

**Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD****Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes****A. Problem**

Das Grundgesetz vom 23. Mai 1949, als Verfassung für den westlichen Teil Deutschlands bis zur Wiedervereinigung konzipiert, hat sich in den vier Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland bewährt. Nach Erreichung der staatlichen Einheit Deutschlands muß es weiterentwickelt werden zur Verfassung für das geeinte Deutschland, das sich seiner Verpflichtung zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse und seiner größeren Verantwortung bewußt ist, im vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Das Grundgesetz soll künftig seine integrierende und identitätsstiftende Wirkung im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses voll entfalten und in einer Zeit tiefgreifender Veränderung wiederum konkrete Orientierung geben können. Hierzu ist es erforderlich, die verfassungspolitischen Konsequenzen, die die Menschen in den neuen Bundesländern in deren neuen Verfassungen aus ihren Erfahrungen während der DDR-Zeit gezogen haben, auch in der Verfassung des vereinten Deutschlands wirksam werden zu lassen. Ebenso müssen die Einsichten zum Tragen kommen, die unsere Gesellschaft seit der Verabschiedung des Grundgesetzes unter anderem hinsichtlich der zunehmenden Forderung der Bürgerinnen und Bürger nach politischer Mitbestimmung und sozialer Gerechtigkeit, der Wachstumsproblematik und der globalen Zusammenhänge unserer Existenz gewonnen hat.

Einige dieser Probleme sind in den Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat (BT-Drucksache 12/6000) aufgegriffen. Sie tragen aber dem Änderungsbedarf, der sich aus den tiefgreifenden Veränderungen der Wirklichkeit ergibt, auf die das Grundgesetz bezogen ist, nicht hinreichend Rechnung.

B. Lösung

Das Grundgesetz wird ergänzt durch

- die Bekundung des Willens, der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt zu dienen, sowie des Bestrebens, die innere Einheit Deutschlands zu vollenden, in der Präambel,
- die Verankerung des Rechts auf Privatheit und Datenschutz (informationelle Selbstbestimmung), die Schaffung eines Informationszugangsrechtes und die verfassungsgesetzliche Verankerung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit,
- das Verbot von Diskriminierungen in bezug auf die sexuelle Identität,
- das Verbot, Behinderte zu benachteiligen,
- den Schutz von Ehe, Familie und anderer auf Dauer angelegter Lebensgemeinschaft und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- die Verbesserung der Rechtsstellung und der Förderung der Kinder,
- den Schutz und die Förderung von Volksgruppen und nationalen Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit,
- die Verpflichtung des Staates, sich für die Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse, also
 - für einen hohen Beschäftigungsstand,
 - für eine angemessene Versorgung mit menschenwürdigem Wohnraum,
 - für soziale Sicherheit und
 - für den Schutz und die Förderung des Zugangs zur Bildung und des kulturellen Lebens,einzusetzen,
- die durch die Bestimmung über den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen allein noch nicht gewährleistete Achtung der Tiere als Lebewesen,
- die Bekräftigung der Friedensstaatlichkeit, insbesondere durch das Verbot von ABC-Waffen und die Einschränkung von Rüstungsexporten,
- die Integration ausländischer Mitbürger und Mitbürgerinnen durch Ausdehnung des kommunalen Wahlrechts auch auf Nicht-EG-Ausländer sowie
- die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid auch auf Bundesebene sowie die Einführung von Bestimmungen zur Massenpetition.

C. Alternativen

Keine

Ein Gesetzentwurf zur Umsetzung der Empfehlungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wird durch diesen Gesetzentwurf um die erforderlichen weitergehenden Änderungen ergänzt und bildet keine Alternative.

D. Kosten

Noch näher zu bestimmen.

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

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

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16 und 18) vom 28. Juni 1993 (BGBl. I S. 1003), wird wie folgt geändert:

1. Satz 1 der Präambel erhält folgende Fassung:

„Im Bewußtsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden, der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt zu dienen, und in dem Bestreben, die innere Einheit Deutschlands zu vollenden, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.“
2. Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 2a eingefügt:

„Artikel 2a

(1) Jeder Mensch hat das Recht, über die Erhebung und Verarbeitung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Jeder Mensch hat das Recht auf Auskunft über die Erhebung und Verarbeitung seiner persönlichen Daten und auf Einsicht in amtliche Unterlagen, soweit diese solche Daten enthalten.

