

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Evelyn Kenzler, Roland Claus, Ulla Jelpke, Sabine Jünger, Heidemarie Lüth, Petra Pau, Dr. Gregor Gysi und der Fraktion der PDS

Entwurf eines Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung)

A. Problem

Meinungsumfragen signalisieren eine zunehmende Politik-, Politiker- und Parteienverdrossenheit. Viele Bürger beklagen fehlende bzw. unzureichende Möglichkeiten, unmittelbar in den politischen Prozeß eingreifen zu können, wenn sie ihre Interessen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt sehen. Sie fühlen sich mehr als Objekte der parlamentarischen Demokratie denn als Subjekte demokratischer Willensbildung. So macht das Wort von der „Zuschauerdemokratie“ die Runde.

Repräsentative parlamentarische Demokratie ist unabdingbar, aber auch entwicklungs- und ergänzungsbedürftig. Ohne eine Ergänzung durch Elemente der unmittelbaren Demokratie – dies ist eine Grundstimmung, die sich besonders in den Jahren nach der Vereinigung Deutschlands verstärkt und gefestigt hat – sind die Bürgerinnen und Bürger mit der parlamentarischen Demokratie unzufrieden.

Der Wunsch der Bevölkerung nach direkter Mitwirkung an der Gesetzgebung ist durch demoskopische Umfragen sowie die bereits bestehende Praxis in den einzelnen Bundesländern belegt. Dieser Wille, über Sachfragen auch selbst zu entscheiden, findet im bestehenden repräsentativen System des Grundgesetzes keinen Niederschlag.

B. Lösung

Die vom Parlamentarischen Rat für das Grundgesetz verhängte „plebiszitäre Quarantäne“ (Otmar Jung) muß beendet werden, um den Bürgerinnen und Bürgern erweiterte und unmittelbarere Möglichkeiten zu geben, aktiv an öffentlichen Entscheidungen mitzuwirken. Der Übergang von einer „Zuschauer- zu einer Teilhabedemokratie“ verlangt die verfassungsrechtliche Verankerung und gesetzliche Ausgestaltung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung). Ein Gesetz über die dreistufige Volksgesetzgebung ist geeignet, dieses Demokratiedefizit auf Bundesebene zu beseitigen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Da die Anzahl der zu erwartenden Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide offen ist, kann eine Prognose der genauen Kosten nicht erstellt werden. Die Mittel sollten durch Etatkürzungen beim Bundesverfassungsschutz, dem Bundesnachrichtendienst und bei dem Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik aufgebracht werden.

Um die Kosten zu reduzieren, sollten Volksabstimmungen, soweit möglich, auf den Tag einer Bundestagswahl gelegt werden.

Entwurf eines Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung)

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

Artikel 1

Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. Artikel 20 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen sowie durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung) und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

2. Artikel 76 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

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

b) Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

„Vorlagen der Bundesregierung, des Bundestages, durch Volksinitiativen bzw. Volksbegehren sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten.“

3. Artikel 79 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Bei einem Volksentscheid über ein verfassungsänderndes Gesetz ist die Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen gültigen Stimmen erforderlich. Mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten müssen ihre Stimme abgegeben haben.“

4. In Artikel 93 wird in Absatz 1 nach Nummer 2a eine neue Nummer 2b mit folgendem Wortlaut eingefügt:

„2b. bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit einer Volksinitiative oder eines Volksbegehrens nach Artikel 20 Abs. 2 auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages;“.

Artikel 2

Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung)

§ 1

Volksgesetzgebung

Das Volk übt das Recht der Gesetzgebung unmittelbar über die Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung) aus. Volksentscheide können auch auf Beschluß des Deutschen Bundestages durchgeführt werden.

§ 2

Volksinitiative

(1) Die Wahlberechtigten haben das Recht, Gesetzentwürfe und Beschlußentwürfe zu Gegenständen der politischen Willensbildung (Volksinitiativen) in den Bundestag einzubringen, mit denen sich der Deutsche Bundestag zu befassen hat.

