

Beschluss des ASJ-Bundesvorstandes

Einführung eines Verfahrens über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene durch Änderung des Grundgesetzes und Beschluss eines Ausführungsgesetzes

Auf der Basis des von den Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen 2002 eingebrachten Antrags (BT-Drs.14/8503) und im Ergebnis der Beratungen in Partei und ASJ, insbesondere der Klausurtagungen des ASJ Bundesvorstandes 2010 und 2011, des ASJ Bundesausschusses 2010 in Laatzen, der ASJ Bundeskonferenz 2010, des Gustav-Radbruch-Forums 2011 in München sowie den Ergebnissen der SPD Werkstatt Freiheit und Demokratie 2011 („Mehr Demokratie leben“) ruft der ASJ Bundesvorstand die SPD-Bundesfraktion auf, den folgenden Gesetzentwurf möglichst in Abstimmung mit anderen Parteien in den Bundestag einzubringen und um die notwendigen verfassungsändernden Mehrheiten zu werben:

I. Einführung

Die im Grundgesetz verankerte parlamentarische Demokratie hat sich in der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Doch der Wunsch nach stärkerer Beteiligung wächst in der Bevölkerung. In den letzten Jahren wurden die Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger auf Ebene der Bundesländer deutlich ausgebaut. Die Erfahrungen damit waren überwiegend positiv.

Bürgerinnen und Bürger sollen die Möglichkeit erhalten, dem Parlament selbst Gesetzgebungsanträge zu stellen (Volksinitiative) und - falls das Parlament dem nicht entspricht - im Wahlvolk für einen Volksentscheid werben können. Wird dieses (Volks-) Begehren von genügend Wählerinnen und Wählern unterstützt, soll das Volk über das Gesetz wie bei einer Wahl selbst entscheiden.

Es wird folgendes Verfahren vorgeschlagen:

- Die **Volksinitiative** ist ein Antrag aus dem Volk an das Parlament, ein konkret formuliertes Gesetz zu beschließen. Die Beratung des Antrags im Parlament mit den Antragstellern ermöglicht einen umfassenden Diskurs, die Vermittlung von Erkenntnissen, die Parlamentarier den Antragstellern voraus haben mögen - und umgekehrt. Argumente und Vorgänge werden plastisch und transparent. Die Möglichkeit, einen Volksentscheid herbeizuführen, wird die parlamentarische Arbeit positiv beeinflussen. Antragsteller einer Volksinitiative können im Parlament ähnlich verhandeln wie parlamentarische Antragsteller. Dabei bleibt die Souveränität des Parlaments in vollem Umfang erhalten: Das Parlament kann ein durch das Volk beschlossenes Gesetz genauso ändern wie ein parlamentarisches.
- Kommen die Initiatoren mit dem Parlament nicht zu einem Ergebnis, das dem initiierten Gesetzentwurf entspricht, haben sie die Möglichkeit, für ein Volksbegehren zu werben. Das Quorum muss so hoch sein, dass erkennbar wird, dass viele Bürgerinnen und Bürger es unterstützen, über das Anliegen einen Volksentscheid herbeizuführen; aber es darf nicht so hoch sein, dass es regelmäßig mit den Mitteln ehrenamtlich tätiger Initiatoren nicht zu erreichen ist, weil sonst das Instrument der direkten Demokratie leer liefe. Vorgeschlagen wird deshalb eine Zahl von 2 Millionen Stimmen als Voraussetzung für ein erfolgreiches Volksbegehren.

