

Synopse zur dreistufigen Volksgesetzgebung

Gesetzentwurf der FDP vom 25. Januar 2006

Initiative »Wir sind Deutschland« vom 25.11. 05

Gegenstand:

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz

[Quelle: Deutscher Bundestag Drucksache 16/474, <http://dip.bundestag.de/btd/16/004/1600474.pdf>]

A. Problem

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, das auf der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes beruht, hat sich bewährt. Die politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland und das in mehr als 55 Jahren ausgereifte demokratische Bewusstsein ihrer Bürgerinnen und Bürger rechtfertigen eine behutsame Fortentwicklung dieses Systems.

Der Wunsch und die Bereitschaft der Bevölkerung, Verantwortung für eine aktive Bürgergesellschaft zu übernehmen und an ihrer Ausgestaltung mitzuwirken, gebieten es, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie um direkte Beteiligungsrechte für Bürgerinnen und Bürger zu ergänzen. Auf diese Weise gewinnt das Volk als Träger der Staatsgewalt über die Teilnahme an Wahlen hinaus einen unmittelbaren Einfluss auf die politische Willensbildung.

Das Vertrauen in das demokratische Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger führte zur erfolgreichen Einführung direkter demokratischer Elemente in allen 16 Bundesländern. Dieser erfolgreichen Grundentscheidung durch die Länder für mehr direkte Demokratie schließt sich nun auch der Bund an. Die Übernahme von Verantwortung setzt jedoch das Vorhandensein von Handlungsmöglichkeiten voraus. Den Bürgerinnen und Bürgern soll die Möglichkeit gegeben werden, sich über Elemente direkter Demokratie an der politischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu beteiligen. Diese sollen den Bürgerinnen und Bürgern in Form von Volksinitiative, Volksbegehren sowie Volksentscheid zur Verfügung gestellt werden.

Diese neuen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger müssen sich, wie parlamentarische Initiativen und Entscheidungen insgesamt, an den Grundrechten sowie den unveränderlichen Grundentscheidungen des Grundgesetzes ausrichten und der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht unterliegen.

Gegenstand:

Öffentliche Petition Pet 1-16-06-1115-001462

1. Kernpunkte für ein Gesetz zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid [= dreistufige Volksgesetzgebung] in das Grundgesetz

2. Verlangen, das entsprechende Gesetz gem. der Bestimmung in GG Art. 20 Abs. 2 durch Volksabstimmung zu entscheiden

[Quelle: <http://www.wirsinddeutschland.org>]

A. Das Problem

1. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland beruht auf der Ebene der Bundesgesetzgebung bisher ausschließlich auf dem repräsentativen, durch die Wahl von Parteivertretern beschickten Parlamentarismus. Der Volkssouverän, von dem nach der normativen Bestimmung des Grundgesetzes Art. 20 Abs. 2 »alle Staatsgewalt ausgeht«, kann diese bisher nur mit dem Wahlrecht ausüben. In Bezug auf das a. a. O. ebenfalls verankerte *Abstimmungsrecht* des Volkes hat sich bis heute in der »herrschenden Meinung« die Auffassung gehalten, dass sich dieses ausschließlich auf die Fragen einer Neugliederung der Bundesländer beziehe. Dieses Verfassungsverständnis wird seit längerer Zeit in Frage gestellt. Doch wie dem auch sei: Wie die FDP – und andere Fraktionen des Deutschen Bundestages – sind auch wir der Ansicht, dass der Ausgestaltung des Elementes der direkten Demokratie jedenfalls von Seiten des Grundgesetzes prinzipiell nichts im Wege steht.

2. Doch anders als die dem insoweit zustimmenden Parteien, begründen wir die Forderung nach Einführung der Volksgesetzgebung aus einem Demokratieverständnis, das in Erweiterung der kantischen *Maxime* von der Aufklärung als dem Austritt des Menschen aus seiner selbstverschuldeten *geistigen Unmündigkeit* im Selbstbestimmungsrecht des Volkes – als dem Austritt aus dessen *politischer Unmündigkeit* – verlangt, dass die Idee der Volkssouveränität als das Basisprinzip der demokratischen Ordnung einer mündigen, aufgeklärten Gesellschaft wirksam werden muss und nicht vom Organ einer parlamentarischen Volksvertretung relativiert bzw. bevormundet werden darf, was strukturell aber geschieht, solange der Rechtsgemeinschaft die Souveränität über die Gesetzgebung im sozialen Organismus *vorenthalten* ist. Anstelle dessen muss der *Popularvorbehalt* treten, d. h. der Wille der Rechtsgemeinschaft, der *Gemeinwille*, ist die souveräne Instanz im Hinblick auf die Gesetzgebung. Wann und wozu er sich bilden will, entscheidet er selbst. Für diesen sozialen Lebensprozess schlagen wir den Weg der *dreistufigen Volksgesetzgebung* vor.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird ergänzt bzw. geändert durch die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Verfassungslage.

D. Kosten

Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide führen zu Durchführungskosten beim Bund, vor allem aber bei den Ländern und Gemeinden, die der Bund zu erstatten hat. Hierzu gehören unter anderem Kosten der Prüfung der Stimmberechtigten, von öffentlichen Bekanntmachungen, Druckkosten, Kosten für die Versendung von Abstimmungsbenachrichtigungen, Kosten der Feststellung von Abstimmungsergebnissen. Die Höhe der entstehenden Kosten ist vor allem davon abhängig, in welchem Umfang die Bevölkerung die neuen Beteiligungsrechte nutzen wird.

