wenn sich Staat und Gesellschaft auf die solidarische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger — gerade auch in schwierigen Zeiten — begründen. Ohne einen breiten Konsens in der Bevölkerung haben aber die diskutierten Lösungsansätze keine Aussicht auf Erfolg, es sei denn, man wählt wieder einmal den Weg einer allseitigen Stärkung einer autoritären Staatsgewalt. Dieser Entwurf beschreitet einen anderen Weg, den einer Öffnung der politischen Entscheidungsprozesse für die unmittelbare Mitsprache aller Bürgerinnen und Bürger.

Das Grundgesetz hat bereits im Jahre 1949 den richtigen Weg gewiesen, als es ausdrücklich neben den Wahlen auch die Abstimmungen zuließ. Bei der Neugliederung des Bundesgebiets ist der Grundsatz umgesetzt worden, nicht jedoch für das normale Gesetzgebungsverfahren.

Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung erwarten die Verankerung von Volksbegehren und Volksentscheid im Grundgesetz. Insbesondere im Zusammenhang mit der Ratifizierung des Vertrages zur Europäischen Union verlangen die Menschen, um ihre Meinung gefragt zu werden und mitentscheiden zu können. Sie lehnen es zunehmend ab, als Steuer- und Beitragszahler die Entscheidungen der Politik zu verantworten, auf deren Zustandekommen aber keinen Einfluß nehmen zu können. Die alle vier Jahre stattfindenden Bundestagswahlen können dieses Defizit nicht ausgleichen, weil Wahlentscheidungen keine Sachentscheidungen sind und völlig unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse ergeben können.

## **B. Lösung**

Der Gesetzentwurf schafft die verfassungsmäßigen und einfachgesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene. Er leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Abbau des gravierenden Demokratiedefizits in Deutschland, das als einer der letzten Staaten in Europa keinen Volksentscheid auf gesamtstaatlicher Ebene zuläßt.

Einhunderttausend Stimmberechtigte sollen nach diesem Gesetz das Recht haben, das Parlament im Rahmen einer Volksinitiative mit einer bestimmten Sachfrage zu befassen. Ein solcher Bürgerantrag ist zugleich die verbindliche erste Stufe der dreistufigen Volksgesetzgebung. Nach der parlamentarischen Beratung und der möglichen Ablehnung des Antrags hat dann die Initiative auf der zweiten Verfahrensebene, des Volksbegehrens, die Möglichkeit, einen Volksentscheid zu beantragen. Voraussetzung dafür ist das Vorliegen von mindestens einer Million Unterschriften. Auf der dritten Stufe findet dann der eigentliche Volksentscheid statt, bei dem für einfache Gesetze die einfache Mehrheit der Stimmen genügt. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist hingegen eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden notwendig.

Die Initiativen haben bei der Vorbereitung und Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids Anspruch auf öffentliche Mittel für ihre Arbeit und Zugang zu den öffentlich-rechtlichen Medien.

## **C. Alternativen**

Keine

## **D. Kosten**

Mehr Demokratie ist ohne eine gewisse Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte nicht zu verwirklichen. Die Höhe der entstehenden Kosten richtet sich naturgemäß nach der Anzahl der eingeleiteten und der erfolgreichen Volksbegehren, deren Zahl offen ist. Es sollte aber in diesem Zusammenhang erwogen werden, die bei der Parteienfinanzierung und der Alimentierung parteinaher Stiftungen frei werdenden Mittel den Initiativen für ihre Arbeit zur Verfügung zu stellen. Eine Mehrbelastung der Haushalte könnte durch eine solche Umschichtung vermieden oder zumindest deutlich reduziert werden.

Zur Entlastung der Kommunen trägt der Bund deren Kosten.

## Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid im Grundgesetz

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

### Artikel 1

#### Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid)

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert im Rahmen des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 889), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt.

b) Folgender neuer Halbsatz wird angefügt:

„oder der Annahme durch Volksentscheid, wenn mindestens eine Million Abstimmungsberechtigte oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages eine solche Abstimmung verlangen.“

2. Artikel 77 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Bundesgesetze werden vom Deutschen Bundestag oder vom Volk (Volksentscheid) beschlossen. Vom Bundestag beschlossene Gesetze sind nach ihrer Annahme von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten. Durch Volksentscheid beschlossene Gesetze sind von der Präsidentin oder vom Präsidenten des Deutschen Bundestages der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung und Verkündung im Bundesgesetzblatt zuzuleiten.“

3. Artikel 79 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

a) Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Ergänzung wird angefügt:

„oder, aufgrund eines Volksbegehrens, der Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen in einem Volksentscheid.“

4. Es wird im Rahmen eines neuen Abschnittes VIIa (Volksbegehren, Volksentscheid) nach Artikel 82 folgender neuer Artikel 82a eingefügt:

### „Artikel 82a

(Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid)

(1) Einhunderttausend Stimmberechtigte haben das Recht, den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Einer Volksinitiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen, der den Erlaß, die Aufhebung oder die Änderung eines Bundesgesetzes zum Ziel hat. Die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative haben das Recht auf Anhörung.

(2) Stimmt der Deutsche Bundestag einem Gesetzentwurf innerhalb einer Frist von sechs Monaten nicht zu, so sind die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative berechtigt, beim Präsidium des Deutschen Bundestages die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen. Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens eine Million Stimmberechtigte innerhalb eines halben Jahres dem Volksbegehren zugestimmt haben.

(3) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, so wird innerhalb einer Frist von frühestens sechs, spätestens neun Monaten über den Gesetzentwurf ein Volksentscheid herbeigeführt, es sei denn, daß zuvor das begehrte Gesetz zustande kommt. Ein Gesetzentwurf ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt haben. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Stimmberechtigt ist, wer das aktive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzt.

(4) Vor der Durchführung eines Volksbegehrens und vor der Durchführung eines Volksentscheides hat das Präsidium des Deutschen Bundestages den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf ohne eigene Stellungnahme in angemessener Form zu veröffentlichen und seine Verbreitung zu gewährleisten. Wenn eine Volksinitiative oder ein Volksbegehren zustande gekommen ist, haben deren Vertreterinnen oder Vertreter Anspruch auf Erstattung der Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens oder Volksentscheides.

(5) Das Nähere regelt ein Bundesabstimmungsgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

5. In Artikel 93 wird in Absatz 1 Nr. 4 a nach der Zahl „38“ die Zahl „82a“ eingefügt.

**Artikel 2****Gesetz zur Regelung des Verfahrens  
von Volksinitiative, Volksbegehren und  
Volksentscheid (Bundesabstimmungsgesetz)****§ 1****Volksgesetzgebung**

(1) Das Volk übt das Recht der Gesetzgebung unmittelbar aus durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung).

(2) Die Volksgesetzgebung ist auf allen Gebieten zulässig, auf denen der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit hat.

**§ 2****Volksinitiative**

(1) Einhunderttausend Stimmberechtigte können in Form eines Antrages oder eines ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurfes den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befassen oder den Erlaß, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes verlangen. Der Antrag ist beim Präsidium des Deutschen Bundestages schriftlich einzureichen.

(2) In dem Antrag sind die Personen anzugeben, die berechtigt sind, verbindliche Erklärungen zu dem Antrag im Namen der Initiative abzugeben und entgegenzunehmen.

**§ 3****Parlamentarische Behandlung der Initiative**

(1) Für die Behandlung des Antrags gelten die allgemeinen Bestimmungen über Petitionen mit der Maßgabe, daß die Bevollmächtigten der Volksinitiative das Recht auf Anhörung haben und verlangen können, daß Zeugen und Sachverständige gehört werden.

(2) Der Deutsche Bundestag soll den Antrag binnen sechs Monaten erledigen.

**§ 4****Volksbegehren**

(1) Hat der Deutsche Bundestag der Volksinitiative binnen sechs Monaten nach Einreichung nicht stattgegeben, können die Bevollmächtigten der Initiative die Einleitung eines Volksbegehrens verlangen. Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn innerhalb eines halben Jahres mindestens eine Million Stimmberechtigte dem Volksbegehren zugestimmt haben. Das Präsidium des Deutschen Bundestages stellt das Ergebnis des Volksbegehrens fest.