(2) Volksinitiativen zum Bundeshaushalt und finanzwirksame Volksinitiativen bedürfen eines Finanzierungsvorschlages.

(3) Der Träger der Volksinitiative ist ein rechtsfähiger Verein nach § 21 BGB.

(4) Volksinitiativen, die ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten oder durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sowie die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, sind unzulässig.

(5) Die Volksinitiative ist an den Präsidenten des Deutschen Bundestages zu richten. Sie muß einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf oder einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Beschlußentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung beinhalten.

(6) Die Volksinitiative muß von mindestens 100 000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Der Unterschriftenbogen muß neben der persönlichen Unterschrift den vollständigen Wortlaut des Gesetzentwurfs oder des Beschlußentwurfs zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung, die fortlaufende Numerierung der Unterschriften, den Namen, Vornamen, Tag der Geburt, den Wohnort und die Anschrift der Unterzeichner sowie das Datum jeder Unterschriftsleistung enthalten.

(7) Die Volksinitiative muß drei Vertrauenspersonen sowie drei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter benennen, die berechtigt sind, im Namen der Volksinitiative verbindliche Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen.

(8) Wenn die Volksinitiative zustande gekommen ist, hat der Träger der Volksinitiative Anspruch auf Erstattung der Kosten einer angemessenen Information über die Ziele der Volksinitiative. Die Kosten werden mit 50 Deutsche Mark je 100 gültige Unterschriften pauschalisiert.

(9) Der Deutsche Bundestag hat sich innerhalb von sechs Monaten mit der Volksinitiative zu befassen. Hat er Bedenken hinsichtlich ihrer Zulässigkeit, so muß er unverzüglich das Bundesverfassungsgericht anrufen. Das Bundesverfassungsgericht hat innerhalb von drei Monaten zu entscheiden.

(10) Die Träger der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung in den Ausschüssen und im Plenum des Deutschen Bundestages.

(11) Der Deutsche Bundestag kann dem Gesetzentwurf oder dem Beschlußentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung nur in unveränderter Form zustimmen, es sei denn, die Vertrauenspersonen erklären sich, vor der Abstimmung im Deutschen Bundestag, gegenüber dem Präsidenten des Deutschen Bundestages mit der Änderung einverstanden.

§ 3

Volksbegehren

(1) Stimmt der Deutsche Bundestag einem Gesetzentwurf oder einem Beschlußentwurf einer Volksinitiative innerhalb von sechs Monaten nicht zu, hat der Träger der Volksinitiative frühestens zwei Monate nach der Ablehnung das Recht, ein Volksbegehren durchzuführen. Die dem Volk vorzulegende Frage ist jeweils so zu stellen, daß sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. Sie darf vom Gegenstand der Frage der Volksinitiative nicht wesentlich abweichen.

(2) Volksbegehren, die ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten oder durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, sind unzulässig.

(3) Volksbegehren, die mit Mehrausgaben verbunden sind, müssen Regelungen enthalten, wie durch Ausgabenkürzungen oder Mehreinnahmen diese Mehrausgaben aufzubringen sind.

(4) Das Volksbegehren ist unter Abdruck des mit einer Begründung versehenen Gesetzentwurfs oder Beschlußentwurfs unter Mitteilung der Namen und Anschriften der Vertrauenspersonen und ihrer Stellvertreterinnen oder Stellvertreter sowie in Absprache mit ihnen vor Beginn des Volksbegehrens in einer Drucksache des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen.

(5) Die Unterstützung des Volksbegehrens geschieht durch Eintragung in Listen. Die Eintragslisten sind ent-

sprechend den Vorschriften in § 2 Abs. 6 von den Trägern des Volksbegehrens auszugestalten und öffentlich auszulegen. Die Träger des Volksbegehrens können von den Gemeindebehörden verlangen, die Listen zur Eintragung bereitzuhalten und die Drucksache des Deutschen Bundestages innerhalb der Eintragsfrist auszulegen. Die Prüfung und Bestätigung der Unterschriften erfolgt durch die Gemeinden.