(2) Diese Rechte dürfen nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden, soweit überwiegende Interessen der Allgemeinheit es erfordern.“
3. Artikel 3 Abs. 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Der bisherige einzige Satz wird wie folgt gefaßt:

„Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner sexuellen Identität, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden.“
 - b) Es wird folgender Satz angefügt:

„Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“
4. Artikel 4 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Jeder hat das Recht, unter Berufung auf sein Gewissen den Kriegsdienst mit der Waffe zu verweigern. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

5. In Artikel 5 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a (neu) eingefügt:

„(2a) Jeder Mensch hat das Recht auf Zugang zu den Daten der vollziehenden Gewalt, soweit nicht schutzwürdige öffentliche Interessen oder Rechte Dritter verletzt werden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

6. Artikel 6 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird folgender Satz 2 (neu) angefügt:

„Dieser Schutz umfaßt auch andere auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaften.“

- b) Der bisherige Absatz 4 wird wie folgt gefaßt und als Absatz 2 eingefügt:

„(2) Frauen haben bei Schwangerschaft und Geburt Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.“

- c) Es wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

„(3) Wer in familiärer Gemeinschaft Kinder erzieht oder für Hilfebedürftige sorgt, ist durch den Staat zu fördern. Der Staat fördert ebenso die Möglichkeit für Frauen und Männer, die Erfüllung ihrer Familienpflichten mit der Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.“

- d) Es wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

„(4) Kinder haben ein Recht auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung zu selbstbestimmungs- und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten.“

- e) Der bisherige Absatz 2 wird wie folgt gefaßt und als neuer Absatz 5 eingefügt:

„(5) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft. Die wachsende Fähigkeit der Kinder zu selbständigem, verantwortlichem Handeln ist zu berücksichtigen. Kinder sind gewaltfrei zu erziehen.“

- f) Der bisherige Absatz 3 wird wie folgt gefaßt und als Absatz 6 angefügt:

„(6) Die staatliche Gemeinschaft trägt für kindgerechte Lebensverhältnisse Sorge. Sie hat gleiche Bedingungen für die leibliche und seelische Entwicklung der Kinder zu schaffen

und Benachteiligungen auf Grund ihrer familiären, wirtschaftlichen oder sozialen Lage entgegenzuwirken. Arbeit von Kindern, die deren Wohl widerspricht, ist verboten. Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen."

g) Der bisherige Absatz 5 wird aufgehoben.

7. Artikel 12a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Männer können vom vollendeten achtzehnten Lebensjahr an zum Dienst in den Streitkräften verpflichtet werden.“

b) Absatz 2 Satz 1 und 2 erhält folgende Fassung:

„Wer aus Gewissensgründen den Kriegsdienst mit der Waffe verweigert, kann zu einem zivilen Ersatzdienst verpflichtet werden. Die Dauer des Ersatzdienstes darf die tatsächliche durchschnittliche Dauer des Dienstes nach Absatz 1 nicht übersteigen.“

8. Nach Artikel 20 werden folgende Artikel 20a bis 20f eingefügt:

a) ¹⁾ „Artikel 20a

Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten. Er schützt und fördert Volksgruppen und nationale Minderheiten deutscher Staatsangehörigkeit.“

b) „Artikel 20b

Der Staat trägt zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen bei. Er sichert im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts einen hohen Beschäftigungsstand.“

c) „Artikel 20c

Der Staat fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum. Er schützt das Wohnrecht von Mietern.“

d) „Artikel 20d

Der Staat gewährleistet ein System der sozialen Sicherheit.“

e) „Artikel 20e

(1) Der Staat schützt und fördert den Zugang eines jeden Menschen zur Bildung. Dieser ist allen Menschen zu Schulen, Hochschulen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen in gleicher Weise zu eröffnen, unabhängig von ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage und politischen Überzeugung.

¹⁾ Satz 1 ist von der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK) als Artikel 20b — neu — mit Zweidrittelmehrheit zur Aufnahme in das Grundgesetz vorgeschlagen.