B. Die Lösung des Problems

Dieser Weg ermöglicht dem Volk die Ausübung seines Souveränitätsrechtes in drei Schritten: Mit dem ersten Schritt ergreift es das Recht zur außerparlamentarischen Gesetzesinitiative. Sie wendet sich an den parlamentarischen Gesetzgeber. Stimmt dieser dem Anliegen der Initiativegemeinschaft nicht zu, hat diese das Recht, sich im zweiten Schritt mit ihrem Vorschlag an den Souverän selbst zu wenden und ihn in einem Volksbegehren zum Volksentscheid [dritter Schritt] aufzurufen.

Der Menschenkreis, der jetzt auch die Initiative »Wir sind Deutschland« trägt, hat – mit entsprechenden Vorschlägen zu ihrer konkreten Ausgestaltung – diese Konzeption der »dreistufigen Volksgesetzgebung« Anfang der achtziger Jahre in Weiterführung historischer Ansätze seit der Zeit der Französischen Revolution entwickelt und ab 1983/84 dem Deutschen Bundesstag, durch eine wachsende Bürgerbewegung unterstützt, die einschlägige Forderung auf dem Petitionsweg mehrfach unterbreitet. Nach anfänglich nahezu einhelliger Ablehnung haben sich inzwischen die meisten Fraktionen prinzipiell mit dem Ziel verbunden. Das jüngste Beispiel dafür ist der Gesetzentwurf der FDP.

Dieser unterscheidet sich von dem *Ansatz*, wie ihn die Initiative vertritt und auch in den Vorschlägen zur *Ausgestaltung* in mehreren Punkten.

1. Zum Grundgedanken [s. auch A.2.]

Schon die Sprache offenbart hier die Differenz insofern, als auch die liberale Partei noch einem tendenziell vormundschaftlich-anachronistischen Verhältnis zur souveränen Körperschaft »Volk« verhaftet zu sein scheint, wenn sie z. B. schreibt: »Den Bürgerinnen und Bürgern soll die Möglichkeit gegeben werden, sich über Elemente direkter Demokratie an der politischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu beteiligen« usw.: Spricht so nicht ein Vormund zu seinem Mündel, das er, der Vormund, nun für reif hält, ein Stück Selbstverantwortung über sein Leben zu übernehmen, ohne das vormundschaftliche Verhältnis prinzipiell zu beenden? Dieser Duktus zieht sich durch das ganze Dokument der FDP.

Anders *der rechtsphilosophische Souveränitätsansatz der Initiative!* Aus ihm ergibt sich folgerichtig auch die Forderung, dass nur das Volk selbst die Instanz ist, die darüber zu entscheiden hat, ob und wie es sein Selbstbestimmungsrecht geregelt wissen will. Wir erwarten, dass sich die Volksvertreter und last but not least gerade diejenigen der liberalen Strömung von jeder Art autoritär-vormundschaftlichen Denkens und Gebarens verabschieden und dergestalt einen wichtigen volkspädagogischen Beitrag zur *politischen Emanzipation* der Deutschen und damit zu ihrer *demokratischen Mündigkeit* leisten werden.

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 durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl I S. 2863), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 76 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch den Bundesrat oder durch Volksinitiative eingebracht.“

2. Artikel 77 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Die vom Bundestag beschlossenen Bundesgesetze sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten.“

3. Nach Artikel 78 werden die folgenden Artikel 78a bis 78d eingefügt:

„**Artikel 78a** (Volksinitiative)

(1) Durch Volksinitiative können **vierhunderttausend Wahlberechtigte** beim Bundestag eine mit Gründen versehene Gesetzesvorlage einbringen. Spätere Änderungen der Gesetzesvorlage sind zulässig, soweit sie deren Grundanliegen nicht berühren. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung.

(2) Finanzwirksame Volksinitiativen sind nur zulässig, wenn sie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten des begehrten Gesetzes enthalten. Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze sowie über die Änderung oder Aufhebung des Artikels 102 oder sonst eine Änderung des Grundgesetzes in den Fällen des Artikels 79 Abs. 3.

Artikel 78b (Volksbegehren)

(1) Die Vertrauensleute der Volksinitiative können ein Volksbegehren auf Durchführung eines Volksentscheids einleiten, wenn innerhalb von acht Monaten das beantragte Gesetz nicht zustande kommt. Die Einleitung eines Volksbegehrens ist ab drei Monaten vor einer Bundestagswahl unzulässig.

(2) Hält ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das beantragte Gesetz für verfassungswidrig, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

(3) Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm **zehn vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb von drei Monaten** beigetreten sind.

Daraus ergibt sich *der erste Unterschied* zum Entwurf der FDP [wie zu allen anderen bisher aus dem parlamentarischen Raum gekommenen Vorschlägen]. Er besteht darin, **dass die Petition das Recht für die letztgültige Entscheidung über die Einführung der Volksgesetzgebung als ursprüngliches Recht des Souveräns erkennt**. Diese Erkenntnis ist von der Überzeugung getragen, dass nur *der originäre Gemeinwille* in einem Akt der Selbstbestimmung die Volkssouveränität frei feststellen kann. Demnach kann es keine ihm übergeordnete Instanz geben, aus deren Willen die Souveränitätsordnung fließen könnte [s. auch oben A.2. und B.1.]. Deshalb die Forderung der Petition: **Volksentscheid über die Einführung der Volksgesetzgebung!**

2. Die Kernpunkte der Ausgestaltung

Die Initiative gibt in ihrer Petition dem Deutschen Bundestag bewusst keinen in allen Details ausgearbeiteten Gesetzentwurf vor. Ihr Anliegen ist es vielmehr, dass in einer vom parlamentarischen Gesetzgeber zu beschließenden verfassungsrechtlichen Regelung der dreistufigen Volksgesetzgebung bestimmte Kernpunkte Berücksichtigung finden, weil nur dann der freiheitliche und demokratische Charakter des plebisziären Elementes der staatlich-politischen Ordnung gewährleistet sein wird. Wobei die konkreten Vorschläge nicht dogmatisch absolut verstanden werden dürfen. Sie meinen die nach Ansicht der Initiative einen optimalen Ermessensspielraum für das jeweilige Element.