(6) Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens eine Million Wahlberechtigte innerhalb von sechs Monaten dem Volksbegehren im Wege der Unterschriftensammlung durch die Träger der Volksinitiative zugestimmt haben. Ein Volksbegehren, das eine Änderung des Grundgesetzes anstrebt, bedarf der Zustimmung von zwei Millionen Wahlberechtigten.

(7) Der Präsident des Deutschen Bundestages gibt das Gesamtergebnis des Volksbegehrens in einer Drucksache des Deutschen Bundestages bekannt.

(8) Die Träger des erfolgreichen Volksbegehrens haben Anspruch auf die Erstattung der Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit. Die Kosten werden mit 150 Deutsche Mark pro 100 gültige Unterschriften pauschalisiert.

§ 4

Volksentscheid

(1) Entspricht der Deutsche Bundestag nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten dem Volksbegehren, so findet frühestens sechs Monate, spätestens neun Monate nach dem Abschluß eines erfolgreichen Volksbegehrens ein Volksentscheid statt.

(2) Den Tag des Volksentscheids bestimmt der Präsident des Deutschen Bundestages.

(3) Ein konkurrierender Gesetzentwurf oder Beschlußentwurf, der durch die Bundesregierung oder aus der Mitte des Deutschen Bundestages im Deutschen Bundestag einzubringen ist, kann mit zur Abstimmung gestellt werden, falls er die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erhält. Der Deutsche Bundesrat kann einen eigenen konkurrierenden Gesetzentwurf beschließen. Die Träger des Volksbegehrens haben das Recht, konkurrierenden Entwürfen eine Stellungnahme anzufügen.

(4) Vor dem Volksentscheid hat der Präsident des Bundestages den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf oder Beschlußentwurf des Volksentscheids sowie den konkurrierenden Entwurf oder die konkurrierenden Entwürfe den Wahlberechtigten bekanntzugeben.

(5) Ein Gesetzentwurf oder Beschlußentwurf ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden entsprechend den Wahlrechtsgrundsätzen des Artikels 38 Grundgesetz zugestimmt hat. Es zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Bei Stimmengleichheit ist der Entwurf abgelehnt.

(6) Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten müssen ihre Stimme abgegeben haben.

(7) Bei mehreren dem Volk zur Entscheidung vorgelegten Gesetzentwürfen oder Beschlüßentwürfen hat jede/jeder Stimmberechtigte so viele Stimmen, wie Entwürfe zur Abstimmung stehen. Haben bei einer Abstimmung über mehrere Gesetzentwürfe oder Beschlüßentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, mehrere die erforderliche Mehrheit erlangt, so ist der Gesetzentwurf angenommen, für den die größere Zahl von Ja-Stimmen abgegeben wurde.

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

(9) Den Antragstellern werden die notwendigen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes erstattet. Die Erstattung wird mit 20 Deutsche Mark je 100 gültige Ja-Stimmen für den Gesetzentwurf oder Beschlüßentwurf der Antragsteller pauschalisiert.

§ 5

Verwendung von Vorschriften des Bundeswahlgesetzes

Die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom ... 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 Wahl Ehrenämter,
5. die Aufstellung, Führung und Auslegung der Wahlverzeichnisse und Erteilung von Wahlscheinen,
6. die Wahrung des Wahlheimnisses,
7. die Briefwahl,
8. die Anfechtung von Entscheidungen und Maßnahmen im Wahlverfahren

sind entsprechend anzuwenden.

§ 6

Feststellung des Ergebnisses, Ausfertigung und Verkündung

(1) Das Präsidium des Deutschen Bundestages stellt das Ergebnis des Volksentscheides fest und macht es bekannt. Gegen diese Feststellung ist Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht zulässig; § 48 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 gilt entsprechend.

(2) Ein durch Volksentscheid angenommenes Gesetz wird vom Präsidenten des Deutschen Bundestages ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

§ 7

Anwendung der Bundesabstimmungsordnung

Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, gelten für das Abstimmungsverfahren, die Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheides und die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen die Bestimmungen des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 entsprechend.