(2) Er schützt und fördert das kulturelle Leben seiner Bürger.“

f) „Artikel 20f

Tiere werden als Lebewesen geachtet. Sie werden vor nicht artgemäßer Haltung, vermeidbaren Leiden und Zerstörung ihrer Lebensräume geschützt.“

9. Artikel 26 wird wie folgt geändert:

a) Vor den bisherigen einzigen Absatz wird folgender neuer Absatz 1 eingefügt:

„(1) Die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet sich, dem Frieden in der Welt zu dienen. Sie trägt zur Abrüstung und zur Verhütung von Kriegen bei.“

b) Der bisherige einzige Absatz wird Absatz 2.

c) Es werden die folgenden Absätze 3 und 4 angefügt:

„(3) Zur Kriegsführung geeignete Waffen und sonstige Rüstungsgüter dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung entwickelt, hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Dies gilt auch für die hierauf gerichtete Forschung und die Weitergabe entsprechender Kenntnisse. Die Ausfuhr der in Satz 1 genannten Waffen und Güter und die Weitergabe entsprechender Kenntnisse bedarf der Genehmigung der Bundesregierung; sie ist nur in Staaten erlaubt, mit denen die Bundesrepublik Deutschland ein Bündnis zur kollektiven Selbstverteidigung geschlossen hat. Der Endverbleib muß gesichert sein. Über erteilte Genehmigungen ist der Bundestag zu unterrichten. Bei der Ausfuhr in andere als die in Satz 3 genannten Staaten kann die Bundesregierung die Genehmigung nur mit Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages erteilen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das weitere Einschränkungen vorsehen kann.

(4) Die Entwicklung, Herstellung, Lagerung, Beförderung, das in Verkehr bringen, die Aufstellung und Anwendung von atomaren, bakteriologischen, chemischen und anderen Massenvernichtungswaffen sowie die Drohung mit ihrer Anwendung sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen. Bestehende Bündnisverpflichtungen bleiben unberührt.“

10. Artikel 28 Abs. 1 Satz 3 wird wie folgt gefaßt:

„Bei Wahlen in Gemeinden und Gemeindeverbänden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft, andere Ausländer mit ständigem Wohnsitz im Bundesgebiet nach Maßgabe des Landesrechts wahlberechtigt und wählbar.“

11. Artikel 45c wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Der Petitionsausschuß hat bei Masseneingaben, die von mindestens 50 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sind, die Pflicht, Petenten oder ihre Vertreter anzuhören. Masseneingaben werden gemeinsam mit dem Bericht des Petitionsausschusses im Bundestag und in seinen Ausschüssen beraten.“

b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

12. Nach Artikel 45c wird folgender Artikel 45d eingefügt:

„Artikel 45d

Der Bundestag wählt einen Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder für eine Amtszeit von fünf Jahren. Einmalige Wiederwahl ist zulässig. Der Bundesbeauftragte ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig, frei von Weisungen und nur dem Gesetz unterworfen. Er kann sich jederzeit an den Bundestag wenden. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

13. Artikel 76 Abs. 1 wird wie folgt gefaßt:

„Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch Volksinitiative nach Artikel 82a oder durch den Bundesrat eingebracht.“

14. Nach Artikel 82 wird folgender Abschnitt eingefügt:

„VIIa. Volksinitiative, Volksbegehren,
Volksentscheid

Artikel 82a

(1) Durch Volksinitiative kann der Bundestag im Rahmen seiner Zuständigkeit mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befaßt werden. Gegenstand kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein, der den Erlaß, die Aufhebung oder die Änderung eines Bundesgesetzes zum Ziel hat. Anträge über den Haushalt und über öffentliche Abgaben sind unzulässig. Eine Volksinitiative ist zustandegekommen, wenn 0,5 vom Hundert der Stimmberechtigten sie unterzeichnen. Ihre Vertreterinnen und Vertreter haben das Recht auf Anhörung im Bundestag.

(2) Wird ein dem Anliegen der Volksinitiative entsprechender Gesetzentwurf nicht innerhalb von sechs Monaten angenommen, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt. Hält die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das Volksbegehren für verfassungswidrig, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Das Begehren ist erfolgreich, wenn ihm innerhalb eines halben Jahres 5 vom Hundert der Stimmberechtigten zustimmen.

(3) Ist ein Volksbegehren zustandegekommen, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter innerhalb von sechs Monaten ein Volksentscheid statt, es sei denn, das begehrte Gesetz wurde zuvor angenommen. Der Bundestag kann einen eigenen Gesetzesbeschluß zum gleichen Gegenstand nach Abschluß des Verfahrens nach Artikel 77 oder nach Zustimmung des Bundesrates zur gleichzeitigen Abstimmung stellen. Ein Gesetzentwurf ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden, jedoch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten, bei einem verfassungsändernden Gesetz, wenn zwei Drittel der Abstimmenden, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten zustimmen. Die Mehrheiten des Satzes 3 müssen bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürften, und bei verfassungsändernden Gesetzen zugleich in der entsprechenden Zahl der Länder, gemessen an der jeweiligen Stimmzahl im Bundesrat, erreicht werden.