● Als *Kernpunkte* für die Ausgestaltung der dreistufigen Volksgesetzgebung, wie sie mit den drei Schritten Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auch in dem FDP-Entwurf aufgegriffen ist, werden folgende Kriterien genannt:

⇒ Das Recht von mindestens **fünftausend Stimmberechtigten**, dem Bundestag eine mit Gründen versehene Gesetzesvorlage einzureichen [Volksinitiative].

⇒ Das Recht, ein Volksbegehren einzuleiten, wenn der Bundestag den Vorschlag innerhalb einer bestimmten Frist ablehnen sollte; das Volksbegehren muss **innerhalb eines Jahres** stattfinden und bei freier Unterschriftensammlung **mindestens eine Million Stimmberechtigte** auf sich vereinen.

⇒ Das Recht zum Volksentscheid innerhalb eines weiteren Jahres, wobei die **Mehrzahl der abgegebenen Stimmen** entscheidet.

⇒ In der Zeit zwischen einem erfolgreich abgeschlossenen Volksbegehren und dem Volksentscheid hat das Pro und Contra in den Massenmedien das Recht zur gleichberechtigten Information und Teilnahme an den Diskussionen über den Abstimmungsgegenstand. [Medienbedingung]

⇒ Das Nähere regelt das Gesetz.

Artikel 78c (Volksentscheid)

(1) Ist das Volksbegehren zustande gekommen, findet **innerhalb von sechs Monaten** ein Volksentscheid statt, wenn nicht das begehrte Gesetz zuvor gemäß Artikel 78 zustande kommt. Ein Volksentscheid ist ab drei Monaten vor einer Bundestagswahl unzulässig.

(2) Der Bundestag kann einen eigenen Gesetzesentwurf mit zur Abstimmung stellen.

(3) Der Bundestag kann auf Antrag der Bundesregierung, des Bundesrates oder aus der Mitte des Bundestages beschließen, dass über ein Gesetz, für das eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist, ein Volksentscheid stattfindet. Der Beschluss bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(4) Ein Gesetz ist beschlossen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zustimmt, sofern diese Mehrheit **mindestens fünfzehn vom Hundert der Wahlberechtigten** umfasst.

(5) Ein das Grundgesetz änderndes Gesetz ist beschlossen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden zustimmt, sofern diese Mehrheit **mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten** umfasst.

(6) Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, kommen zustande, wenn die Zahl der Bundesratsstimmen jener Länder, in denen eine zustimmende und mindestens fünfzehn vom Hundert der Wahlberechtigten umfassende Mehrheit in der Abstimmung erreicht wurde, der im Bundesrat erforderlichen Mehrheit entspricht.

Artikel 78d (Ausführungsgesetz)

Das Nähere zum Verfahren nach den Artikeln 78a, 78b und 79c, auch die Information der Wahlberechtigten über Inhalte und Gründe der Gesetzesentwürfe, regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

4. Artikel 79 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates oder der Zustimmung durch Volksentscheid.“

Artikel 2**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeines**

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, das auf der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes beruht, hat sich bewährt. Die politische Stabilität der Bundesrepublik Deutschland und das in mehr als 55 Jahren ausgereifte demokratische Bewusstsein ihrer Bürgerinnen und Bürger rechtfertigen eine behutsame Fortentwicklung dieses Systems.

3. Die Unterschiede

zwischen den beiden Positionen ergeben sich im wesentlichen daraus, dass die Volksgesetzgebung im FDP-Entwurf an viel größere Schwierigkeiten, sie in Anspruch zu nehmen, gebunden ist. Das betrifft hauptsächlich die wesentlich höheren Quoren, andere Zeitabläufe und anderes mehr.

⇒ So schlägt die Initiative mindestens 50 000 UnterstützerInnen für einen außerparlamentarischen Gesetzesantrag vor [die FDP mit 400 000 das Achtfache dessen].

Sie begründet ihren Vorschlag damit, dass ein Mitglied des Bundestages von etwa 75 000, d. h. von ca. 0,15% der durchschnittlich abgegebenen Stimmen gewählt wird. Das berechtigt die Gewählten, vier Jahre an *allen* Gesetzgebungsakten mitzuwirken. Daher erscheint es angemessen, dass auch nicht mehr als zwischen 0,10 und 0,20% der Stimmberechtigten für einen einzigen Gesetzesvorschlag nötig sein sollten. Der Weg der Volksgesetzgebung soll ja allen Menschen die Möglichkeit schaffen, sich am politischen Leben auch als nicht in Parteien oder anderen Verbänden organisiert mit Aussicht auf Erfolg beteiligen zu können. Aus einer solchen Situation sind 50 000 Zustimmungen zu mobilisieren schon keine Kleinigkeit und mit nicht weniger demokratischer Legitimation ausgestattet als der einzelne Parlamentarier in seinem gesamten Wirken.