§ 8

Anfechtung

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

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

Artikel 3

Das Gesetz tritt am Tage seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 9. Mai 1999

Dr. Evelyn Kenzler
Roland Claus
Ulla Jelpke
Sabine Jünger
Heidmarie Lüth
Petra Pau
Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

In der Öffentlichkeit und in der gesellschaftswissenschaftlichen Literatur wird seit langem die fehlende unmittelbare Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Gesetzgebung, die mangelhafte Repräsentanz der Bürgerinnen und Bürger durch die Abgeordneten und das Parlament beklagt. Das bestehende parlamentarische System gewährleistet weder eine befriedigende Beteiligung der Abgeordneten an wichtigen parlamentarischen Entscheidungen noch vermag sie zu sichern, daß die Interessen und der Wille der von den parlamentarischen Entscheidungen betroffenen Bürgerinnen und Bürger in der Gesetzgebung und Staatspolitik ausreichend zum Tragen kommen. Als handlungsfähig und bestimmend im Gesetzgebungsprozeß erscheinen vielmehr hauptsächlich die Regierung, die Parteien- und Fraktionspitzen, die Ministerien und die Bundestagsverwaltung, weniger aber die einzelnen Abgeordneten und das Plenum der Abgeordneten und schon gar nicht die Bürgerinnen und Bürger selbst.

Das Bedürfnis bei den Bürgerinnen und Bürgern nach unmittelbarer Mitwirkung am Gesetzgebungsgeschehen ist keine zufällige und zeitweilige Erscheinung, sondern hat seine Ursache im Entwicklungsstand unserer Gesellschaft. Das gewachsene Demokratiebedürfnis von „unten“ gerät zunehmend in Widerspruch zu den rechtlichen Formen, Strukturen und Verfahren, die gewissermaßen von „oben“ vorgegeben sind. Die Behinderung von Demokratieentwicklung riskiert den Stillstand und damit den schleichenden Tod der Demokratie.

Im Interesse der Demokratie ist es deshalb an der Zeit, die repräsentative Demokratie durch direktdemokratische Elemente zu ergänzen und zu verstärken.

Die Einführung eines dreistufigen Verfahrens der Volksgesetzgebung ist ein wesentlicher Schritt in diese Richtung. Nachdem Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid nunmehr in allen Bundesländern eingeführt sind und von den Bürgerinnen und Bürgern in Anspruch genommen werden, muß die Volksgesetzgebung auch auf Bundesebene ermöglicht werden. Wie erste Erfahrungen zeigen, führen diese neuen Instrumente dort, wo sie genutzt werden, nicht zuletzt auch zu einer Erhöhung der Verantwortlichkeit der repräsentativ-demokratischen Institutionen und stärken somit das gesamte demokratische System. Es stehen der Einführung eines dreistufigen Verfahrens der Volksgesetzgebung auf Bundesebene also weder aktuell noch historisch negative Erfahrungen entgegen. Auch bedeutet die bisherige Entscheidung für eine überwiegend repräsentative Demokratie kein Verbot von plebiszitären Elementen.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Mehr Demokratie durch Einführung einer Volksgesetzgebung zu „wagen“ ist ohne Änderung der Verfassung nicht möglich.

Artikel 20 Abs. 2 muß geändert werden, um das Demokratieprinzip „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ zeitgemäß mit mehr Leben zu erfüllen, indem direktdemokratische Elemente verstärkt in Gesellschaft und Staat zur Anwendung kommen können. Der Begriff „Abstimmungen“ ist deshalb durch „Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung)“ zu ersetzen.

Artikel 76 Abs. 1 und 2 ist zu ändern, da das bisherige Initiativrecht für die Einbringung von Gesetzesvorlagen durch die Volksinitiative und das Volksbegehren erweitert wird. Der Kreis der Berechtigten wird somit größer.

Volksinitiative und Volksbegehren sind deshalb auch wie Vorlagen der Bundesregierung bzw. des Deutschen Bundestages dem Bundesrat zuzuleiten.