(4) Stimmberechtigt ist, wer für die Wahl zum Bundestag wahlberechtigt ist.

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

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Bonn, den 1. Dezember 1993

Hans-Ulrich Klose und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Das staatliche ebenso wie das nichtstaatliche Leben eines Gemeinwesens wird in hohem Maße von seiner Verfassung bestimmt. Von ihrem Inhalt und von ihrer Akzeptanz hängt wesentlich ab, ob die Unantastbarkeit der Menschenwürde geachtet wird und Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität als Grundwerte des Zusammenlebens respektiert und immer aufs Neue verwirklicht werden. Zu diesem Zweck muß die Verfassung die Bildung und Erhaltung politischer Einheit sowie die Schaffung und Erhaltung rechtlicher Ordnung gewährleisten und beidem Ziel und Richtung geben.

Das Grundgesetz ist dieser Aufgabe gerecht geworden. Es hat sich auch deshalb bewährt, weil es an den geistigen, sozialen, politischen und ökonomischen Entwicklungsstand seiner Entstehungszeit anknüpfte, wichtige Kräfte und Tendenzen dieser Jahre in sich aufnahm und aus den Erfahrungen der jüngeren deutschen Geschichte — insbesondere aus denen der NS-Gewaltherrschaft — die richtigen Konsequenzen zog.

In den über 40 Jahren der Geltung des Grundgesetzes haben sich indes für die Erfüllung seiner essentiellen Aufgaben wesentliche Gegebenheiten im Vergleich zu den Jahren 1948/1949 tiefgreifend verändert. Das gilt einmal für die Auswirkungen des Zusammenbruchs der kommunistischen Ideologie, die Transformation des Ost-West-Konfliktes und für die mit all dem im Zusammenhang stehende deutsche Einigung. Inzwischen sind Einsichten gewonnen in die zerstörerischen Wirkungen eines unbegrenzten Wachstums, in die Gefährdung der ökologischen Lebensvoraussetzungen und die globalen Zusammenhänge unserer Existenz. Ferner hat sich erwiesen, daß die elementaren Lebensbedürfnisse der Menschen selbst unter den heutigen materiellen Gegebenheiten nicht durch das sogenannte freie Spiel der Kräfte automatisch befriedigt werden. Die Tatsache, daß im Herbst 1989 das Volk in der DDR seine Sache selbst in die Hand genommen hat, und die durchaus positiven Erfahrungen, die mit Volksbegehren und Volksentscheid in den Ländern gemacht worden sind, sprechen schließlich auch auf Bundesebene dafür, damit ernst zu machen, daß nach Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes das Volk die von ihm ausgehende Staatsgewalt auch „in Abstimmungen“ ausübt.

Diese Veränderungen haben ein Spannungsverhältnis zwischen Norm und Wirklichkeit entstehen lassen. Es muß im Sinne der prinzipiellen Wertentscheidungen des Grundgesetzes zugunsten der menschlichen Würde, der Gleichberechtigung und des Schutzes der Schwächeren aufgelöst werden. An den bewährten zentralen Prinzipien und Ele-

menten des Grundgesetzes wie der Unantastbarkeit der Würde des Menschen als oberstem Konstitutionsprinzip der verfassungsmäßigen Ordnung, den Prinzipien der Republik und der Demokratie, des sozialen Rechtsstaates und des Bundesstaates ist festzuhalten. Zugleich sind aber im Wege einer umfassenden Verfassungsreform offenbar gewordene Lücken des Grundgesetzes zu schließen und überholte Regelungen so zu erneuern, daß das Grundgesetz seine integrierende und identitätsstiftende Wirkung im Rahmen des deutschen Einigungsprozesses voll entfalten und dem Gemeinwesen in einer Zeit tiefgreifender Veränderung wiederum konkrete Orientierung zu geben vermag. Das Bewahrenswerte des Grundgesetzes kann nur durch seine Reform auf Dauer gesichert werden. Dabei sind auch Impulse aus den neuen Bundesländern in die erneuerte Verfassung aufzunehmen, um deren identitätsstiftende Wirkung für das Zusammenleben in einem gemeinsamen Staatswesen zu verstärken.

2. Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat hat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder eine Reihe von Vorschlägen zur Anpassung des Grundgesetzes verabschiedet (BT-Drucksache 12/6000). Sie beziehen sich u. a. darauf, die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung der Frauen einschließlich der Beseitigung bestehender Nachteile, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und die Achtung der Identität ethnischer, kultureller und sprachlicher Minderheiten als Staatsziele in die Verfassung aufzunehmen, auf Vorkehrungen zur vorsichtigen Stärkung des Föderalismus auf dem Gebiet der Gesetzgebungszuständigkeiten und des Gesetzgebungsverfahrens durch Korrekturen zugunsten der Länder, auf eine Klarstellung, daß die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung umfaßt, sowie auf eine Erleichterung von Neugliederungsmaßnahmen für Teilgebiete von Ländern im allgemeinen und die Option für einen vereinfachten Zusammenschluß der Länder Berlin und Brandenburg im besonderen.
3. Die Orientierungsfunktion der Verfassung gebietet, in Ausformung des Sozialstaatsprinzips Aussagen darüber in das Grundgesetz aufzunehmen, wofür der Staat eigentlich da ist. Die Menschen müssen sich zugleich mit ihren Zielen und Bedürfnissen in der Verfassung wiederfinden können, um sie als ihre Verfassung akzeptieren zu können. Dem dienen die Staatsziele, einen möglichst hohen Beschäftigungsstand und eine ausreichende Versorgung mit menschenwürdigem Wohnraum zu fördern, ein System der sozialen Sicherung zu gewährleisten sowie den Zugang zur Bildung und

die Kultur zu fördern. Diese Staatsziele schaffen keine einklagbaren Rechtsansprüche, geben aber im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung anzustrebende Ziele klarer als bisher vor. Sie heben ins Bewußtsein, daß der Staat um des Menschen da ist, die Freiheitsrechte, die sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen ihres Gebrauches nicht hinreichend garantieren und ein menschenwürdiges Leben eines Mindestmaßes sozialer Sicherheit und Freiheit von existenzbedrohender Not bedarf.

Zu den drängenden Problemen, zu denen das Grundgesetz nicht schweigen kann, gehört heute die fortschreitende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, welche die Zukunft nicht nur der Menschen gefährdet. Die Gemeinsame Verfassungskommission trägt dem durch den Vorschlag Rechnung, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz einzufügen. Die Verpflichtung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bietet auch Tieren einen gewissen Schutz insoweit, als sie Artenvielfalt mit umfaßt und freilebenden Tieren mittelbar den Schutz ihrer Lebensräume gewährleistet. Die Aufnahme des Tierschutzes in die Verfassung rundet diesen Schutz für die Bereiche der Nutz- und Versuchstiere, bei Tiertransporten und beim sonstigen Umgang mit nicht-freilebenden Tieren ab.

Freiheitsrechte allein sichern nicht allen ein Leben in Freiheit und Sicherheit. Zunehmende Individualisierung und veränderte Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Miteinanders haben Benachteiligungen deutlicher hervortreten lassen und das Bewußtsein für Diskriminierungen geschärft. Dies gilt etwa für Benachteiligungen wegen der sexuellen Identität, die künftig ausdrücklich untersagt sind. Leistungsprinzip und ein Verständnis von Normalität, das der Menschenwürde dieser Personen widerspricht, führen dazu, daß die vielen Menschen mit Behinderung zahlreichen Benachteiligungen in verschiedenen Lebensbereichen ausgesetzt sind. Die Aufnahme eines ausdrücklichen Benachteiligungsverbot in das Grundgesetz ist angezeigt und geeignet, in der Gesellschaft das Bewußtsein für die Belange Behinderter zu schärfen, so integrationsstiftend zu wirken und zur Verbesserung ihrer rechtlichen Stellung, namentlich bei Abwägungsentscheidungen von Verwaltungen und Gerichten, beizutragen.

Einem tiefgreifenden Wandel sind auch Ehe und Familie ausgesetzt: Die Ehe ist zwar von den auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften nach wie vor die häufigste. Es haben sich aber vielfältige andere Formen des Zusammenlebens von Menschen miteinander, insbesondere auch von Gemeinschaften mit Hilfebedürftigen und Kindern herausgebildet. Ohne den Schutz von Ehe und Familie in Frage zu stellen, ist deshalb auch anderen auf Dauer angelegten Lebensgemeinschaften verfassungsrechtlicher Schutz zuzubilligen. Anknüpfungspunkt für staatliche Schutz- und Fördermaßnahmen muß dabei vor allem die Verantwort-

ung für Kinder oder die Sorge für Hilfebedürftige sein. Um die Übernahme von Verantwortung für andere im familiären Bereich zu erleichtern, sind von Verfassungen wegen Bemühungen vorzugeben, Männern und Frauen Möglichkeiten zu schaffen, die Erfüllung ihrer Familienpflicht mit Erwerbstätigkeit und der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren.