- Nach einem erfolgreichen Volksbegehren findet ein **Volksentscheid** nach dem Muster einer Wahl statt, bei dem regelmäßig über den Entwurf der Antragsteller, aber ggf. auch über einen Alternativentwurf des Parlaments abgestimmt wird.
- Der Ablauf von Volksinitiativen soll so ausgestaltet werden, dass auf jeder erfolgreich genommenen Verfahrensstufe eines Plebiszits das Parlament eingeschaltet werden muss, damit dieses mit Korrekturen oder im Falle einer parlamentarischen Konkurrenzvorlage auch mit einem Kompromissangebot reagieren kann. Es sind obligatorische Hearings und Debatten im Parlament vorzusehen, in denen Initiatoren ihre Vorlage öffentlich verteidigen müssen. Eine solche Verzahnung der parlamentarischen Gesetzgebung mit Prozessen der direkten Demokratie führt zu einer Kontinuität der so erfolgreichen parlamentarischen Diskussions-, Verhandlungs- und Kompromisspotentiale auch bei direktdemokratischen Gesetzgebungsverfahren. Durch die Koppelung kann noch stärker garantiert werden, dass nicht das Einzelinteresse, sondern das **Interesse des Gemeinwohls** dominiert. Die Initiatoren von Volksentscheiden müssen die Möglichkeit haben, ihren Vorschlag im Laufe von Verhandlungen mit dem Parlament zu modifizieren oder zurückzuziehen. Das Parlament muss hingegen die Kompetenz besitzen, einen eigenen Alternativentwurf mit zur Abstimmung zu stellen. Und Parlamente sind natürlich berechtigt, volksbeschlossene Gesetze ihrerseits zu ändern.
- **Finanzwirksame Volksentscheide** müssen, um zulässig zu sein, Kostendeckungsvorschläge enthalten. Ausgeschlossen sind Volksentscheide über das Haushaltsgesetz als solches.
- Ein Volksentscheid kann sich – überwindet er das dann höhere Quorum – nur insoweit auf die Änderung der **Verfassung** richten, als dies auch der parlamentarische Gesetzgeber könnte.
- Ein Gesetzentwurf ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat und mindestens ein Fünftel der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben. **Für Verfassungsänderungen gelten erheblich höhere Quoren.** Ein verfassungsändernder Gesetzentwurf ist angenommen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden zugestimmt und mindestens fünfzig vom Hundert der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben. Dies entspricht der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung im parlamentarischen Verfahren. Die Verfassung als Grundlage der Rechtsordnung und des politischen Prozesses soll nur dann durch Volksabstimmung geändert werden können, wenn ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht. Bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen und bei verfassungsändernden Gesetzen gilt das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe seiner Bundesratsstimmen.
- Neue direktdemokratische Beteiligungsrechte müssen sich wie parlamentarische Initiativen und Entscheidungen **an den Grundrechten, den unveränderlichen Grundentscheidungen der Verfassung und den übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ausrichten.** Auch bindendes Völkerrecht, EU-Recht und sonstiges Europarecht, insbesondere die Europäische Menschenrechtskonvention müssen gerichtlicher Prüfungsmaßstab sein. Die Rechtmäßigkeit von Gesetzesinitiativen aus dem Volk und ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht sollen umfassend bereits im Zulassungsstadium geprüft werden können.