⇒ Für den Erfolg eines Volksbegehrens schlägt die Initiative den Beitritt von mindestens 1 Million Stimmberechtigten vor [was der schweizer Regelung entspricht] – die FDP die sechsfache Anzahl, die sich außerdem in der kurzen Zeit von drei Monaten in Listen eintragen müssten, wofür die Initiative eine wesentlich längere Zeit, nämlich ein Jahr, vorschlägt.

⇒ Im Vergleich zur Position der Initiative ist im FDP-Entwurf auch der Volksentscheid erschwerteren Bedingungen unterworfen. Während die Initiative für alle zum Volksentscheid kommenden Gesetze – ob einfache oder verfassungsändernde – die Mehrheit der abgegebenen Stimmen vorsieht, überträgt die FDP das parlamentarische Zweidrittelverfahren auf die Volksgesetzgebung und baut zusätzlich noch weitere Quoren ein. Außerdem sind die Zeitabläufe auch hier wieder kürzer bemessen und dem Parlament wird das Recht eingeräumt, seinerseits Volksentscheide initiieren zu können, was leicht die Gefahr des Populismus herausbeschwören kann.

⇒ Schließlich fehlt im FDP-Entwurf die in der Zeit des wachsenden Einflusses der Massenmedien für die politische Urteilsbildung der Bevölkerung so entscheidende Medienbedingung, wie sie im vierten Kernpunkt der Konzeption der Initiative figuriert.

Der Wunsch und die Bereitschaft der Bevölkerung, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und an seiner Ausgestaltung mitzuwirken, gebieten es, die parlamentarisch-repräsentative Demokratie um direkte Beteiligungsrechte für Bürgerinnen und Bürger zu ergänzen. Auf diese Weise gewinnt das Volk als Träger der Staatsgewalt über die Teilnahme an Wahlen hinaus einen unmittelbaren Einfluss auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen.

Die Übernahme von Verantwortung setzt das Vorhandensein von Handlungsmöglichkeiten voraus. Diese sollen den Bürgerinnen und Bürgern in Form von Volksinitiative, Volksbegehren sowie Volksentscheid zur Verfügung gestellt werden. Auf diese Weise kann das Volk als Träger der Staatsgewalt das Parlament veranlassen, sich mit bestimmten Themen zu befassen. Darüber hinaus kann es selbst unmittelbare Sachentscheidungen treffen. Dabei garantieren das vorgesehene dreistufige Verfahren und die Anbindung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid an Quoren und Fristen, dass das Parlament für den Regelfall der Ort der politischen Auseinandersetzung und Entscheidung bleibt.

Die Volksinitiative gibt den Bürgerinnen und Bürgern das Recht, beim Deutschen Bundestag eine mit Gründen versehene Gesetzesvorlage einzubringen.

Kommt das beantragte Gesetz innerhalb von acht Monaten nicht zu Stande, können die Vertrauensleute der Volksinitiative ein Volksbegehren einleiten.

Kommt das Volksbegehren zu Stande, findet innerhalb von sechs Monaten ein Volksentscheid statt. Stimmt die – gegebenenfalls qualifizierte – Mehrheit der Abstimmenden zu, ist das Gesetz beschlossen.

Zusätzlich kann der Deutsche Bundestag den Bürgerinnen und Bürgern ein Gesetz, für das eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist, zum Volksentscheid vorlegen.

Um verfassungswidrigen Entscheidungen vorzubeugen, hat der Deutsche Bundestag die Möglichkeit, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn ein Drittel seiner Mitglieder das beantragte Gesetz für verfassungswidrig hält. Auch kann der Deutsche Bundestag nach zu Stande kommen des Volksbegehrens das begehrte Gesetz innerhalb von sechs Monaten verabschieden und damit das Verfahren beenden. Im Rahmen des Volksentscheids hat das Parlament die Möglichkeit, eine Konkurrenzvorlage zur Abstimmung zu stellen. Auf diese Weise werden parlamentarische und direktdemokratische Gesetzgebung auf sinnvolle Weise miteinander verzahnt.

Die Sicherung der freien und gleichberechtigten Information für das Pro und Contra einer zum Volksentscheid kommenden Gesetzesinitiative eines Volksbegehrens ist ein neues demokratisches Grundrecht, das sich aus dem Wesen der Volksgesetzgebung als notwendig ergibt. Dies ist auch ein wichtiger Schutz gegen demagogische Tendenzen und bildet einen entscheidenden Teil des Fundaments der politischen Kultur im Zeitalter der Massenmedien. Genauer zur institutionellen Organik dieses Prozesses der Information und Diskussion eines Themas in der Zeit zwischen einem erfolgreichen Volksbegehren und dem Volksentscheid festzulegen ist Aufgabe des Ausführungsgesetzes, zu dem die Initiative dann ihre Vorschläge einbringen wird, wenn dieses auf der Agenda des Bundestages steht.

4. Weiteres zur Begründung

Der FDP-Entwurf führt zu seiner Begründung nicht mehr an als den soziologischen Tatbestand, dass demoskopische Befunde seit Jahren stabil feststellen, dass über 70% die Volksgesetzgebung befürworten. Mehr Gewicht als dies haben nach Ansicht der Initiative die seit Beginn der Kampagne in den achtziger Jahren weit über eine Million persönlichen Zustimmungserklärungen aus der Rechtsgemeinschaft zu den Kernpunkten der Petition. Wie eine in diesem Zusammenhang in Auftrag gegebene Infas-Umfrage ergab, erreicht die oben angeführte Medienbedingung dabei die weitaus höchsten Zustimmungswerte.