Kinder als Zukunft unserer Gesellschaft und zugleich ihre schwächsten Glieder kommen bislang in der Verfassung ausdrücklich nur als Objekt, etwa elterlicher Erziehungsbemühungen vor. Zur Verbesserung ihrer Rechtsstellung ist der Anspruch der Kinder auf Wahrung und Entfaltung ihrer Grundrechte sowie auf Entwicklung verfassungsrechtlich zu akzentuieren. Die Einstandspflicht des Staates für die Rechte der Kinder ist zu betonen und das Verhältnis zwischen elterlichem Erziehungsrecht und wachsender Eigenverantwortlichkeit der Kinder genauer zu bestimmen; besondere Bedeutung hat hier in einer zunehmend gewaltförmigen Gesellschaft das Gebot gewaltfreier Erziehung.

Den Gefährdungen, die sich durch die Entwicklung der modernen Informationstechnologien für die einzelnen und die Demokratie ergeben haben, ist durch Regelungen zum Umgang mit Informationen in der Verfassung entgegenzuwirken. Damit wird zugleich die Erfahrung mit dem umfassenden Mißbrauch persönlicher Daten in der ehemaligen DDR aufgegriffen. Die Festschreibung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung wird durch einen Informationsanspruch gegenüber der öffentlichen Verwaltung und durch die Verankerung eines unabhängigen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ergänzt.

Demokratie bedeutet Volkssouveränität. Die parlamentarisch-repräsentative Demokratie des Grundgesetzes ist unverzichtbar, um die vielfältigen und schwierigen Fragen, die sich für die Gestaltung unserer Gesellschaft ergeben, in sachgerechten Verfahren zukunftsorientierten Entscheidungen zuführen zu können. Sie bedarf heute jedoch der Ergänzung um Möglichkeiten direktdemokratischer Beteiligung. Die Einführung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung, also insbesondere des Volksbegehrens und des Volksentscheids auch auf Bundesebene, ist geeignet, dem Ohnmachtsgefühl der Bürgerinnen und Bürger und der daraus resultierenden Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und bisher brachliegende Reserven an Mitverantwortungsbereitschaft und Engagement zu mobilisieren. Einer Stärkung des demokratischen Prinzips des Grundgesetzes dient weiter die Erstreckung des kommunalen Ausländerwahlrechts auch auf Nicht-EG-Staatsangehörige, die zugleich ein wichtiges Moment der Integration ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger bildet.

Die Überwindung der deutschen Teilung und das Ende des hergebrachten Ost-West-Konfliktes müssen ihren verfassungsrechtlichen Ausdruck finden. Die Aufnahme der Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die innere Einheit zu vollenden, in die

Präambel unterstreicht, daß mit der staatlichen Einigung Deutschlands die soziale, wirtschaftliche und bewußtseinsmäßige Einheit nicht erreicht ist, sondern erst noch vollendet werden muß. Das Wissen um die globalen Zusammenhänge unserer Existenz unterstreicht die Ausformung der Friedensstaatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland bereits in der Präambel. Mit den Elementen der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt wird einer Begrenzung des Friedensbegriffs auf die Abwesenheit gewaltförmig ausgetragener militärischer Konflikte entgegengetreten. Von deutschem Boden sind zwei Weltkriege ausgegangen. Die Deutschen haben daher mehr als andere Völker die Pflicht, den Frieden in der Welt zu fördern, zur Abrüstung in der Welt beizutragen und den Ursachen und Voraussetzungen kriegerischer Auseinandersetzungen zu begegnen. Diesem Ziel dienen die Ausformung der staatlichen Verpflichtung auf Friedensstaatlichkeit, nachhaltige Beschränkungen bei der Entwicklung, Herstellung und — vor allem — der Ausfuhr und Kenntnisweitergabe hinsichtlich zur Kriegsführung geeigneter Waffen und sonstiger Rüstungsgüter sowie die ausdrückliche Aufnahme des Verzichts auf ABC-Waffen und andere Massenvernichtungsmittel. In ihrer Gesamtheit unterstreichen diese Änderungen, daß die künftige weltpolitische Rolle der Bundesrepublik Deutschland im jederzeitigen aktiven Eintreten für Frieden und Abrüstung auf der Welt liegen muß.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Änderung der Präambel)