(2) Jedes Volksbegehren kann von den Bevollmächtigten der Initiative bis zur Festlegung des Abstimmungstages zurückgezogen werden.

(3) Bei Gesetzen, die zu finanziellen Mehrbelastungen oder Mindereinnahmen des Bundes oder der Länder führen, muß der Gesetzentwurf einen Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das gleiche gilt für Gesetzentwürfe, die zu Einnahmenminderungen führen oder für die Zukunft mit sich bringen.

(4) Das Bundesverfassungsgericht entscheidet auf Antrag des Bundestagspräsidiums über eine mögliche Unzulässigkeit des Volksbegehrens. Das gilt insbesondere dann, wenn der Entwurf offensichtlich die verfassungsmäßige Ordnung des Grundgesetzes nach Artikel 20 Abs. 3, den Gedanken der Völkerverständigung, die allgemeinen Regeln des Völkerrechts nach Artikel 25 oder bei verfassungsändernden Vorlagen den änderungsfesten Kernbereich des Grundgesetzes nach Artikel 79 Abs. 3 verletzt. Der Entwurf ist auch dann unzulässig, wenn er bewußt irreführend überschrieben ist.

(5) Ist ein Antrag mit einem kündbaren völkerrechtlichen Vertrag nicht vereinbar, so ist der Antrag dahin gehend zu ergänzen, daß die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident beauftragt wird, den Vertrag zu kündigen.

(6) Die Frist, während deren die Eintragungen für das Volksbegehren vorgenommen werden können, beträgt sechs Monate. Die Kommunen legen die Eintragungslisten aus. Die Sammlung von Unterschriften kann auch von der Initiative selbst durchgeführt werden.

**§ 5****Volksentscheid**

(1) Der Volksentscheid findet frühestens sechs Monate, spätestens neun Monate nach Abschluß des Volksbegehrens statt. Gegenstand des Volksentscheids ist der durch Volksbegehren verlangte Gesetzentwurf. Der Abstimmungstag wird vom Präsidium des Deutschen Bundestages im Benehmen mit der Initiative festgelegt.

(2) Bei der Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge kann auch nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 mindestens ein Drittel der Mitglieder des Bundestages einen Volksentscheid beantragen.

(3) Die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen entscheidet. Bei Stimmengleichheit ist der Entwurf abgelehnt.

(4) Bei mehreren dem Volk zur Entscheidung vorgelegten Entwürfen hat jeder Stimmberechtigte so viele Stimmen, wie Entwürfe zur Abstimmung stehen. Angenommen ist der Entwurf, auf den nach Abzug der Nein-Stimmen die meisten Ja-Stimmen entfallen.

(5) Der Bund erstattet den Ländern zugleich für ihre Gemeinden die entstandenen Kosten.

### § 6

#### Stimmberechtigung, Ausübung des Stimmrechts

Stimmberechtigt ist, wer am Abstimmungstage zum Deutschen Bundestag wahlberechtigt ist. Die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes über das Ruhen des Wahlrechts und die Behinderung seiner Ausübung gelten entsprechend.

### § 7

#### Anwendung von Vorschriften des Bundeswahlgesetzes

Die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes über

1. die Einteilung der Wahlkreise in Wahlbezirke,
2. die Öffentlichkeit der Wahlhandlung und unzulässige Wahlpropaganda,
3. die Bildung und Tätigkeit der Wahlorgane,
4. die Wahlehenämter,
5. die Aufstellung, Führung und Auslegung der Wahlverzeichnisse und Erteilung von Wahlscheinen,
6. die Stimmzettel,
7. die Wahrung des Wahlheimnisses,
8. die Briefwahl,
9. die Anfechtung von Entscheidungen und Maßnahmen im Wahlverfahren

sind entsprechend anzuwenden.

### § 8

#### Die Initiative

(1) Die Initiative gibt sich eine Satzung und bestimmt ihre Bevollmächtigten.

(2) Die Initiative hat das Recht, ihre innere Ordnung selbst zu bestimmen. Diese muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Die Initiative muß über ihr Vermögen und die Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen.

### § 9

#### Amtliche Bekanntmachung, Medienklausel

(1) Das Präsidium des Deutschen Bundestages macht den oder die zur Abstimmung stehenden Gesetzentwürfe einschließlich der Begründung amtlich in den allgemein für Bekanntmachungen vorgesehenen Amtsblättern und Zeitungen bekannt. Die Veröffentlichung erfolgt in angemessener Form und ohne eigene Stellungnahme.

(2) Die Initiative informiert die Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens und des Volksentscheids. Sie hat Anspruch auf finanzielle Erstattung der notwendigen Kosten einer angemessenen Informationsarbeit.

(3) Die Initiative ist den Parteien bei der Vorstellung ihrer Ziele in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten gleichgestellt.

### § 10

#### Feststellung des Ergebnisses, Ausfertigung und Verkündung

(1) Das Präsidium des Deutschen Bundestages stellt das Ergebnis des Volksentscheids fest und macht es bekannt. Gegen diese Feststellung ist Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht zulässig; § 48 BVerfGG gilt entsprechend.

(2) Ein durch Volksentscheid angenommenes Gesetz wird von der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

### § 11

#### Analoge Anwendung des Artikels 29 Abs. 6 Bundesabstimmungsordnung

(1) Wenn in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, gelten für das Abstimmungsverfahren die Bestimmungen des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 entsprechend.

(2) Die Bundesministerin oder der Bundesminister des Innern erläßt die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderliche Bundesabstimmungsordnung; § 52 BWG findet entsprechende Anwendung.

### § 12

#### Aniechtung

(1) Für die Anfechtung von Entscheidungen und Maßnahmen, die sich direkt auf das Verfahren zur unmittelbaren Gesetzgebung des Bundes beziehen, findet § 49 BWG sinngemäß Anwendung.

(2) Aus Anlaß von Streitigkeiten zu diesem Gesetz entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

### Artikel 3

#### Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2229) (BGBl. III 1104-1) wird wie folgt geändert:

Nach § 13 Nr. 3 wird folgende Nummer 3a angefügt:

3a. „Über Beschwerden von Antragstellerinnen und Antragstellern, die die ordnungsgemäße Durchführung des Volksabstimmungsverfahrens betreffen.“

**Artikel 4**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 13. November 1992

**Dr. Wolfgang Ullmann**  
**Ingrid Köppe**  
**Konrad Weiß (Berlin)**  
**Werner Schulz (Berlin) und Gruppe**

## Begründung

### Allgemeiner Teil

„Wir sind das Volk“. Dieser Losung der Bürgerrechtsbewegung der ehemaligen DDR konnte der herrschende Machtapparat nichts mehr entgegensetzen. Das totalitäre Herrschaftssystem des SED-Staates war dem Verlangen nach Freiheit und Demokratie nicht gewachsen. Mit der Vereinigung verbanden sich viele Hoffnungen nach mehr Wohlstand, persönlicher Freiheit und demokratischen Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Art und Weise, wie der Vereinigungsprozeß vollzogen wurde, ist dem in Ost und West mehr und mehr geäußerten demokratischen Grundbedürfnis oft nicht gerecht geworden. Der Eindruck, nicht mehr Träger, sondern Objekt einer von oben gesteuerten Entwicklung zu sein, ist weit verbreitet.

Immerhin wurde eine wichtige Forderung der Bürgerbewegung im Einigungsvertrag übernommen: die Reform des Grundgesetzes. In diesem Prozeß der Verfassungsreform fließen die Erfahrungen der Menschen in den neuen und den alten Ländern zusammen.

Eine der Grundlagen des vorgelegten Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes ist daher neben dem Entwurf einer Verfassung der Arbeitsgruppe „Neue Verfassung der DDR“ des Runden Tisches vom April 1990 der Verfassungsentwurf des Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder sowie die Handreichung über Direkte Demokratie in Deutschland der Evangelischen Akademie Hofgeismar und der Stiftung Mitarbeit in Bonn. Wesentliche Impulse für den Entwurf gehen von der Initiative Aktion Volksentscheid Achberg und der Initiative Demokratie Entwickeln aus, ebenso von dem Antrag des Abgeordneten Häfner und der Fraktion DIE GRÜNEN/Bündnis 90 vom 6. November 1990 (Drucksache 11/8412).