Wenn die FDP zur Begründung der von ihr vorgeschlagenen »Quoren und Fristen« anführt, das garantiere, »dass das Parlament für den Regelfall der Ort der politischen Auseinandersetzung und Entscheidung bleibt«, so zeigt das ein noch gespaltenes Verhältnis zur Volkssouveränität und dass der Impuls der emanzipativen Aufklärung noch nicht voll angekommen zu sein scheint. Deshalb will sie dem Volkssouverän auch bestimmte Gesetzesmaterien vorenthalten und dem Parlament das Recht einräumen, auch in der Sphäre der Volksgesetzgebung Akteur zu sein.

Demgegenüber beschneidet beim Vorschlag der Initiative keine der beiden Seiten die Kompetenz der jeweils anderen. Durch den dreistufigen Prozess und durch die Art und Weise seiner Gestaltung sind genügend Filter wirksam, um den vernünftigen Gemeinwillen zu ermitteln. Es wird dann künftig zwar kein Kompetenzprivileg der Volksvertretung mehr geben aber auch keine Infragestellung der vollen Verantwortlichkeit des Parlamentes für sein Tun.

Die Initiative stimmt der FDP in dem Gedanken zu, »parlamentarische und direktdemokratische

B. Die Regelungen im Einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Artikel 76 Abs. 1)

Es wird als Folgeänderung zu Artikel 78a (neu) klar gestellt, dass die durch eine Volksinitiative an den Deutschen Bundestag herangetragenen Gesetzesentwürfe als Gesetzesvorlagen zu behandeln sind.

Zu Nummer 2 (Artikel 77 Abs. 1)

Es wird klargestellt, dass nur solche Bundesgesetze, die vom Deutschen Bundestag beschlossen worden sind, nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zuzuleiten sind.

Zu Nummer 3 (Artikel 78a bis Artikel 78d)

Zu Artikel 78a

Zu Absatz 1

Absatz 1 bestimmt den Kreis der zur Volksinitiative Berechtigten (die Wahlberechtigten). Er bestimmt des Weiteren den Gegenstand der Volksinitiative (eine mit Gründen versehene Gesetzesvorlage). Bloße Handlungsaufträge oder Zielvorgaben an das Parlament sind ausgeschlossen. Als Eingangshürde legt Absatz 1 400 000 Unterschriften von Wahlberechtigten fest. Bagatellinitiativen werden dadurch vermieden. Eine Frist für die Sammlung der Unterschriften ist nicht vorgesehen. Sie würde eine unnötige Hürde bedeuten. Die Vertrauensleute haben als Vertreter der Volksinitiative das Recht auf Anhörung.

Die Möglichkeit der Änderung der Gesetzesvorlage ist wegen der Dauer des Verfahrens von rund eineinhalb Jahren vom Start der Volksinitiative bis zum Volksentscheid geboten.

Zu Absatz 2

Grundsätzlich kann sich die Volksinitiative auf alle Gegenstände der politischen Willensbildung beziehen, für die eine Bundeskompetenz besteht. Das schließt Volksinitiativen zu finanzwirksamen Gesetzen mit der Maßgabe ein, dass diese nur zulässig sind, wenn sie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten enthalten, die die begehrteten Gesetze auslösen. Damit soll eine Finanzierbarkeit dieser staatliche Einnahmen und Ausgaben zur Folge habenden Gesetze gewährleistet werden. Die Rechte des Parlaments bleiben gewahrt. Der Deutsche Bundestag kann alternative Regelungen zur Abstimmung stellen. Auch bleibt es ihm im Grundsatz unbenommen, ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz wieder zu ändern oder aufzuheben.

Das Budgetrecht des Parlaments wird durch das Recht finanzwirksamer Volksgesetzgebung berührt, allerdings nicht entscheidend verändert. Das Budgetrecht bleibt im Bereich der Legislative, wo es historisch, verfassungsdogmatisch und als Ausdruck des Gewaltenteilungs- und damit des Rechtsstaatsprinzips hingehört. Lediglich innerhalb

Gesetzgebung auf sinnvolle Weise miteinander zu verzahnen.« Sie meint jedoch, dass es dafür keiner weiteren Vorsorgemaßnahmen als dessen bedarf, was die »Kernpunkte« vorsehen.

Es ist nach dieser Überzeugung nicht »sinnvoll«, einen neuen Organismus im politischen Leben schon bei seiner Einführung aufgrund von allerlei Spekulationen über vermutete Folgen gleich ein Stückweit zu strangulieren, anstatt alles zu tun, ihm optimale Lebensbedingungen zur Verfügung zu stellen und dann zu erfahren, wie sich das Eingerichtete bewährt und dann zu modifizieren, wenn es erforderlich erscheint.

Alle Vorschläge der FDP, die nicht in einem Gegensatz zu den »Kernpunkten« stehen oder denen nicht explizit widersprochen wird, sind akzeptabel.