1. Allgemeines

Der Nord-Süd-Konflikt zwischen den armen Staaten des Südens und den reichen des Nordens hat nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Osteuropa und damit dem Wegfall des Ost-West-Konflikts an Schärfe und Prägnanz zugenommen. Es wird immer klarer, daß verantwortliches staatliches Handeln sich nicht mehr darin erschöpfen kann, das eigene Gemeinwesen zu fördern und zu pflegen, sondern daß die internationale Verantwortung der leistungsfähigen Industriestaaten neu definiert werden muß (vgl. dazu Entschließung 1006 [1993] der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, 29. Juni bis 2. Juli 1993, abgedruckt im Bericht in BT-Drucksache 12/5489, S. 39 ff.). Dem trägt die Verpflichtung des Staatswesens schon in der Präambel Rechnung, „der Gerechtigkeit und der Solidarität in der einen Welt“ zu dienen.

Der entscheidende Anlaß der Verfassungsreform ist die deutsche Einigung, wie dies vor allem in Artikel 5 des Einigungsvertrages zum Ausdruck kommt. Mit der Einfügung der Wendung „in dem Bestreben, die innere Einheit Deutschlands zu

vollenden“ in die Präambel wird unterstrichen, daß nach der Vollendung der staatlichen Einheit das Ziel des inneren Zusammenwachsens Deutschlands nicht erreicht ist, und Bemühungen zur Zielerreichung auf lange Sicht aufgegeben bleiben.

2. „Gerechtigkeit in der einen Welt“

Die Ergänzung der Präambel um die Worte „... der Gerechtigkeit und Solidarität in der einen Welt“ trägt der Erfahrung der letzten Jahrzehnte Rechnung, daß die Belange und Interessen der Menschheit eng zusammenhängen. Zur Wahrung und Förderung des Friedens in der Welt bedarf es nicht nur außenpolitischer oder — äußerstenfalls gar — militärischer Mittel. Vielmehr ist die Herstellung von Gerechtigkeit und die Unterstützung der schwächeren Glieder der Völkergemeinschaft zur Friedenssicherung vorrangig und unerläßlich. Wir sind nicht nur moralisch verpflichtet, uns der Interessen hilfsbedürftiger Länder anzunehmen; aktives Handeln in dieser Richtung liegt auch in unserem eigenen Interesse. Wer frühzeitige Hilfe versäumt, den treffen die Folgen in mannigfacher Form bis hin zur Bedrohung des Friedens. Dieses erweiterte Friedenverständnis ist im Sinne einer vorausschauenden Politik erforderlich, auch wenn sie als selbst auferlegte Verpflichtung, Rücksichtnahme und Verzicht den Einsatz von Haushaltsmitteln nach sich zieht.

Den Müttern und Vätern des Grundgesetzes stellte sich diese Problematik 1949 schon wegen der damaligen wirtschaftlichen Schwäche und Not nicht. Dies ist heute — bei allen sozialen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten — anders. Eine verfassungsrechtliche Stützung des Solidaritätsgedankens ist sinnvoll, auch um nationalem Egoismus Grenzen zu ziehen. Mit welchen Mitteln und auf welche Weise diese Selbstverpflichtung zur Solidarität realisiert wird, ist Sache der politischen Praxis. Gemeint und gewollt ist jedenfalls, daß die im Staate Handelnden in einem größeren Maße als bisher durch aktives Handeln und auch durch wirtschaftliche Leistungen die Geschicke in der Welt mitzugestalten haben. Die Ausrichtung des staatlichen Handelns an den Bedürfnissen der „einen Welt“ geht über den bisher bekannten Rahmen der internationalen Zusammenarbeit der Staatenwelt hinaus. Eine Einmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten, die dem völkerrechtlichen Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten widerstreitet, wird der staatlichen Gewalt hierdurch nicht aufgegeben oder gestattet.

Im Begriff des „Frieden der Welt“, dem zu dienen sich das Grundgesetz seit 1949 verpflichtet, ist dieses Verständnis von Gerechtigkeit und Solidarität nicht in der erforderlichen Klarheit enthalten. Dies zeigt bereits, daß in Artikel 1 Abs. 2 GG das Grundgesetz selbst Frieden und Gerechtigkeit nebeneinander aufzählt. Auch der konziliare Prozeß stellt das Eintreten für Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung neben das Bemühen um Frieden.