Da Volksentscheide grundsätzlich auch auf eine Änderung des Grundgesetzes zielen können, ist Artikel 79 Abs. 2 zwangsläufig dahin gehend zu ändern, daß für sie ebenso wie bei einer Verfassungsänderung durch Gesetz eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen gültigen Stimmen erforderlich ist. Zudem wird hier – gemäß der Bedeutung des Grundgesetzes – ein Quorum von mindestens 25% der abgegebenen Stimmen eingeführt. Das Quorum erscheint in dieser Höhe als angemessen, um einerseits eine Verfassungsänderung auf diesem Wege nicht zu leicht zu machen und damit die Verfassung leichtfertig „aufs Spiel zu setzen“ sowie andererseits keine kaum überwindbare Hürde aufzubauen.

Durch Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2b soll sichergestellt werden, daß auch Volksinitiativen und Volksbegehren auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht überprüft werden können. Diese Vorschrift sichert die Verfassungskonformität der Volksgesetzgebung.

Zu Artikel 2

Das „Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (dreistufige Volksgesetzgebung)“ ist das Ausführungsgesetz zu den in Artikel 1 vorgenommenen Ergänzungen bzw. Änderungen des Grundgesetzes (Artikel 20 Abs. 2, Artikel 76 Abs. 1 und 2, Artikel 79 Abs. 2 und Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2b) zur Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung. Die Regelung des konkreten Verfahrens ist notwendig, um die plebiszitäre Demokratie funktionsfähig zu gestalten. Dadurch, daß die Bürgerinnen und Bürger den politisch staatlichen Entscheidungsprozeß zu bestimmten Fragen unmittelbar bestimmen können, wird Volkssouveränität real und die Übernahme von politischer Verantwortung für den einzelnen Menschen erlebbar.

Zu § 1

Klargestellt wird, daß die dreistufige Volksgesetzgebung die politisch-rechtliche Form ist, im Rahmen derer das Volk unmittelbar das Recht auf Gesetzgebung ausübt.

Zu § 2

In Ausführung des Artikels 20 Abs. 2 Grundgesetz wird die Volksinitiative als erste Stufe der Volksgesetzgebung geregelt.

Absatz 1 bestimmt den Kreis der zur Volksinitiative Berechtigten (die Wahlberechtigten), die Gegenstände der Volksgesetzgebung (Gesetzentwürfe und Beschlüßentwürfe zu Gegenständen der politischen Willensbildung), den Charakter der Volksinitiative als Befassungsauftrag an den Deutschen Bundestag sowie die Frist, innerhalb derer sich der Deutsche Bundestag mit der Volksinitiative zu befassen hat (sechs Monate).

Absatz 2 bestimmt, daß Volksinitiativen zu finanzwirksamen Gesetzen möglich sind, aber eines ausgearbeiteten konkreten Finanzierungsvorschlages bedürfen, um auf diese Weise eine verantwortungsbewußte Diskussion um die Finanzierung eines Gesetzesvorschlages oder eines Beschlüßentwurfs zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung zu befördern.

Nach Absatz 3 ist ein rechtsfähiger Verein Träger der Volksinitiative (d. h. ein nichtwirtschaftlicher Verein, der durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichts Rechtsfähigkeit besitzt) nach den §§ 21 und 24 ff. des BGB.

Absatz 4 bekräftigt die Klauseln des Artikels 19 Abs. 2 und des Artikels 79 Abs. 3 Grundgesetz, nach denen in keinem Fall ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt eingeschränkt werden darf und Grundgesetzänderungen ihre Schranke in den in den Artikeln 1 und 20 Grundgesetz niedergelegten Grundsätzen finden. Wesensgehalt wird dabei als ein Kernbestand der Grundrechte verstanden, der nach allen Beeinträchtigungen der Grundrechtsschutzgüter Bestand hat. „Der Wesensgehalt eines Grundrechts darf nach dem klaren Wortlaut des Artikels 19 Abs. 2 Grundgesetz in keinem Fall angetastet werden; die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein solcher Eingriff ausnahmsweise trotzdem zulässig sei, ist gegenstandslos“ (BVerfGE 7, 377, 411). Volksinitiativen etwa zur Beseitigung des Asylrechts oder des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung, zur Einführung der Todesstrafe oder zur Beseitigung der parlamentarischen Demokratie sind demnach unzulässig.