### Mehr Demokratie wagen

Die Unzufriedenheit in weiten Teilen der Öffentlichkeit mit der Politik der Parteien hat mittlerweile beunruhigende Formen angenommen. Es mischen sich nämlich die vielfach berechtigten Kritikansätze an dem selbstherrlichen Parteiengebahren mit vordemokratischen Denkweisen, in denen Pluralismus, Meinungsvielfalt und demokratischer Diskurs traditionell keinen Platz haben.

Die romantisierende Suche nach einem „über dem Parteiengzänk“ stehenden starken Mann, der die Probleme mit starker Hand zu lösen imstande ist, untergräbt die Grundlagen der demokratischen Gesellschaft. Diese — in ihrem Wesenskern autoritäre — Auffassung suggeriert, daß Meinungsvielfalt und Öffnung der Entscheidungsprozesse in einem

notwendigen Gegensatz zu der Fähigkeit stehen, Probleme im allgemeinen Diskurs zu erkennen und zu lösen.

Dem Irrglauben, durch eine Verweigerung der Weiterentwicklung demokratischer Einwirkungsmöglichkeiten oder gar durch weniger Demokratie den vielfachen Herausforderungen in einer sich rasch ändernden Welt gerecht werden zu können, muß mit Nachdruck entgegengetreten werden. Der Rückgriff auf die überlebten Symbole einer überkommenen Nationalstaatlichkeit als Ersatz für mehr Demokratie löst kein Problem, sondern verschärft sie noch.

Die vor allem in der politischen Führungsschicht verbreitete Haltung, am Sinn verstärkter politischer Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern zu zweifeln, darf aber nicht als die bloße Fortschreibung vordemokratischer Denk- und Verhaltensmuster abgetan werden. Sie ist vielmehr auch eine Konsequenz aus der nicht zu leugnenden Schwierigkeit, in scheinbar sachzwang-dominierte nationale und internationale Entscheidungsprozesse demokratisch eingreifen zu können.

Seit vielen Jahren ist zu beobachten, daß die Organisation von Entscheidungsprozessen immer mehr auf der Ebene von Bürokratie, Interessenverbänden und einer sehr begrenzten Zahl von Fach-Parlamentariern der Regierungsparteien abläuft. Die schleichend vorschreitende Ent-Parlamentarisierung findet traditionell auf der Koordinationsebene zwischen Bund und Ländern, zunehmend aber auch zwischen den nationalen Regierungen auf der Ebene der EG oder internationaler Vereinigungen statt. Die Parlamente geraten dabei mehr und mehr in die Rolle von Zuschauern, denen bestenfalls noch eine Notarfunktion zugestanden wird. Die politische Gestaltung ist — von der Bevölkerung eher als von der offiziellen Politik bemerkt — auf Regierung und Bürokratie übergegangen. Die allgemein beklagte Sterilität parlamentarischer Prozeduren ist weniger der Ausdruck individuellen Fehlverhaltens einzelner Abgeordneter oder von Schwächen der Geschäftsordnung, sondern Ausdruck dieses Verlustes von Gestaltungskompetenz.

Der Vertrauensverlust des Parlaments in der öffentlichen Meinung hat zwei wesentliche Ursachen:

Er ist einmal Ergebnis einer Neigung der Politik, den realen Machtverlust durch symbolisches Handeln zu verdecken, ohne einer wirklichen Lösung der Probleme näherzukommen. So entsteht zwangsläufig das Bild einer Politik, die sich von den alltäglichen Sorgen der Menschen abgewandt hat und sich ausschließlich mit der Technik des Machterhalts zum persönlichen Vorteil befaßt.

Die zweite Ursache liegt in einer falschen Schlußfolgerung aus dem Verlust der ureigenen Gestaltungs-

kompetenz der Volksvertretung begründet. Anstatt durch eine breite demokratische Erneuerung gemeinsam mit der Bevölkerung auch die eigenen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern, wird vielfach eifersüchtig ein angebliches Monopol der Repräsentation verteidigt. Die tieferen Ursachen der Schwierigkeiten werden verdrängt und statt dessen der Anspruch des Volkes auf mehr direkte Teilhabe an der politischen Verantwortung bestritten.

Durch diese verfehlte Grundeinstellung wird der verbreitete Mißmut in der Bevölkerung immer weiter verstärkt. Dabei geht es keineswegs ausschließlich um die Einführung von Volksentscheiden, sondern auch um andere Formen demokratischer Beteiligungsrechte. So versteht niemand mehr, daß bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten bei Parlamentswahlen, den Wählerinnen und Wählern nicht einmal das Recht zugestanden wird, auf die Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber der Landeslisten Einfluß zu nehmen. Die Stimme für eine Partei wird so zur Blankovollmacht für alle ihre Personal- und Sachentscheidungen, seien sie noch so fragwürdig.

Es kommt nunmehr angesichts der eingetretenen Situation darauf an, umfassend über eine Erweiterung der demokratischen Teilhaberrechte nachzudenken. Eine breite öffentliche Diskussion führt nicht zu einer Lähmung der Politik, sondern zu klaren Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete öffentliche Sachdebatte, an deren Ende eine verbindliche Entscheidung steht. Die Volksgesetzgebung ist dabei nur ein — allerdings zentrales — Anliegen, das durch weitere Reformen ergänzt werden muß, beispielsweise durch ein Akteneinsichtsrecht in Behördenunterlagen. Zur Entscheidungsfähigkeit gehört unabdingbar ein bestimmter Informationsstand.

Vielfach wird in der Auseinandersetzung über das Für und Wider der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid argumentiert, Direkte Demokratie bedrohe die Rechte des Parlaments. Diese Auffassung läßt, wie bereits ausgeführt, die eigentlichen Ursachen für den Verlust parlamentarischer Einwirkungsmöglichkeiten unbeachtet. Es kann wohl nicht ernsthaft behauptet werden, die Entwicklung des Parlamentarismus in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland habe durch die Direkte Demokratie Schaden genommen. Es wäre einer notwendigerweise kritischen Bilanz von vierzig Jahren Parlamentarismus viel sinnvoller, über eine Parlamentsreform nachzudenken und die Rechte der einzelnen Abgeordneten und der Minderheit in der Volksvertretung deutlich auszubauen. Bedenklich ist es in diesem Zusammenhang, wenn die gleichen Kräfte, die einen Ausbau der Parlamentsrechte ablehnen, unter Hinweis auf die angebliche Schmälerung der Parlamentsrechte den Volksentscheid zu verhindern suchen.

Es bleibt auch in Zukunft dabei, daß die übergroße Mehrzahl der Gesetze auf parlamentarischen Weg verabschiedet wird. Zur lebendigen Demokratie gehört jedoch auch eine gewisse Konkurrenz. Die Demokratie lebt von der Auseinandersetzung der Parteien und Gruppierungen, zwischen Bund und Ländern, aber auch von einem fruchtbaren Dualismus von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Ge-

setzung. Der Gesetzentwurf zielt nicht auf eine Schwächung des Parlaments ab. Das Parlament kann doch zu jeder Zeit — wenn es sich dies leisten möchte — Gesetze aufheben und erlassen. Die wesentlich größere Flexibilität und die Stetigkeit parlamentarischer Institutionen lassen den Verdacht als völlig unbegründet erscheinen, der Volksentscheid gefährde den Parlamentarismus. Die reichhaltigen Erfahrungen in den Bundesländern und im Ausland geben keinerlei Anlaß zu derartigen Befürchtungen.

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von der Politik nicht allein die praktische Lösung von Problemen, sondern auch die Schaffung von direkten Einwirkungsmöglichkeiten — über die Parlamentswahlen hinaus. Eine solche Belebung der politischen Kultur würde sich sehr wohltuend für das politische Klima auswirken. Dem Parlament und seinem öffentlichen Ansehen würde dieser Prozeß erheblichen Nutzen bringen, ist es doch selbst in hohem Maße auf eine breite Debatte angewiesen, um sachgerecht und allgemein akzeptiert entscheiden zu können und um sein Gewicht gegenüber der Exekutive zu wahren.