Kommentar [zu Art. 78a, Absatz 1]

Die Maßnahme, die »Eingangshürde« für die Volksinitiative unangemessen hoch anzusetzen, um angebliche »Bagatellinitiativen« zu vermeiden, ist falsch, weil sie alle Initiativen negativ trifft. Der Bundestag hätte ja das Recht, diejenigen Volksinitiativen, die nach Ansicht seiner Mehrheit einen solchen Charakter haben, abzulehnen und dies entsprechend zu begründen. Es müsste aber dem direktdemokratischen Prozess überlassen bleiben, auch ein solches Projekt weiterzuerfolgen und zu versuchen, es den weiteren Schritten zuzuführen.

Der Bundestag kann jederzeit anderes beschließen, als es plebiszitär angestrebt wird. Er sollte aber nicht das Recht haben, seinerseits zu dem Mittel des Volksentscheids greifen zu können. Doch erscheint dieser Punkt nicht von ausschlaggebender Bedeutung.

Kommentar [zu Art. 78a, Absatz 2]

Die Begründung, die von der FDP gegeben wird, das Haushaltsgesetz von der Volksgesetzgebung auszuklammern, ist nicht überzeugend. Es scheint das Vorstellungsvermögen dafür zu fehlen, dass auch Initiativen aus der Mitte des Volkes über den Sachverstand für die Erfordernisse »globaler Steuerung« verfügen können. Deshalb sollte man die Volksgesetzgebung nicht davon ausschließen. Doch wird es um so weniger diesen Bedarf geben, um so mehr der parlamentarische Gesetzgeber diese Aufgabe, allgemein anerkannt, nach dem Ideal des Gemeinwohles ausführt. Entsprechendes gilt für das Stichwort »Abgabengesetze«. Die damit verbundenen Befürchtungen, es könnten diesbezüglich plebiszitäre Mehrheiten für sie Schädliches, also die pure Unvernunft beschließen, resultieren aus den traditionellen Restbeständen obrigkeitstaatlichen Bewusstseins, wie es in verschiedenen Lagern der

der legislativen Staatsfunktion findet ein Austausch statt. An die Stelle der bislang rein parlamentarischen Legislative tritt unter den oben genannten Voraussetzungen eine finanzwirksame Volksgesetzgebung.

Hingegen bleibt das Haushaltsgesetz von der Volksgesetzgebung ausgeschlossen. Das Haushaltsgesetz eignet sich schon deshalb nicht als Gegenstand der Volksgesetzgebung, weil es notwendig innerhalb eines festen zeitlichen Rahmens verabschiedet werden muss. Hinzu kommt, dass die Haushaltsgesetzgebung ein Instrument globaler Steuerung ist. Hierin unterscheidet sie sich von der Volksgesetzgebung, die auf ein konkretes Vorhaben zugeschnitten ist.

Auch Abgabengesetze bleiben von der Volksgesetzgebung ausgenommen. Gemeint sind hier Abgaben im Sinne des Finanzverfassungsartikels, d. h. Steuern, Zölle und Finanzmonopole. Abgaben dienen der staatlichen Mittelbeschaffung. Änderungen sind dem Parlament vorzubehalten. Sie eignen sich nicht als Gegenstand der einzelfallbezogenen Volksgesetzgebung.

Das Verbot der Änderung oder Aufhebung des Artikels 102 (»Die Todesstrafe ist abgeschafft«) sowie einer Änderung des Grundgesetzes in den Fällen des Artikels 79 Abs. 3 bekräftigen das Verbot eindeutig verfassungswidriger Volksinitiativen. Volksinitiativen etwa zur Beseitigung der parlamentarischen Demokratie sind demnach unzulässig.

Zu Artikel 78b

Zu Absatz 1

Kommt das von der Volksinitiative beantragte Gesetz unter Beachtung der Vorgaben der Artikel 77, 78 nicht innerhalb von acht Monaten zu Stande, so können die Vertrauensleute der Initiative die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten. Hieraus ergibt sich zugleich, dass eine durch Volksinitiative ausgelöste Debatte schon auf dieser Stufe zu einem vom Parlament beschlossenen Gesetz führen kann, welches das Anliegen der Initiative aufgreift.

Der Ausschluss der Einleitung eines Volksbegehrens auf einen Zeitraum von drei Monaten vor einer Bundestagswahl soll verhindern, dass der Bundestagswahlkampf durch die Auseinandersetzungen mit den begehrten Gesetzen bestimmt wird.

Zu Absatz 2

Bereits ab Einleitung des Volksbegehrens unterliegt der Gesetzentwurf der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Diese vorgezogene Normenkontrolle gewährleistet, dass Entwürfe, die formell oder materiell grundgesetzwidrig sind bzw. sich auf keinen nach Artikel 78a Abs. 2 zulässigen Gegenstand beziehen, schon vor Durchführung des aufwändigen Volksbegehrens gestoppt werden. So würde z. B. ein Volksbegehren, das gegen Grundrechte verstößt, bereits in diesem Stadium scheitern.

politischen Klasse zum Teil noch überlebt hat. Die Initiative hält solche Relikte historisch für obsolet.

Kommentar [zu Art. 78a, Absatz 2 / Todesstrafe]

Zu dem gegenüberstehenden Punkt sei erwähnt, dass es kein einziges historisches Beispiel dafür gibt, wo eine Rechtsgemeinschaft plebiszitär die Todesstrafe eingeführt oder Grundrechte abgeschafft hat. Viele Beispiele aber gibt es dafür, dass Parlamente antidemokratische Beschlüsse gefasst, die Todesstrafe ermöglicht und Diktaturen installiert haben. Es ist nicht bekannt, dass man deshalb gegenüber dem parlamentarischen System prinzipiell misstrauisch wäre und seine Kompetenzen beschneiden wolle.