Absatz 5 bestimmt, daß die Volksinitiative an die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages zu richten ist. Der Gesetzentwurf bzw. der Beschlüßentwurf der politischen Willensbildung ist mit Gründen zu versehen.

Die in Absatz 6 festgelegte Eingangshürde von 100 000 Unterschriften ist angemessen. Bagatellinitiativen werden dadurch vermieden. Die vorgesehene Gestaltung der Unterschriftenbogen ermöglicht eine Überprüfung der Unterschriften auf ihre rechtmäßige Abgabe. Dabei geht der Gesetzgeber davon aus, daß die Unterschriften freigesammelt werden. Eine Frist ist nicht vorgesehen. Sie würde eine unnötige Hürde bedeuten.

Absatz 7 regelt, daß vom Träger der Volksinitiative (hier als rechtsfähiger Verein zu verstehen) drei Vertrauenspersonen sowie drei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter zu benennen sind, die die Stellung eines gesetzlichen Vertreters der Volksinitiative nach § 26 BGB haben. Diese Re-

gelung schafft klare Verantwortlichkeitsstrukturen und dient der Praktikabilität der Volksgesetzgebung.

Nach Absatz 8 hat der Träger der Volksinitiative Anspruch auf Erstattung der Kosten einer angemessenen Information über den Gesetzentwurf bzw. den Beschlüßentwurf der Volksinitiative. Volksinitiativen sind eine Form der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes. Es liegt deshalb nahe, sie, soweit sie erfolgreich sind, im gewissen Maße aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Eine derartige Kostenerstattung ist auch fester Bestandteil der neueren Gesetzgebung der Bundesländer zur Volksgesetzgebung.

Dem Befassungsauftrag muß der Deutsche Bundestag nach Absatz 9 innerhalb von sechs Monaten nachkommen. Die Einführung einer solchen Frist ist erforderlich, um einen zügigen Fortgang der Volksgesetzgebung sicherzustellen. Andernfalls könnte eine Initiative Gefahr laufen, daß die Verwirklichung ihres Anliegens durch Zeitablauf unmöglich wird.

Der Deutsche Bundestag muß das Bundesverfassungsgericht anrufen, falls seinerseits verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Die Frist von drei Monaten, innerhalb derer das Bundesverfassungsgericht entscheiden soll, ist gerechtfertigt, um zu verhindern, daß der Fortgang der Volksgesetzgebung unnötig verzögert wird.

Absatz 10 bestimmt, daß die Träger einer erfolgreichen Volksinitiative ein Anhörungsrecht in den entsprechenden Bundestagsausschüssen und im Plenum haben, das auch die Anhörung der Sachverständigen, die von dem Träger benannt werden, einschließt.

Nach Absatz 11 kann der Deutsche Bundestag, soweit nicht die Vertrauenspersonen mit einer Änderung einverstanden sind, dem Gesetzentwurf oder Beschlüßentwurf nur in unveränderter Form zustimmen. Diese Regelung ist erforderlich, da ansonsten die Gefahr besteht, daß das eigentliche Anliegen unterlaufen, verändert oder gar verfälscht wird.

Zu § 3

§ 3 regelt die zweite Stufe der Volksgesetzgebung: das Volksbegehren.

Absatz 1 stellt klar, daß nach Ablauf der Sechs-Monats-Frist auf Verlangen des Trägers der Volksinitiative ohne ein weiteres Genehmigungsverfahren ein Volksbegehren zum Gegenstand der Volksinitiative begonnen werden kann. Dies kann frühestens zwei Monate nach Ablehnung durch den Deutschen Bundestag geschehen. Die Möglichkeit einer Änderung des Volksbegehrens gegenüber der Volksinitiative erscheint sinnvoll, um auf Beschlüsse des Deutschen Bundestages oder auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu reagieren, wenn dies lediglich einen Teil der Volksinitiative für verfassungswidrig erklärt hat.