#### Die Vorreiterrolle der Landesverfassungen

Eine wichtige Rolle in der Verfassungsdiskussion über mehr Demokratie spielen die Bundesländer. Nicht allein in den neuen Ländern, auch in westlichen Bundesländern wie Niedersachsen, Berlin und Rheinland-Pfalz, wird intensiv an einer Reform der jeweiligen Landesverfassung gearbeitet. Eine Vorbildrolle hat in diesem Prozeß die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform des Landes Schleswig-Holstein, deren Vorschläge zur Reform der Landessatzung seit 1989 vom Landtag übernommen wurden.

Der Prozeß der Verfassungsgebung in den neuen Ländern ist mittlerweile weitgehend abgeschlossen. Wie in fast allen westlichen Bundesländern wurde auch in diese neuen Landesverfassungen Volksbegehren und Volksentscheide festgeschrieben. Beachtlich ist das Bekenntnis zur Direkten Demokratie in den Verfassungen von Sachsen und Brandenburg ausgefallen. Mit überwältigender Mehrheit wurde die Regelung in Brandenburg vom Volk in einer Abstimmung am 14. Juni 1992 bestätigt. Artikel 22 sieht ein dreistufiges Verfahren vor, das 20 000 Stimmberechtigten (ca. 1,3 v. H.) das Recht gibt, dem Landtag eine Vorlage zu unterbreiten. Stimmt der Landtag binnen vier Monaten nicht zu, können 80 000 (ca. 5 v. H.) Abstimmungsberechtigte mit ihrer Unterschrift ein Volksbegehren einleiten. Stimmt der Landtag binnen zwei Monaten wiederum nicht zu, so findet innerhalb von drei Monaten ein Volksentscheid statt.

In den alten Ländern kann vornehmlich der Freistaat Bayern auf praktische Erfahrungen zurückgreifen. Das Eingangsquorum von 10 v. H. ist zwar außerordentlich hoch, dennoch ist es Initiativen in der Vergangenheit mehrfach gelungen, diese Hürde zu überspringen, zuletzt bei dem Volksentscheid über ein besseres Müllkonzept. Diejenigen Landesverfassungen, die ein noch höheres Quorum vorsehen, Nordrhein-Westfalen verlangt sogar 20 v. H., haben die



Hindernisse jedoch so hoch angelegt, daß eine Anwendung der entsprechenden Verfassungsbestimmungen praktisch ausscheidet. In anderen Ländern ist die Rechtslage ebenso unbefriedigend. Die eher geringe Zahl von Volksentscheiden in den Ländern hängt neben den zu hohen Quoren auch damit zusammen, daß viele die Bürgerinnen und Bürger bewegende Fragen bundespolitischer Natur sind und daher nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht Gegenstand von Volksentscheiden auf Landesebene sein können.

### **Das Bekenntnis des Parlamentarischen Rates zur Direkten Demokratie**

Bei der Debatte über die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene wird bisweilen übersehen, daß die Option für Direkte Demokratie im Grundgesetz bereits angelegt ist. In Artikel 20 Abs. 2 ist ausdrücklich von „Abstimmungen des Volkes“ die Rede: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch entsprechende Organe . . . ausgeübt.“ Es trifft deshalb nicht zu, wenn immer wieder behauptet wird, das Grundgesetz kenne ausschließlich die repräsentative Demokratie. Im Parlamentarischen Rat wurde 1949 bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes das Für und Wider ausgiebig erörtert. Dabei stellte Carlo Schmid, Vorsitzender des Grundsatzausschusses, klar: „Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie“. Alle Versuche, den Begriff „Abstimmungen“ aus dem Grundgesetz-Entwurf wieder herauszustreichen, wurden abgelehnt. Trotz dieser Offenheit des Grundgesetzes hat es in der Vergangenheit nicht an Versuchen gefehlt, mit Hilfe einer herrschenden Lehrmeinung dem Grundgesetz nachträglich durch Interpretation ein angebliches Verbot jedweder Form plebiszitärer Willensäußerung — mit Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 — zu unterstellen. Diese Auffassung kann jedoch mittlerweile als erledigt angesehen werden.

Der Parlamentarische Rat war im Grundsatz durchaus offen für die Direkte Demokratie, hat diese Entscheidung aber mit Rücksicht auf die Zeitumstände weder im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeiten des Grundgesetzes selbst noch in einem eigenen Bundesgesetz zum Ausdruck gebracht. Es ist die Absicht des vorgelegten Entwurfs, nach vierzig Jahren Grundgesetz diese Lücke zu schließen.

### **Positive Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheiden**

Bis heute wird die Auffassung vertreten, die Weimarer Republik sei an ihren Volksentscheiden gescheitert. Diese Auffassung hält einer historischen Nachprüfung jedoch nicht stand und muß in den Bereich der Legenden verwiesen werden.

Der Nationalsozialismus konnte sich in der Weimarer Republik durchsetzen, weil diese junge Demokratie ihren wirtschaftlichen und politischen Belastungen

nicht gewachsen war. Bei der Suche nach der politischen Verantwortung sollte zunächst das Versagen des damaligen Parlaments und der dort vertretenen Parteien genannt werden, nicht die Probleme beim Volksentscheid. Die „legale“ Machtübernahme der Nationalsozialisten vollzog sich nicht auf der Grundlage einer Volksabstimmung, sondern durch das Ermächtigungsgesetz, dem die bürgerlichen Parteien im Reichstag zugestimmt hatten. Seit den grundlegenden Forschungsarbeiten aus dem Kreis der Initiative Volksentscheid Achberg und von Otmar Jung kann diese Begründung für die Ablehnung von Volksentscheiden als wissenschaftlich widerlegt betrachtet werden. Auf eine nähere Erörterung kann daher an dieser Stelle verzichtet werden.

Die vielfältigen deutschen und internationalen Erfahrungen zeigen indessen, daß durch Volksbegehren und Volksentscheide wichtige Beiträge geleistet werden, die politische Diskussion für neue Inhalte und Gestaltungsformen zu öffnen. Auf diese Weise wird nicht die parlamentarische Demokratie geschwächt, sondern die demokratische Substanz in der Bevölkerung gestärkt. Direkte Demokratie ist keine Prämie für Demagogen, sondern ein wirksames Mittel, dem verbreiteten Gefühl der politischen Ohnmacht entgegenzuwirken. So kann politischer Demagogie, die auf dieser negativen Stimmung aufbaut, wirksam begegnet werden. Es reicht nicht aus, nur alle vier Jahre die politischen Repräsentationsorgane zu bestimmen. Politische Integration kann nur gelingen, wenn die Menschen in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft im Rahmen verbesserter demokratischer Partizipation in verstärktem Maße selbst mitgestalten können.

### **Grundzüge des vorgelegten Entwurfs**

Der hier vorgelegte Gesetzentwurf beinhaltet eine Ergänzung des Grundgesetzes, das einfach-gesetzliche Bundesabstimmungsgesetz und einige weitere notwendige verfassungsrechtliche und einfach-gesetzliche Anpassungen.

#### *a) Der Ablauf des Verfahrens: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid*

Das gesamte Verfahren ist in drei aufeinander folgende Abschnitte gegliedert: Auf der ersten Stufe können 100 000 Stimmberechtigte das Parlament mit einer bestimmten Angelegenheit befassen. Das kann ein Antrag oder auch ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf sein. Stimmt das Parlament binnen sechs Monaten diesem Ansinnen nicht zu, kann die Initiative auf der zweiten Stufe einen Antrag auf einen Volksentscheid stellen, wenn eine Million Stimmberechtigte binnen sechs Monaten dieses Volksbegehren unterstützen. Ist die Initiative in der Lage, diese eine Million Unterschriften zusammenzutragen, so findet dann in einem Zeitraum von sechs bis neun Monaten der eigentliche Volksentscheid statt.