- Der Präsident des Bundestages prüft jede Volksinitiative auf ihre Zulässigkeit. Sieht er die gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulassung der Volksinitiative als nicht gegeben, entscheidet über die Zulassung das Bundesverfassungsgericht. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts muss spätestens drei Monate nach Anrufung durch den Präsidenten des Bundestages erfolgen.
- Parlamentarische Vertretung des Volkes und direkte Gesetzgebung kosten Geld. Es war – trotz vieler Anfeindungen – einer der größten Fortschritte der Demokratie, dass nicht nur Adelige und wohlhabende Bürger Politik machen oder Parteien gründen konnten. Genauso muss auch bei der Einführung direkter Demokratie **verhindert werden, dass sich Konzerne Gesetze oder Reiche Volksabstimmungen „kaufen“ können** oder es sich nur Reiche leisten können, Volksentscheide zu initiieren. Wie bei den Regeln über direkte Demokratie in den Bundesländern sollen deshalb auch auf der Bundesebene **Erstattungen** vorgesehen werden. Die Initiatoren erhalten einen Ausgleich für die ihnen entstandenen Kosten, wenn ein Volksbegehren oder ein Volksentscheid erfolgreich sind. Dies kann ähnlich gestaltet werden wie die Wahlkampfkostenerstattung der Parteien. Auch damit soll der Gefahr entgegen getreten werden, dass sich Volksbegehren und Volksentscheid nur leisten kann, wer Geld hat; umgekehrt muss die Erstattung so begrenzt werden, dass es sich nicht lohnt, nur ihretwegen Volksgesetzgebung zu initiieren.
- Mit dieser Kostenerstattung müssen die Initiativen in Vorleistung gehen und bei einem nicht erfolgreichen Volksbegehren die Kosten für ihr Anliegen allein tragen. Zwar baut dies Hürden auf insbesondere für Anliegen, hinter denen keine finanzkräftigen Interessen stehen. Deswegen sind weitere Maßnahmen zu entwickeln, um die **Zivilgesellschaft** insofern auch finanziell zu stärken.
- Es ist sicherzustellen, dass nicht durch finanzintensive Kampagnen und Öffentlichkeitsarbeit zur Durchsetzung individueller Interessen eine einseitige Beeinflussung der Öffentlichkeit erfolgt. **Gegner und Befürworter eines Volksentscheides müssen auf Augenhöhe agieren und ihre Argumente der Öffentlichkeit vermitteln können.** Sämtliche Offenlegungspflichten, die für Parteien gelten, sollen auch für die Initiatoren von Volksentscheiden gelten.
- Angehörige bestimmter **sozial schwacher Milieus** beteiligen sich an Volksabstimmungen meist deutlich weniger als andere besserverdienende Bürger. Diese Entwicklung zeigt sich zwar auch bei Parlamentswahlen, etwa bei den Europawahlen. Trotzdem muss bei der Ausgestaltung der Volksgesetzgebung besonders auf Transparenz und Chancengleichheit geachtet werden. Um das Instrument allen zugänglich zu machen, bedarf es einer breiten Informationskampagne sowie der dauerhaften Einrichtung einer Beratungsinstanz durch die Bundesregierung oder den Bundestag. Dies erfordert insbesondere, dass ausführliche Abstimmungshefte mit Informationen über die verschiedenen Positionen bereitgestellt werden, in denen u.a. die Abstimmungsempfehlungen von Parteien und Verbänden deutlich aufgeführt werden.
- Volksentscheide vorzubereiten erfordert Sach- und Verfahrenkenntnis. Es muss gewährleistet werden, dass dieses Instrument **für jede Bürgerin und jeden Bürger handhabbar** ist und nicht ausschließlich von einer gesellschaftlich privilegierten Bevölkerungsschicht angewandt wird, weil politische Partizipation für alle sonst nicht gewährleistet ist. Dafür bedarf es auch einer **öffentlichen Verwaltung, die die**

Initiierung von Volksbegehren unterstützt und sie nicht blockiert. Es muss sichergestellt sein, dass die Initiatoren durch die öffentliche Verwaltung fachkundig beraten und hinsichtlich des Verfahrens unterstützt werden (ähnlich wie die Mitglieder des Bundestages durch den wissenschaftlichen Dienst).

- Die Einführung direkter Demokratie wird einerseits zu einem Verlust an Einfluss der Parteien führen, andererseits eröffnen sich aber auch neue Chancen für die Parteien. Die SPD muss sich auf diese neuen Herausforderungen einstellen: Parteien haben die Möglichkeit, neben den Wahlen für Themen zu werben und zu streiten..

II. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid)

1. **Artikel 76 Abs. 1** (Einbringung von Gesetzesvorlagen) wird wie folgt geändert:

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

2. **Artikel 79 Abs. 2** (Änderung des Grundgesetzes) wird wie folgt geändert:

„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.“

3. **Nach Artikel 82** wird folgender Abschnitt eingefügt:

„VII a. Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid

Artikel 82a (Volksinitiative)

(1) Vierhunderttausend Stimmberechtigte können den Bundestag mit einer mit Gründen versehenen Gesetzesvorlage befassen. Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung.

(2) Finanzwirksame Volksinitiativen sind zulässig. Sie sind mit einem Kostendeckungsvorschlag zu versehen. Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz als solches, über Dienst- und Versorgungsbezüge der öffentlich Bediensteten sowie über die Unabhängigkeit der Abgeordneten des deutschen Bundestages (Art. 46).

(3) Hält der Präsident des Bundestages eine Volksinitiative für unzulässig, ruft er das Bundesverfassungsgericht an. Eine

Volksinitiative gilt solange als zulässig, wie das Bundesverfassungsgericht nicht ihre Unzulässigkeit festgestellt hat.