Absatz 2 bekräftigt noch einmal ausdrücklich die Schranken, die das Grundgesetz für Grundrechtseinschränkungen und für Verfassungsänderungen festlegt, um keinerlei Zweifel auch an den Grenzen der Volksgesetzgebung aufkommen zu lassen.

Absatz 3 bestimmt, daß Volksbegehren zu finanzwirksamen Gesetzentwürfen oder Beschlußentwürfen im Falle von Mehrausgaben Festlegungen dahin gehend enthalten müssen, wie die entsprechenden finanziellen Mittel durch Mehreinnahmen oder Einsparungen aufgebracht werden. Dies dem Deutschen Bundestag und Bundesrat zu überlassen, würde bedeuten, daß Lösungen gefunden werden könnten, die den Intentionen der Initiatoren des Volksbegehrens zuwiderlaufen. Eine derartige Regelung soll auch den demokratischen Prozeß insofern qualifizieren, als Verantwortungsbewußtsein und ein komplexes Herangehen an die Lösung gesellschaftlicher Probleme befördert werden.

Absatz 4 bestimmt, daß und wie der Gesetzentwurf oder Beschlußentwurf des Volksbegehrens vor dem Beginn der Unterschriftensammlung in einer Drucksache des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen ist, um auch den Abgeordneten gezielt Kenntnis vom Volksbegehren zu geben.

Absatz 5 regelt die Eintragung in die Eintragslisten, wobei die Vorschriften des § 2 Abs. 6 hinsichtlich des Unterschriftenbogens übernommen werden. Es gibt sowohl eine freie Unterschriftensammlung als auch eine solche in Amtsräumen innerhalb der Eintragungspflicht. Geprüft und bestätigt werden die Unterschriften durch die Gemeinden.

Nach Absatz 6 sind für ein erfolgreiches Volksbegehren die Unterschriften von mindestens einer Million Stimmberechtigten innerhalb einer Eintragsfrist von sechs Monaten erforderlich. Dies wären knapp zwei Prozent der Wahl- bzw. Stimmberechtigten, ein Prozentsatz der in etwa auch in der Schweiz, in Italien und einer Reihe von Einzelstaaten der USA gilt. Es erscheint angemessen, daß für ein erfolgreiches Volksbegehren zur Änderung des Grundgesetzes die Zahl der notwendigen Unterschriften auf zwei Millionen festgelegt wird.

Absatz 7 überträgt es der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, das Ergebnis des Volksbegehrens entsprechend ihrer Verantwortung bei der Verkündung von Gesetzen bekannt zu geben.

Absatz 8 regelt die Frage der Kostenerstattung, wobei angesichts der Notwendigkeit einer soliden Information gerade in diesem Stadium der dreistufigen Volksgesetzgebung die vorgeschlagene Höhe der Kostenerstattung angemessen erscheint, um die erforderliche Finanzierung sicherzustellen und die Wahrnehmung der Volksgesetzgebung nicht bereits aus Kostengründen scheitern zu lassen.

Zu § 4

Absatz 1 bestimmt, daß der Deutsche Bundestag auch nach einem erfolgreichen Volksbegehren die Möglichkeit hat, dem Inhalt des Volksbegehrens zu entsprechen, um aus Gründen der Kostenersparnis auch in diesem Stadium einen Abschluß des Gesetzgebungsprozesses zu ermöglichen. Innerhalb einer Zeitspanne von sechs bis spätestens neun Monaten nach Abschluß des Volksbegehrens muß der Volksentscheid stattfinden, damit das Verfahren der Volksgesetzgebung zügig zum Abschluß gebracht werden kann.

Absatz 2 regelt, daß der genaue Termin von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bestimmt wird.

Absatz 3 gibt dem Deutschen Bundestag das Recht, mit der Mehrheit der Stimmen seiner Abgeordneten einen Konkurrenzentwurf zum Entwurf des erfolgreichen Volksbegehrens zu beschließen. Dem Grundsatz der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung nach Artikel 79 Abs. 2 Grundgesetz wird dadurch entsprochen, daß auch der Bundesrat dieses Recht erhält. Ein Recht der Träger des Volksbegehrens, den konkurrierenden Entwürfen eine Stellungnahme anzufügen, ist angesichts der Unterstützung des erfolgreichen Volksbegehrens durch mehr als eine Million bzw. mehr als zwei Millionen Bürgerinnen und Bürger gerechtfertigt.