Diese zeitliche Staffelung der Verfahrensschritte ist ein wesentliches Element des Gesetzentwurfs. Dessen vorrangiges Anliegen besteht darin, erst nach einer gründlichen und vertieften öffentlichen Debatte eine Abstimmung stattfinden zu lassen. Angesichts einer solchen Regelung ist das immer wieder vorgebrachte Bedenken, es könne zu unüberlegten und überstürzten Plebisziten kommen, gegenstandslos. Vom Einbringen der Initiative bis zur Abstimmung vergehen ca. eineinhalb Jahre; Zeit genug für eine gründliche Prüfung des Pro und Contra. Es ist zu erwarten, daß ein so angelegtes Verfahren einen wirksamen Beitrag zur Versachlichung der politischen Diskussion zu leisten in der Lage ist.

#### b) *Volksentscheid nur aus der Mitte der Bevölkerung*

In den meisten Staaten mit einer Volksgesetzgebung ist es der Regierung oder dem Parlament möglich, von sich aus einen Volksentscheid einzuleiten oder sich in einem späteren Stadium an einem laufenden Verfahren durch eine eigene Vorlage zu beteiligen. Dies geschieht entweder durch die Anordnung eines Referendums über ein eigenes Gesetz oder über die sog. Konkurrenzvorlage. Dabei wird der Forderung einer Bürgerinitiative ein abgeschwächter Gesetzentwurf gegenübergestellt und mit allen Mitteln in der Öffentlichkeit populär gemacht. Auf diese Weise kommt es nicht selten zu der erwünschten Aufspaltung der Befürworter der Initiative. Der vorgelegte Entwurf sieht daher ausdrücklich von der Möglichkeit der Konkurrenzvorlage ab.

#### c) *Kein zu hohes Quorum*

Bevor ein Volksentscheid stattfinden kann, muß er von einer Million Menschen begehrt werden. Die notwendige Zahl der Unterschriften (Quorum) darf nicht zu hoch angesiedelt sein, weil erfahrungsgemäß dann keine Volksgesetzgebung zustande kommen kann. Die Zahl darf aber auch nicht zu niedrig liegen, weil ansonsten zahlreiche Gruppen und Verbände aus eigener Kraft Volksentscheide einleiten könnten, deren gesellschaftliche Relevanz nicht in überzeugender Weise dargetan ist und deren Zahl dann über die öffentliche Akzeptanzschwelle hinausginge. Die Festlegung auf eine bestimmte Zahl ist nicht frei von Willkür, weil es keine festen Grundlagen für deren Bestimmung geben kann. Die prinzipielle Unterschiedlichkeit von Parlament und Bevölkerung bei ihrer Konstituierung als Abstimmungsorgan schließt eine Übernahme parlamentarischer Quoren jedenfalls aus. Die immer wieder ins Spiel gebrachte Zahl von 5 v. H. der Bevölkerung entspräche einer Zahl von über drei Millionen Unterschriften. Eine solche Zahl ist außerordentlich hoch und könnte eine eher abschreckende Wirkung auf Initiativen und Bevölkerung haben. Zu bedenken ist dabei auch, daß ein Quorum im Verhältnis um so niedriger sein muß, je größer das entsprechende Gebiet ist. Eine Zahl von

einer Million erscheint daher als durchaus sachgerecht.

Eine zweite Quorum-Schwelle ist in den meisten nationalen und internationalen Gesetzen die Beteiligung an dem Volksentscheid selbst. Der Entwurf sieht bei einfachen Bundesgesetzen bewußt von einem solchen Beteiligungsquorum ab. Wie die historische und internationale Erfahrung zeigt, werden die Gegner einer Initiative versuchen, die Menschen von der Beteiligung an der Abstimmung abzuhalten, um auf diese Weise das Erreichen des Beteiligungsquorums zu verhindern. Eine wirkliche Pro- und Contra-Abstimmung findet so nicht statt. Der Effekt einer zwar klar gewonnenen, aber am Beteiligungsquorum gescheiterten Volksinitiative ist außerordentlich negativ und hat stark desintegrative Wirkung. Das Referendum über die Fürstenenteignung im Jahre 1926, das von 98,5 v. H. der Abstimmenden unterstützt wurde, ist ein anschauliches Lehrbeispiel. Die Gegner propagierten den Boykott der Abstimmung, so daß mit 36 v. H. der Abstimmungsberechtigten das Beteiligungsquorum von 50 v. H. verfehlt wurde. Bei einer offenen Abstimmung wäre dem Referendum ein klarer Erfolg beschieden gewesen.

#### d) *Rechtsstellung der Initiative/Zugang zu den Medien*

Der Gesetzentwurf sieht bereits auf der Ebene der Verfassung eine angemessene Rechtsstellung und eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Initiative vor. Zweifellos können Wirtschaftsverbände und Medienkonzerne Einfluß auf das Abstimmungsverfahren nehmen. Eine solche Einflußnahme läßt sich nicht verhindern. Ein Verzicht auf den Medienzugang für die Initiativen würde jedoch ein derartiges Übergewicht finanzstarker Kreise und großer Verleger festschreiben, daß der demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ernsthaft gefährdet wäre. Daher ist es wichtig, daß die Öffentlichkeit über eigene Schriften und Zeitungsannoncen der Initiativen selbst informiert wird, ebenso über deren Gesetzentwurf, der als amtliche Bekanntmachung zu veröffentlichen ist. Die Initiativen sollen in den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten die gleichen Rechte wie Parteien im Wahlkampf erhalten.

Eine solche strenge gesetzliche Regelung ist deshalb erforderlich, um ein bestimmtes Anliegen öffentlich bekanntzumachen. Information ist die Voraussetzung für Demokratie. Wer daher Demokratie will, muß sich um den Informationsfluß Gedanken machen und die dazu erforderlichen Regelungen treffen. Ansonsten hinge der Erfolg oder Mißerfolg der Initiativen ausschließlich vom Wohlwollen der Regierungen, der Medien oder der finanzstarken Interessenverbände ab. Das Volksgesetzgebungsverfahren ist aber konstituiert als ein offizieller Akt der politischen Willensbildung. Er bedarf einer entsprechenden rechtlichen Ausgestaltung, die den nicht zu leugnenden Manipulationsproblemen so wirkungsvoll wie möglich begegnet.

**Zu den einzelnen Bestimmungen****Zu Artikel 1**

Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes:

**Zu Artikel 59 Abs. 2 Satz 1**

Die Ergänzung des Artikels 59 Abs. 2 macht eine Ausnahme bei der strikten Trennung von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung. Über das Ratifizierungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag soll neben die bisher übliche Ratifizierung durch Bundestag und Bundesrat auch ein Volksentscheid treten können.

Angesichts der wachsenden internationalen und zwi-schennationalen Verflechtungen Deutschlands werden die unmittelbar die Bürgerinnen und Bürger betreffenden Auswirkungen solcher Abkommen mit ihrer wachsenden Regeldichte zunehmen. Der Vertrag über die Europäische Union ist nur eines von vielen wichtigen Abkommen, die nicht dem demokratischen Entscheidungsprozeß der Volksgesetzgebung entzogen werden dürfen.

In diesem Zusammenhang muß der grundlegende Unterschied zwischen einem Gesetzentwurf aus der Mitte der Bevölkerung und einem Gesetz zur Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages beachtet werden. Nur die nationalen Regierungen können solche Abkommen schließen, nicht jedoch Parlamente oder gar Volksinitiativen. Parlament und/oder Bevölkerung können letztlich nur über das von der Regierung vorgelegte Ratifizierungsgesetz mit Ja oder Nein abstimmen. Als praktisches Problem kommt hinzu, daß die Ratifizierungsfrist selbst Teil dieses Vertrages ist. Es ist daher nicht möglich, das zeitlich gestaffelte Volksentscheidverfahren des Artikels 82a ohne weiteres auf ein solches Vertragsreferendum zu übertragen. Es wird daher vorgeschlagen, der Initiative die Möglichkeit einzuräumen, direkt die erforderlichen eine Million Unterschriften zu sammeln, um einen Volksentscheid abhalten zu können. Das parlamentarische Initiativverfahren könnte dann entfallen.

Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß es auch bei einem solchen verkürzten Abstimmungsverfahren in der Praxis zu erheblichen Problemen kommen kann, ein Volksbegehren rechtzeitig innerhalb der Ratifizierungsfrist zu organisieren. Es dauert erfahrungsgemäß eine gewisse Zeit, die öffentliche Debatte allein aus der Kraft der Initiative rechtzeitig und ausreichend vorbereiten zu können. Die Arbeit der Initiative wird in diesem Bereich zwangsläufig in einer Reaktion auf vorheriges Regierungshandeln bestehen, die Entwicklung eigener Lösungsansätze rückt in den Hintergrund. Hier wiederholt sich das gleiche Strukturproblem, mit dem auch die Volksvertretung ihre Schwierigkeiten hat.

Die Einwirkungsmöglichkeiten der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind ebenfalls im Vergleich zu ihrer sonstigen Gesetzgebungsarbeit weit zurückgenommen. Sie dürften aber rechtzeitiger informiert sein als die breite Öffentlichkeit. Daher ist es an dieser

Stelle sinnvoll und geboten, die Möglichkeit zu eröffnen, den Volksentscheid auch den Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu öffnen. Die Ausgestaltung der entsprechenden Regelung muß aber der Erfahrung Rechnung tragen, daß eine Regierung immer in der Versuchung steht, gezielt Volksentscheide anzusetzen, um ihre eigene Position zu festigen. Beispiele aus anderen Ländern belegen, daß auch die Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge durchaus Gegenstand solcher taktischer Optionen der Regierungen sein können.

Die Durchführung eines Vertragsreferendums sollte deshalb keinesfalls an die einfache Parlamentsmehrheit gebunden sein, weil diese Mehrheit in der Regel von der Regierung bestimmt wird. In Betracht kommt entweder die konsensuale Mehrheit von zwei Dritteln der Abstimmenden, mindestens jedoch der Hälfte der Abgeordneten, oder aber eine Ausgestaltung als Minderheitenrecht. Gegen eine konsensuale Mehrheit spricht ein systematisches Argument. Wenn eine Minderheit der Bevölkerung von einer Million Menschen einen Volksentscheid einleiten kann, so kann vom Parlament nicht verlangt werden, das gleiche Ziel nur mit einer Zweidrittelmehrheit erreichen zu können.

Die letzte Variante einer Ausgestaltung als Minderheitenrecht hat außerdem den Vorzug, ein Referendum von der vorherigen Zustimmung der Regierungsmehrheit unabhängig zu machen. Sie hätte darüber hinaus den durchaus erwünschten Nebeneffekt, daß die Regierung bei ihren Verhandlungen mit auswärtigen Staaten die Rolle des Parlaments bereits im Vorfeld stärker gewichten muß als beim gegenwärtigen Rechtszustand.

**Zu Artikel 77 Abs. 1**

Hier wird das Verfahren der Verkündung von Volksgesetzen dem der Parlamentsgesetze angepaßt.

**Zu Artikel 79 Abs. 2**

Das Verfahren der Änderung des Grundgesetzes durch Volksgesetzgebung wird in Artikel 79 Abs. 2 abschließend geregelt. Angesichts des Ranges der Volkssouveränität wäre es unverträglich, ausgerechnet die Verfassung aus dem Prozeß der Volksgesetzgebung ausklammern zu wollen. In Anbetracht der herausgehobenen Rolle der Verfassung, an die selbstverständlich die Volksgesetzgebung ebenso gebunden ist wie das Parlament, muß deren Änderung — auch durch das Volk selbst — von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Auch das Volk selbst ist als Pouvoir constitue an die Verfassung gebunden und hat insbesondere die Grundrechte des Individuums und die Kompetenzordnung zu respektieren. Artikel 79 Abs. 3 bindet den Volksgesetzgeber ebenso wie die parlamentarischen Gesetzgebungskörperschaften.

Als Voraussetzung für eine auf dem Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommene Verfassungsänderung müssen daher zwei Drittel der Abstimmenden der Vorlage zugestimmt haben.

**Zu Artikel 82 a****Zu Absatz 1**

Die erste Stufe der Volksgesetzgebung ist nicht durch strenge Zulassungsvoraussetzungen reglementiert. Die erforderlichen formellen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind im Bundesabstimmungsgesetz geregelt.

Wenn sich einhunderttausend Bürgerinnen und Bürger an das Parlament wenden, um ein politisches Anliegen zu vertreten, sollen sie selbst entscheiden, ob sie einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorlegen oder einen eher allgemein formulierten Antrag einbringen, um einen Prozeß des politischen Überdenkens in der Volksvertretung auszulösen. Das Verfahren ist wie eine qualifizierte Petition zu behandeln. Die Vertrauensleute der Initiative haben das Recht auf Anhörung. Sie können verlangen, daß Zeugen und Sachverständige angehört werden.

Der Deutsche Bundestag kann nicht gezwungen werden, innerhalb einer bestimmten Frist zu entscheiden. Ist ein Zeitraum von sechs Monaten jedoch abgelaufen, haben die Vertrauensleute der Initiative das Recht, zur nächsten Verfahrensstufe überzugehen und die Durchführung eines Volksbegehrens zu beantragen.

**Zu Absatz 2**

Anders als auf der vorherigen Stufe der Initiative kann dem Volksbegehren nur ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen. Diese zweite Stufe der Volksgesetzgebung kann dann eingeleitet werden, wenn das Parlament einen Gesetzesvorschlag der Initiative nicht unverändert annimmt. Mindestens eine Million Unterschriften von stimmberechtigten Personen müssen vorliegen, wenn das Begehren erfolgreich zustande kommen soll. Die Sammlung der Unterschriften muß binnen eines halben Jahres erfolgen. Während dieser Zeit ist eine Änderung des Gesetzentwurfs nicht mehr möglich.

**Zu Absatz 3**

Haben eine Million Stimmberechtigte dem Gesetzentwurf der Initiative durch ihre Unterschrift die Zustimmung erteilt, werden diese Unterschriften wie bei der Volksinitiative wiederum dem Präsidium des Deutschen Bundestages übergeben. Nach deren Prüfung legt das Präsidium im Benehmen mit der Initiative den Tag des Volksentscheids fest. Der Zeitraum liegt zwischen sechs und neun Monaten. Ein solcher Spielraum ist aus praktischen Gründen geboten, um beispielsweise Abstimmungen zu besonders ungünstigen Zeitpunkten zu vermeiden und mehrere Abstimmungen zur gleichen Zeit durchführen zu können.

Selbstverständlich können auch mehrere Initiativen gleichzeitig zu einer bestimmten Sachfrage einen Gesetzentwurf zur Volksabstimmung bringen, wenn die jeweiligen Voraussetzungen erfüllt sind. Sie sind

dann gleichzubehandeln. Der Entscheidungsspielraum des Bundestagspräsidiums bei der Festlegung des Abstimmungstermins ist auch deshalb notwendig, um auf diese Weise zu verhindern, daß binnen weniger Wochen mehrere Volksentscheide stattfinden, möglicherweise sogar zum gleichen Thema. Eine Bündelung ist hier sachgerecht und geboten.

Ein Volksentscheid ist angenommen, wenn er die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Es entscheiden dabei nur die tatsächlich abgegebenen Stimmen. Alle Abstimmungsberechtigten können — zu jedem der vorgelegten Entwürfe — nur mit Ja oder Nein abstimmen. Wer weder mit Ja noch mit Nein stimmt, wird bei der Ermittlung des Ergebnisses nicht berücksichtigt (Saldo-Verfahren).

**Zu Absatz 4**

Der Absatz regelt die verfassungsmäßigen Grundvoraussetzungen für die Arbeit der Initiative, deren finanzielle Ausstattung und ihren Anspruch auf öffentliche Bekanntgabe ihres Gesetzentwurfs. Das Präsidium des Deutschen Bundestages wird verpflichtet, den Entwurf und seine Begründung ohne eigene Stellungnahme amtlich bekanntzumachen. Diese Bekanntmachung geschieht herkömmlicherweise in Amtsblättern und Zeitungen. Die Regelung orientiert sich an den Regularien der Bekanntgabe der Kreiswahlvorschläge.