Artikel 82b (Volksbegehren)

(1) Kommt innerhalb von acht Monaten das beantragte Gesetz nicht zustande, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens einleiten.

(2) Hält die Bundesregierung, eine Landesregierung oder 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 2 Millionen Stimmberechtigte innerhalb von sechs Monaten zugestimmt haben.

Artikel 82c (Volksentscheid)

(1) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, findet innerhalb von sechs Monaten ein Volksentscheid statt, es sei denn, das begehrte Gesetz wurde zuvor angenommen.

(2) Der Bundestag kann nach Maßgabe des Artikels 77 einen eigenen Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellen.

(3) Ein Gesetzentwurf ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat und mindestens zwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben.

(4) Ein verfassungsändernder Gesetzentwurf ist angenommen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden zugestimmt und mindestens fünfzig vom Hundert der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben.

(5) Bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen und bei verfassungsändernden Gesetzen gilt das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe seiner Bundesratsstimmen. Sind die Länder gem. Art. 72 Abs. 3 grundsätzlich berechtigt, von einem Bundesgesetz abzuweichen, so gilt dies bei einem durch Volksentscheid beschlossenen Gesetz nur, wenn nicht die Mehrheit der abgegebenen

Stimmen in diesem Land für das Gesetz abgegeben wurden.

Artikel 82d (Ausführungsgesetz)

Das Nähere, auch den Anspruch der Stimmberechtigten auf Information über Inhalte und Gründe der Gesetzentwürfe, regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.“

III. Begründung

1. Einführung eines Dreigliedrigen Systems der Volksgesetzgebung

In den Art. 76, 79 und 82a (neu) ff. GG wird ein **dreigliedriges** System der direkten, auf unmittelbare Sachentscheidung gerichteten Gesetzgebung unter Initiative durch das Volk eingeführt.

a) **Volksinitiative** (Art. 82a)

Initiatoren, die ein bestimmtes Reformziel per Gesetz verfolgen wollen, können einen Gesetzentwurf formulieren und für diesen zeitlich unbefristet Unterschriften der in Deutschland Wahlberechtigten sammeln. Erreicht die Sammlung 400.000 gültige unterstützende Unterschriften, kann der Entwurf nebst Begründung und Unterschriften dem Bundestag zur Befassung vorgelegt werden. Der Bundestag muss die Initiatoren auf Wunsch anhören und sich mit dem Entwurf befassen.

b) **Volksbegehren** (Art. 82 b)

Stimmt der Bundestag dem Entwurf nicht innerhalb von 8 Monaten zu, können die Initiatoren ein **Volksbegehren** einleiten mit dem Ziel, über den Entwurf das Volk, also alle wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, abstimmen zu lassen. Das Volksbegehren kommt zustande, wenn es 2 Millionen der Stimmberechtigten innerhalb von 6 Monaten durch Unterschrift unterstützen.

c) **Volksentscheid** (Art. 82c)

Kommt das Volksbegehren zustande, findet innerhalb weiterer 6 Monate ein Volksentscheid nach dem Muster einer Wahl statt, wenn das Gesetz nicht zuvor durch das Parlament beschlossen wird. Der Volksentscheid hat die bindende Wirkung eines Gesetzesbeschlusses. Der Entscheid kommt zustande, wenn sich mindestens 10 % der Wahlberechtigten beteiligen; der Gesetzentwurf wird beschlossen, wenn er die Mehrheit findet.

Der Bundestag kann beim Volksentscheid einen eigenen Gesetzentwurf alternativ zur Abstimmung stellen¹.

2. Auch Volksentscheide über die Änderung des GG sind zulässig:

Art. 79 Abs. 2 sieht Grundgesetzänderungen im Wege des Volksentscheides ausdrücklich vor; Art. 82c Abs. 4 setzt für die Annahme eines solchen Volksentscheids voraus, dass sich mindestens 40 vom Hundert der Wahlberechtigten beteiligen und davon zwei Drittel zustimmen.