Zweck der vorgezogenen Normenkontrolle ist es auch, den weiteren Verfahrensgang von verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zu entlasten und der Enttäuschung vorzubeugen, die bei der Verwerfung eines volksbegehrten oder –beschlossenen Gesetzes zu einem späteren Zeitpunkt entstünde.

Die Antragsbefugnis für eine vorweggenommene Normenkontrolle erhält der Deutsche Bundestag. Eine weitergehende Antragsbefugnis, z. B. auch der Bundesregierung oder von Landesregierungen, ist nicht vorgesehen. Anderenfalls ergäbe sich ein Wertungswiderspruch bzw. die Notwendigkeit, der Bundesregierung bzw. Landesregierung auch bei Gesetzentwürfen von Fraktionen des Deutschen Bundestages eine solche Antragsbefugnis einzuräumen.

Zu Absatz 3

Um Bagatellinitiativen auszuschließen, wird das Zustandekommen des Volksbegehrens davon abhängig gemacht, dass ihm zehn Prozent der Wahlberechtigten, d. h. rund sechs Millionen Bürgerinnen und Bürger, innerhalb von drei Monaten zustimmen. Das Erreichen des Quorums und die Einhaltung der Frist sind der Test für die Relevanz des Anliegens und dessen Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern. Eine längere Frist ist weder organisatorisch erforderlich noch politisch sinnvoll. Die Frist von drei Monaten ermöglicht einerseits einen gründlichen Diskussionsprozess und verhindert andererseits eine politische Dauerauseinandersetzung. Sie ist angemessen auch im Hinblick auf die Gesamtdauer des Verfahrens vom Start der Volksinitiative bis zum Volksentscheid. Diese beläuft sich so auf gut eineinhalb Jahre.

Zu Artikel 78c

Zu Absatz 1

Nach Zustandekommen des Volksbegehrens kann das Parlament das begehrte Gesetz innerhalb von sechs Monaten verabschieden und damit das Verfahren beenden. Der Zeitraum von sechs Monaten ermöglicht es, Abstimmungen während ungünstiger Zeiten zu vermeiden und ggf. mehrere Abstimmungen zusammenzufassen oder mit einem Wahltermin zu verbinden. Der Zeitraum von sechs Monaten gibt Befürwortern wie Gegnern des Gesetzentwurfs zudem eine weitere Gelegenheit, für eine Zustimmung oder Ablehnung des Anliegens zu werben. Auch hier soll der Ausschluss eines Volksentscheids ab drei Monaten vor einer Bundestagswahl vermeiden, dass der Bundestagswahlkampf durch die Auseinandersetzungen mit den begehrten Gesetzen bestimmt wird.

Wenn das Parlament den Gesetzentwurf nicht verabschiedet, findet ein Volksentscheid statt, ohne dass ein weiterer Antrag erforderlich ist.

Kommentar [zu Art. 78b, Absatz 2]

Natürlich muss davon das Recht, Grundrechte zu verbessern, unberührt bleiben. Auch alle Grund- und Menschenrechte bekommen in der Demokratie ihre Legitimität aus der Volkssouveränität – wie konsequent auch immer das entsprechende Beschlussverfahren diesem Axiom entsprochen haben mag. So ist das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland bei der Staatsgründung 1949 und im Zusammenhang mit dem Beitritt der ehemaligen DDR zur BRD 1994 allein durch parlamentarische Vorgänge in Kraft gesetzt bzw. geändert worden.

Kommentar [zu Art. 78b, Absatz 3]

Hier zeigt sich in dem FDP-Entwurf wieder deutlich die Tendenz der Einengung der Volksgesetzgebung durch den Einbau von ihren Prozess unangemessen erschwerenden Verfahrensbedingungen. Durch sie hätten freie, nicht an Parteien oder Großorganisationen gebundene und nicht über Medienmacht und große finanzielle Mittel verfügende Initiativen faktisch so gut wie nie eine Chance, zum Leben zu kommen. Daher sollte man sich, wenn man die Volksgesetzgebung als eine Sache der Bürgerinnen und Bürger eines Landes wirklich will, für die »Kernpunkte« der Petition erwärmen.

Kommentar [zu Art. 78c, Absatz 1]

Der Zeitraum zwischen einem Volksbegehren und dem anschließenden Volksentscheid ist von entscheidender Bedeutung. Hier sollten die Liberalen den von der Initiative in der Petition unterbreiteten Vorschlag einer *Medienbedingung* ernsthaft prüfen. Nur unter dieser Bedingung kann in der Werbung zwischen den Befürwortern wie Gegnern eines Gesetzentwurfes die gesellschaftliche Chancengleichheit garantiert werden [s. o.]. Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dieser Forderung könnten durch die im FDP-Entwurf [Art. 78b] vorgesehene »vorweggenommene Normenkontrolle« geklärt werden.

Zu Absatz 2

Die Volksgesetzgebung soll die parlamentarisch-repräsentative Demokratie nicht ersetzen, sondern ergänzen. Zur Verzahnung von parlamentarischer und direktdemokratischer Gesetzgebung erhält der Deutsche Bundestag das Recht, einen eigenen Gesetzentwurf zum gleichen Gegenstand zur gleichzeitigen Abstimmung zu stellen.