Darüber hinaus haben die Initiativen einen unmittelbar aus der Verfassung abgeleiteten Anspruch auf die finanzielle Erstattung ihrer für die Öffentlichkeitsarbeit erforderlichen Kosten. Die Möglichkeit, die Öffentlichkeit umfassend zu informieren, ist ein tragender Bestandteil des demokratischen Entscheidungsprozesses. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, die entsprechenden rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen.

**Zu Absatz 5**

Die Einzelheiten des gesamten Volksgesetzgebungsverfahrens, insbesondere die ausreichende Bekanntmachung des dem Volk zur Entscheidung vorgelegten Entwurfs und die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes, werden im Bundesabstimmungsgesetz (Artikel 2 dieses Artikelgesetzes) geregelt.

**Zu Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 a**

Der Volksentscheid wird hinsichtlich der Zugangsvoraussetzungen für das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde den Parlamentswahlen gleichgestellt.

**Zu Artikel 2 (Bundesabstimmungsgesetz)****Zu § 1 (Volksgesetzgebung)**

Die Klausel faßt in Absatz 2 den Kern der Volksgesetzgebung in Artikel 82a des Grundgesetzes zusammen und beschränkt gleichzeitig in Absatz 2 die Volksgesetzgebung auf die Bereiche, in denen der Bund auch die Gesetzgebungszuständigkeiten hat. Durch diese Klarstellung wird eindeutig festgelegt, daß jeder Eingriff in die Zuständigkeitsbereiche der Länder vermieden werden soll und daß die Volksgesetzgebung den gleichen Kompetenzzuweisungen des Grundgesetzes unterliegt wie die parlamentarischen Gesetzgebungskörperschaften.

**Zu § 2 (Volksinitiative)**

Über die Formulierung im Verfassungstext hinaus wird in Absatz 2 festgelegt, daß die Initiative in ihrem Antrag oder dem Gesetzentwurf bekanntzugeben hat, welche Bevollmächtigten legitimiert sind, im Namen der Initiative Erklärungen abzugeben oder entgegenzunehmen. Die Bestellung der Bevollmächtigten wird in § 7 Abs. 1 geregelt.

**Zu § 3 (Parlamentarische Behandlung der Initiative)**

Diese Bestimmung führt die Regelung in § 82a Abs. 2 näher aus. Zur Begründung kann auf die dort gemachten Ausführungen verwiesen werden.

**Zu § 4 (Volksbegehren)****Zu Absatz 1**

Der Absatz deckt sich weitgehend mit Artikel 82a Abs. 2, insoweit kann auf die Begründung verwiesen werden. Es wird darüber hinaus geregelt, daß das Präsidium des Deutschen Bundestages die Unterschriften entgegennimmt, prüft und das amtliche Ergebnis des Volksbegehrens feststellt.

Der Initiative steht bis zur Einleitung des Volksbegehrens ein Wahlrecht zu. Sie kann den Gesetzentwurf im Lichte der parlamentarischen Beratungen überarbeiten, ihn unverändert dem Volksbegehren zuleiten oder auf eine Fortsetzung des Verfahrens verzichten. Es soll auch möglich sein, einen Antrag vor Beginn der Unterschriftensammlung für das Begehren in einen Gesetzentwurf mit gleicher Zielrichtung umzuarbeiten. Auf diese Weise wird die erneute Einleitung des parlamentarischen Initiativverfahrens zum gleichen Thema vermieden.

**Zu Absatz 2**

Die Erfahrung zeigt, daß im Laufe der parlamentarischen und der öffentlichen Debatten Erkenntnisse und Einschätzungen von der Initiative neu bewertet werden müssen. Ihr soll daher bis zur Festlegung des

Abstimmungstermins die Möglichkeit gegeben werden, am Ende des Volksbegehrens den Entwurf wieder zurückzuziehen.

Sollte das Parlament den Entwurf unverändert übernehmen, findet nach Artikel 82a Abs. 3 ohnehin keine Abstimmung statt.

**Zu Absatz 3**

Im deutschen Verfassungsbereich findet sich zumeist die Bestimmung, daß Finanzvorlagen im Rahmen des Volksentscheids unzulässig sind. Gemeinhin gilt die Weimarer Vorbehalttrias für „Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen“. Der Entwurf schließt diese Beschränkungen aus. Er läßt sich vom Grundsatz leiten, daß das Volk selbst nicht weniger verantwortungsbewußt zu handeln in der Lage ist als die Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Der oberste Souverän darf nicht weniger Rechte haben als seine Repräsentanten.

Ein Ausschluß finanzwirksamer Gesetze würde mit Hilfe des materiellen Haushaltsbegriffs den demokratischen Ansatz aushöhlen und zu endlosen Abgrenzungsproblemen führen. Es ist praktisch kaum vorstellbar, einen Gesetzentwurf zu verabschieden, der nicht in der einen oder anderen Weise finanzwirksam ist oder werden könnte. Ein Volksentscheid über den gesamten Bundeshaushalt ist ebenfalls gänzlich unwahrscheinlich, da er schon aus Zeitgründen kaum handhabbar und für die Bürgerinnen und Bürger nicht interessant sein dürfte. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich nicht auf den Gesamtetat, sondern auf die Einzelausgaben, die mit einem einfachen Gesetz zusammenhängen.

Es ist allerdings notwendig, daß Gesetzentwürfe aus der Mitte der Bevölkerung, die zu Einnahmeerhöhungen oder Einnahmемinderungen führen, den Abstimmungsberechtigten die fiskalischen Zusammenhänge verdeutlichen und Deckungsvorschläge in ihr Gesamtkonzept mit aufnehmen.

**Zu Absatz 4**

Über die Zulässigkeit eines Gesetzentwurfs im Rahmen des Volksbegehrens entscheidet auf Antrag des Bundestagspräsidiums das Bundesverfassungsgericht.

Es geht dabei nicht um eine materielle Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes selbst, sondern ausschließlich um dessen offensichtliche Unzulässigkeit. Das betrifft die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzesmaterie und eine mögliche Verletzung der verfassungsmäßigen Ordnung nach Artikel 20 Abs. 3, der allgemeinen Grundlagen des Völkerrechts gemäß Artikel 25, des Grundgedankens der Völkerverständigung und bei verfassungsändernden Vorlagen die Verletzung des änderungsfesten Kerns des Grundgesetzes nach Artikel 79 Abs. 3.

In diesem Rahmen sollte auch eine gewisse Formulierungskontrolle stattfinden. Hier sind die negativen Erfahrungen mit der Volksabstimmung über den

Young-Plan von 1929 zu berücksichtigen, der unter dem Titel: Gesetz „gegen die Versklavung des deutschen Volkes“ firmierte. Auf diese Weise können nicht hinnehmbare Auswüchse vermieden werden, die beispielsweise strafbare Handlungen, grobe Verfälschungen, offensichtliche Irreführungen oder kommerzielle Werbung darstellen. Eine vorsichtige Anwendung nach dem Vorbild der Schweiz (Artikel 69 II PRG) ist im Rahmen der hier angestrebten Regelung vertretbar und ausgewogen.

#### Zu Absatz 5

Politische Entscheidungen sind häufig mit internationalen Abkommen verknüpft. Sie können daher nicht dem demokratischen Entscheidungsprozeß entzogen werden. Praktisch wurde dies Fragestellung 1968, als in Bayern durch Volksentscheid die Christliche Gemeinschaftsschule als Regelschule eingeführt wurde und die bayerische Staatsregierung daraufhin mit den Kirchen Änderungen der Konkordate aushandeln mußte. Bei kündbaren völkerrechtlichen Verträgen soll es möglich sein, den Bundespräsidenten durch Plebiszit zu beauftragen, den entsprechenden Vertrag zu kündigen.