3. Die Volksgesetzgebung unterliegt bestimmten Beschränkungen:

Ausgeschlossen (Art. 82a Abs. 2) sind Volksinitiativen über

- das Haushaltsgesetz,
- Abgabengesetze,

¹ Ein **Referendum** in der Weise, dass das Parlament dem Volk einen Gesetzentwurf zur Abstimmung vorlegen kann, ist **nicht** vorgesehen: Das Parlament kann nur von der Möglichkeit Gebrauch machen, bei einem durch Volksbegehren herbeigeführten Volksentscheid einen eigenen Entwurf alternativ zur Abstimmung zu stellen.

- Dienst- und Versorgungsbezüge der öffentlich Bedienteten

Um Missverständnisse auszuschließen, sind aber Gesetze, die finanzwirksam sind und nicht zu den genannten gehören, ausdrücklich zulässig (Art. 82a Abs. 2 S. 1).²

4. Allgemeine Beschränkungen der Verfassung für jeden Gesetzgeber, auch hier kontrolliert durch das BVerfG

Die Volksgesetzgebung unterliegt im Übrigen den Regeln der Verfassung und darf nicht gegen sie verstoßen; den Volksgesetzgeber treffen insofern dieselben Beschränkungen wie den Bundesgesetzgeber. Ab dem Stadium des Volksbegehrens unterliegt es auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Drittels der Mitglieder des Bundestages der (vorgezogenen) **Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht**.

Schon zuvor hat der Präsident des Bundestages die Möglichkeit, seine Bedenken wie in einem Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung geltend zu machen und ggf. das Bundesverfassungsgericht zur Klärung anzurufen. Die Volksinitiative gilt solange als zulässig, wie nicht das BVerfG das Gegenteil festgestellt hat.

5. Mitwirkung der Bundesländer

Bedarf ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates oder ändert es das Grundgesetz, so gilt das Ergebnis des Volksentscheids in einem Bundesland als Abgabe seines Votums im Bundesrat.

Die sog. **Abweichungsgesetzgebung** der Länder. Art. 72 Abs. 3 GG nennt Regelungsbereiche:³

- § *das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);*
- § *Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);*
- § *die Bodenverteilung;*
- § *die Raumordnung;*
- § *den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);*
- § *die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.*

Für diese Bereiche ist nicht nur die Möglichkeit echter **Gesetzgebungskonkurrenz**, sondern sogar eines **Gesetzgebungswettlaufs** eröffnet. Trifft der Bund in diesem Bereich eine Regelung, so tritt sie regelmäßig frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft. In dieser Zeit haben die Länder die Möglichkeit, etwas anderes zu regeln. In diesen Ausnahmefällen gilt nicht mehr der Vorrang des Bundesrechtes aus Art. 31 GG, sondern das jeweils spätere Gesetz (Art. 72 III Satz 3). Auch der Bund

² Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages sollten nicht generell, eine Wiedereinführung der Todesstrafe nicht ausdrücklich ausgenommen werden; die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages sind bezogen auf ihre Unabhängigkeit (Art. 46 GG) auszunehmen. Die Benennung der Wiedereinführung der Todesstrafe hätte nur die Funktion, eine klischeehafte Diskussion zu vermeiden; die tatsächliche Wiedereinführung der Todesstrafe wäre aber ohnehin mit Art. 1 GG nicht vereinbar und unterliegt damit der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 III GG. Deshalb wird - entgegen dem Entwurf aus dem Jahre 2002 - auf diese Benennung verzichtet.

³ Beim sog. „**Ländermehr**“ im Entwurf 2002 konnten die Ergebnisse der Föderalismusreformen noch nicht berücksichtigt werden.

kann ein „abweichendes“ (Landes-)Gesetz durch ein eigenes „überschreiben“. Bund und Länder könnten also wechselseitig immer wieder ihre Gesetze außer Kraft setzen.

Um zu verhindern, dass ein Land in diesen Bereichen auch von einem durch Volksentscheid beschlossenen Bundesgesetz abweichen kann, soll die Abweichungsgesetzgebung bei dem durch bundesweiten Volksentscheid in all den **Ländern** ausgeschlossen sein, in denen dieser **Volksentscheid die Mehrheit der Stimmen** bezogen auf das Bundesland erhalten hat. Damit ist das Land an das Abstimmungsverhalten seiner Bürgerinnen und Bürger gebunden.