Nach Absatz 4 obliegt es der Präsidentin oder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, die Entwürfe in angemessener Form zu veröffentlichen. In angemessener Form bedeutet, die Entwürfe allen Bürgerinnen und Bürgern zwecks Information zugänglich zu machen. Hier ist z. B. an ein sog. Abstimmungsbüchlein zu denken, wie es in der Schweiz zu diesem Zwecke genutzt wird. Zudem ist eine Veröffentlichung im Internet vorzunehmen.

Die Absätze 5, 6 und 7 regeln die Annahme des oder der Entwürfe mittels des Volksentscheides. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist eine Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen sowie ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent erforderlich. Ein Zustimmungsquorum ist nicht vorgesehen, da dies aus der Sicht einer neuen politischen Entscheidungs- und Streitkultur unweigerlich kontraproduktiv wäre, zumal Volksinitiative und Volksbegehren – um erfolgreich zu sein – bereits an eine Beteiligungs- bzw. Zustimmungszahl gebunden sind. Zustimmungsquoren bieten Raum für Boykottstrategien. Ein Aufruf zur Nichtbeteiligung genügt, „Die Gegner brauchen keine inhaltlichen Argumente“ (M. Jansen, Die Architektur des Volksentscheids, Zeitschrift für Direkte Demokratie, II/97, S. 14).

Bei mehreren dem Volk zur Entscheidung vorgelegten Gesetz- oder Beschlußentwürfen gilt: Jede und jeder hat so viele Stimmen, wie Entwürfe zur Abstimmung stehen; angenommen ist der Entwurf, auf den die meisten Ja-Stimmen entfallen. Die Möglichkeit eines zusätzlichen Präferenz-Abstimmungssystems ist nicht vorgesehen, da es das Verfahren allzu kompliziert gestalten würde.

Nach Absatz 8 werden den Ländern auch für ihre Gemeinden die entstandenen Kosten vom Bund erstattet.

Absatz 9 regelt die Kostenerstattung. Die mit 20 DM je 100 gültige Ja-Stimmen für die Träger des Volksbegehrens pauschalisierte Erstattung ist geeignet, zumindest einen Großteil der Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes zu bestreiten.

Zu § 5

Verwiesen wird auf die Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes, die auf den Volksentscheid anzuwenden sind und besondere Regelungen entbehrlich machen.

Zu § 6

Das Ergebnis des Volksentscheids wird vom Präsidium des Deutschen Bundestages festgestellt und bekannt gemacht. Das Beschwerderecht beim Bundesverfassungsgericht sowie die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes werden analog zu den Bestimmungen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens geregelt.

Zu § 7

Die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 werden entsprechend angewandt. Es handelt sich um die Vorschriften über das Stimmrecht (§ 4), die Ausübung des Stimmrechts (§ 5), die Abstimmungsorgane (§ 6), die Anwendung der Vorschriften des Bundeswahlgesetzes (§ 7), die Abstimmungszeit (§ 8), das Abstimmungsgeheimnis (§ 9), die Stimmabgabe (§ 10), das Abstimmungsergebnis (§ 11), die ungültigen Stimmen

(§ 12), die Entscheidungen des Abstimmungsvorstandes (§ 13), die Feststellung des Abstimmungsergebnisses und des Ergebnisses des Volksentscheids (§ 14), die Nachabstimmung (§ 15), die Wiederholung der Abstimmung (§ 16) und die Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses (§ 17) sowie eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsvorschriften durch den Bundesminister des Innern zu dem in den §§ 4 bis 17 festgelegten Verfahren (§ 40) und die Kosten des Volksentscheids (§ 41), die der Bund trägt.

Zu § 8

Die Regelungen über Rechtsweg und Anfechtung, die für die Bundestagswahlen gelten, werden entsprechend angewandt.

Zu Artikel 3

Inkrafttretungsregelung