#### Zu Absatz 6

Die Regelung ergänzt die Bestimmung in Artikel 82 a Abs. 3, auf deren Begründung verwiesen werden kann. In diesen sechs Monaten, in denen das Volksbegehren andauert, sind Städte und Gemeinden verpflichtet, Eintragungslisten für die Dauer der Eintragsfrist bereitzustellen. Die Eintragungsräume und die Öffnungszeiten müssen so festgelegt werden, daß die Abstimmungsberechtigten ausreichend Gelegenheit finden, sich an dem Volksbegehren zu beteiligen. Darüber hinaus soll während der Eintragsfrist auch außerhalb der Eintragungsräume die Sammlung von Unterschriften durch freie Listen zulässig sein. Die Stimmberechtigung ist dann durch eine Bestätigung der Gemeinde des Wohnorts nachzuweisen.

#### Zu § 5 (Volksentscheid)

##### Zu Absatz 1

Der Absatz faßt noch einmal die in Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 82 a Abs. 3 niedergelegten Verfahrensvoraussetzungen für einen Volksentscheid zusammen. Für die Begründung gelten die dort gemachten Ausführungen entsprechend.

##### Zu Absatz 2

Das Auszählungsverfahren ist in Artikel 82 a Abs. 3 geregelt und in der Gesetzesbegründung erläutert. Sollte der theoretische Fall einer Stimmgleichheit eintreten, so ist der Entwurf abgelehnt.

#### Zu Absatz 3

Das Verfahren bei mehreren gleichzeitig abzustimmenden Gesetzesvorlagen aus der Mitte der Bevölkerung wurde in der Begründung zu Artikel 82 a Abs. 3 vorgelegt. Die Stimmberechtigten können zu jedem einzelnen Entwurf Ja oder Nein sagen. Durch dieses Saldo-Verfahren setzt sich der Entwurf durch, der das nach Abzug der Nein-Stimmen relativ beste Ergebnis erzielt.

#### Zu Absatz 4

Die Volksgesetzgebung ist eine Bundesangelegenheit. Die den Kommunen entstehenden Kosten, wie die Organisation der Einschreibungen, sind daher von der Bundeskasse zu tragen.

#### Zu § 6 (Stimmberechtigung, Ausübung des Stimmrechts)

Die Stimmberechtigung unterliegt den gleichen verfassungsmäßigen und bundesgesetzlichen Regelungen wie das aktive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag im Dritten Abschnitt des Bundeswahlgesetzes, §§ 12 ff.

#### Zu § 7 (Anwendung der Vorschriften des Bundeswahlgesetzes)

Es wird auf die Regelungen des Bundeswahlgesetzes verwiesen, die eine eigene Regelung im Rahmen des Volksgesetzgebungsverfahrens erübrigen. Auf die einschlägigen Kommentierungen kann verwiesen werden.

#### Zu § 8 (Die Initiative)

Die Initiativen, die ein Volksgesetzgebungsverfahren betreiben, tragen eine hohe Verantwortung für die demokratische Auseinandersetzung. Sie müssen sich vor und während der einzelnen Verfahrensstufen rechtsverbindlich äußern; sie haben unmittelbar aus der Verfassung abgeleitete Rechte und damit sogar entsprechende Möglichkeiten einer Klage beim Bundesverfassungsgericht. Die Initiativen verfügen über nicht unbedeutende öffentliche Mittel, deren Verwendung gegenüber den Unterzeichnern des Volksgesetzes, aber auch gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern rechenschaftspflichtig zu sein hat.

Es ist daher unumgänglich, gewisse gesetzliche Voraussetzungen für diese Initiativen festzulegen, die aber ihren Handlungsspielraum so wenig wie möglich einengen sollen. Dazu gehört die demokratische Transparenz der Entscheidungsprozesse ebenso wie die öffentliche Darlegung der Vermögensverhältnisse und der Verwendung öffentlicher Mittel und privater Spenden.

Die Initiative bestimmt die Bevollmächtigte, die ermächtigt sind, im Namen der Initiative zu handeln.

*Zu § 9 (Amtliche Bekanntmachung, Medienklausel)*

*Zu Absatz 1*

Die Grundzüge der Veröffentlichungspflicht seitens des Bundestagspräsidiums sind in Artikel 82a Abs. 4 niedergelegt und begründet. Auf diese Ausführungen kann verwiesen werden.

*Zu Absatz 2*

In der Weimarer Republik wurden die Volkstscheid-Initiativen von der Presse totgeschwiegen, wenn deren Anliegen den Auffassungen der Verleger nicht entsprach. Diese Taktik wurde durch das Beteiligungsquorum begünstigt, das zur eigentlichen Hürde für die Betreiber des Volksgesetzgebungs-Entwurfs wurde.

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben sich diese negativen Erfahrungen in den Bundesländern nicht wiederholt. Der Wegfall der Boykottaufrufung aufgrund eines anderen Abstimmungsrechts ist einer der Gründe, aber auch ein Rückgang der für die zwanziger Jahre typischen Parteienpresse.

Der Entwurf überläßt aber die umfassende Information der Öffentlichkeit gleichwohl nicht dem Zufall, sondern schreibt bestimmte Mindestbedingungen fest, ohne die ein angemessener Verlauf und ein ausgewogener Prozeß der Entscheidungsfindung gefährdet ist. Die immer wieder als Gegenargument zur Direkten Demokratie angeführte angebliche Manipulierbarkeit der Bevölkerung ist zwar häufig eine vordemokratische Ausrede — sie läßt sich auch gegen demokratische Wahlen vorbringen —, hat aber einen ernstzunehmenden Kern. Die privat rechtlich organisierte Medienlandschaft, aber auch die parteipolitisch dominierten öffentlich-rechtlichen Medien, bieten nicht von vornherein die Gewähr einer fairen und umfassenden Information der Öffentlichkeit. Andererseits wäre es auch verfehlt, mit Hilfe dieses Gesetzes den Versuch zu unternehmen, die strukturellen Probleme der deutschen Medien lösen zu wollen. Diese sind ohnehin zum größeren Teil landesrechtlich oder staatsvertraglich geregelt.

Der Entwurf orientiert sich daher an den bestehenden Regelungen des Wahlkampfes und seinen finanziellen und rechtlichen Garantien für die öffentlichen Bekanntmachungen, die finanzielle Ausstattung und die Verpflichtungen der öffentlich-rechtlichen Medien. Deren Grundzüge sind bereits in Artikel 82a Abs. 4 festgeschrieben. Auf die Begründung kann insofern verwiesen werden.

Darüber hinaus ist anzustreben, auf der Ebene der Länder oder durch Staatsvertrag eine Klarstellung der Verpflichtung für die privaten Fernsehanstalten, über die Diskussion über die Volksbegehren und Volkstscheid ange messen zu berichten, festzuschreiben. Die Landesgesetzgeber sollten prüfen, in ihren Landespressegesetzen die Verpflichtung der Presse wieder aufzunehmen, amtliche Bekanntmachungen abzudrucken. Auf diese Weise könnte ein nicht unerheblicher Teil der publizistischen Verbreitung von Informationen über Inhalte und Ziele der Volksgesetzgebungsverfahren geleistet werden.

*Zu § 10 (Feststellung des Ergebnisses, Ausfertigung und Verkündung)*

Das Präsidium des Deutschen Bundestages verkündet das Ergebnis der Volksabstimmung. Das Beschwerde recht beim Bundesverfassungsgericht und die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt werden den Regelungen beim parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren entsprechend angewandt.

*Zu § 11 (Anwendung des Artikels 29 Abs. 6 GG/Bundesabstimmungsordnung)*

In dem Gesetz vom 30. Juli 1979 (BGBl. I Nr. 49, S. 1317) werden die mit einer Volksabstimmung zusammenhängenden prozeduralen Fragen umfassend abgehandelt. Sie gelten im Rahmen dieses Gesetzes entsprechend. Zur Regelung der zahlreichen technischen Detailfragen erläßt die Bundesministerin oder der Bundesminister des Innern eine Bundesabstimmungsordnung.

*Zu § 12 (Rechtsweg/Anfechtung)*

Die Regelung des Rechtswegs und die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts werden entsprechend den Bestimmungen für Bundestagswahlen angewandt. Es soll ein lückenloser Rechtsschutz gewährleistet werden.

**Zu Artikel 3 (Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes)**

Diese redaktionelle Anpassung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ergibt sich aus der Änderung des Grundgesetzes selbst und dem Erlaß des Bundesabstimmungsgesetzes.