Zu Absatz 3

Die Regelung führt als weitere Form des Volksentscheidens ein fakultatives Referendum ein. Danach hat eine qualifizierte Mehrheit des Deutschen Bundestages und des Bundesrates die Möglichkeit, über ein Gesetz, für das eine verfassungsändernde Mehrheit erforderlich ist, einen Volksentscheid stattfinden zu lassen. Das Referendum erhöht die Legitimation parlamentarischer Entscheidungen. Es steigert die Stabilität der Verfassung, indem es die Änderungsfreudigkeit des Parlaments dämpft.

Zu Absatz 4

Ein einfaches Gesetz kommt durch Volksentscheid zu Stande, wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden dafür ausspricht. Das zusätzliche Erfordernis, dass sich mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt haben müssen, verhindert, dass sich Partikularinteressen kleiner Minderheiten durchsetzen können. Die Mehrheitserfordernisse sind so gewählt, dass hinreichend relevante Anliegen, insbesondere Anliegen von bundesweiter Bedeutung und allgemeinem politischen Interesse, das Beteiligungsquorum im Regelfall erreichen werden.

Zu Absatz 5

Ebenso wie im parlamentarischen Verfahren müssen auch bei Verfassungsänderungen durch Volksentscheid höhere Quoren gelten, um die Verfassung als Grundlage der Rechtsordnung und des politischen Prozesses vor nicht hinreichend durchdachten Änderungen zu schützen. Das Quorum ist zudem Ausdruck des Gedankens, dass die Verfassung durch Volksabstimmung nur geändert werden können soll, wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht.

Zu Absatz 6

Diese Regelung ist Ausdruck des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland. Sie fügt den Volksentscheid in das föderale System der Bundesrepublik Deutschland ein und stellt die erforderliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung (Artikel 79 Abs. 3) in dem verfassungsrechtlich gebotenen Umfang sicher. Die Vorschrift regelt, dass nur die Bundesratsstimmen solcher Länder berücksichtigt werden, in denen sich erstens die Mehrheit der Wahlberechtigten für das Gesetz ausgesprochen hat, und zweitens diese Mehrheit mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten umfasst. Das Beteiligungsquorum ist somit dem des Absatzes 4 nachgebildet.

Kommentar [zu Art. 78c, Absatz 2 und 3]

Die Volksgesetzgebung soll das Element der parlamentarischen Gesetzgebung weder ersetzen noch ergänzen, vielmehr bekommt durch den Popularvorbehalt, wie ihn die Initiative begründet, auch letztere selbst erst die demokratische Legitimation [Näheres hierzu www.wirsinddeutschland.org/flankierende_texte.htm]. Wenn die dreistufige Volksgesetzgebung zur Verfügung steht, ist es nicht mehr entscheidend, auf welchem Weg dann in der Demokratie die Gesetze beschlossen werden. Auch wenn es im Extremfall nie zu einem Volksentscheid käme, bestünde im politischen System kein Demokratiedefizit und kein Legitimationsproblem mehr. Insofern beseitigt die Volksgesetzgebung zugleich den hauptsächlichsten Grund für die zunehmende Kritik am Parlamentarismus. Demgegenüber sind alle anderen Erwägungen, die parlamentarisch-repräsentative Ordnung zu reformieren, von sekundärer Wichtigkeit. Aus dieser Erkenntnis erübrigt sich auch ein »fakultatives Referendum«, weil sich ja jederzeit eine Volksinitiative einer entsprechenden Sache annehmen könnte.

Kommentar [zu Art. 78c, Absatz 4]

Beteiligungsquoten schwächen die direkte Demokratie. Die mündige Rechtsgemeinschaft selbst braucht nicht solche Peitschen, sich am demokratischen Leben zu beteiligen, weil es ja ihr ureigenes Interesse ist, dass sich nicht Partikularinteressen, wie es für ein parlamentarisches System ohne Volksgesetzgebung typisch ist, durchsetzen.

Kommentar [zu Art. 78c, Absatz 5 und 6]

Man kann das machen; eine unbedingte Notwendigkeit dafür sieht die Initiative aber nicht.

Zu Artikel 78d Die Einzelheiten des Verfahrens der Volksgesetzgebung sind in einem besonderen Bundesgesetz zu regeln. Neben Verfahrensfragen und Einzelheiten der Rechtsstellung der Initiativen werden in diesem Gesetz auch Regelungen zur Information der Abstimmenden über Inhalt und Gründe der Gesetzentwürfe sowie Regelungen der Kostenerstattung getroffen werden müssen. Wegen der Möglichkeit von Volksentscheiden auch in Bereichen, die der Zustimmung des Bundesrates obliegen, bedarf das Ausführungsgesetz seinerseits der Zustimmung des Bundesrates. **Zu Nummer 4** (Artikel 79 Abs. 2) **Zu Absatz 2** Es wird klargestellt, dass die Verfassung auch durch Volksentscheid geändert werden kann. **Zu Artikel 2** Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes gemäß Artikel 82 Abs. 2 Satz 1.

Abschließender Kommentar

Trotz der erwähnten Differenzen sieht die Initiative im Gesetzentwurf der FDP einen wesentlichen Fortschritt. Außer der grundsätzlichen Übereinstimmung im dreistufigen Verfahren wären die wichtigsten noch zu vermittelnden Punkte die Angleichung der Quoren und zeitlichen Abläufe sowie die *Medienbedingung*, wie sie in der Petition gefordert wird.

Insofern es nicht möglich wäre, sich zu verständigen, plädiert die Initiative dafür, die unterschiedlichen Regelungsvorschläge einem Volksentscheid zu unterbreiten.

12. März 2006