Der Einführung des Kommunalwahlrechts für Unions-Bürger muß das allgemeine Kommunalwahlrecht schon deswegen folgen, um nicht zwei verschiedene Klassen von Ausländerinnen und Ausländern zu schaffen. Dies erleichtert die Integration von Nicht-EG-Bürgern nicht nur nicht, sondern erschwert sie eher noch weiter und führt zu sozialem Unfrieden. Dabei kann allerdings das kommunale Ausländerwahlrecht nur ein Baustein im Gesamtpaket integrationsfördernder Maßnahmen sein. Es gibt neben der Einwohnerstellung kein besonderes kommunales Bürgerrecht, das unabhängig von der Staatsangehörigkeit durch „Teileinbürgerung“ erworben werden könnte. Schon deswegen geht der Hinweis fehl, das Wahlrecht könne nur das Ergebnis einer durch Einbürgerung abgeschlossenen und dokumentierten erfolgreichen Integration sein. Die durch das Wahlrecht eröffnete Teilhabe an der politischen Willensbildung ist zudem Teil eines auf Integration ziellenden Prozesses und darf nicht voraussetzen, was erst erreicht werden soll.

Das allgemeine Kommunalwahlrecht beachtet die Grenzen, die Verfassungsänderungen durch Artikel 79 Abs. 3 i. V. m. mit Artikel 20 GG gezogen sind. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen zu den schleswig-holsteinischen und hamburgischen Gesetzen zur Einführung eines Ausländerwahlrechts lediglich festgestellt, daß die damaligen Regelungen mit Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG a. F. nicht vereinbar waren. Der Hinweis des Gerichts, daß daraus nicht folge, „daß die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaft erörterte Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Artikel 79 Abs. 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann“ (BVerfGE 83, 37, 59), setzt die Möglichkeit einer weitergehenden Verfassungsänderung voraus. Es macht dabei keinen Unterschied, ob ein Wahlrecht für nichtdeutsche Staatsangehörige auf kommunaler Ebene auf dem Umweg über die europäische Ebene eingeführt wird oder, losgelöst von europäischen Vertragspflichten, hierfür die Verfassung geändert wird. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber steht es jedenfalls frei, den Begriff des Wahlvolkes in den Kommunen anders als für die Bundes- und Landesebene und losgelöst von der deutschen Staatsangehörigkeit zu bestimmen. Daß nach Artikel 20 GG das Staatsvolk von den Deutschen, nach Artikel 116 Abs. 1 GG also den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen gleichgestellten Personen, gebildet wird, steht einer Ausweitung des Kommunalwahlrechts auf Ausländer mithin nicht entgegen.

2. Einzelbegründung

Die Gewährung des kommunalen Wahlrechts für Personen mit ständigem Wohnsitz im Bundesgebiet, die nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft sind, wird nicht im Ganzen durch das Grundgesetz selbst geregelt. Es besteht nach Maßgabe der Ausformungsentscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers.

Dies läßt Raum für unterschiedliche Modelle. Das melderechtliche Erfordernis des ständigen Aufenthaltes ist Mindestvoraussetzung und gestattet, das Wahlrecht von Mindestwohnsitzfristen abhängig zu machen, die über jene hinausreichen, die hinzugezogenen deutschen Staatsangehörigen abverlangt werden.

Zu Nummer 11 (Artikel 45 c [Massenpetition])

1. Allgemeines

Dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages gehen fortlaufend Eingaben in größerer Zahl mit dem selben Anliegen zu, deren Text ganz oder im wesentlichen übereinstimmt (sog. Massenpetitionen). Diese Petenten nutzen schon jetzt in rechtlich statthafter Weise das Petitionsrecht nach Artikel 17 GG als Mittel direktdemokratischer Meinungsbekundung und versuchen so, auf die politische Willensbildung des Staates unmittelbar einzuwirken. Dem individuellen Grundrecht des Artikels 17 GG ist so durch den Grundrechtsgebrauch der Bürgerinnen und Bürger eine kollektive Dimension hinzugefügt worden. Dabei macht der Petitionsausschuß in diesen Fällen von dem ihm zustehenden Recht, die Petenten persönlich anzuhören, bislang nicht hinreichend Gebrauch. Eine Anhörungspflicht kann ein wichtiger Schritt des Parlaments in Richtung auf einen direkteren Zugang zu den Bürgern darstellen.

2. Einzelbegründung

Die Ergänzung trägt dem kollektiven Charakter von Masseneingaben durch die Zubilligung eines Anhörungsrechts vor dem Petitionsausschuß Rechnung. Ein Anhörungsrecht durch Fachausschüsse oder das Plenum ist hiermit nicht verbunden. Das Anhörungsrecht wird durch übereinstimmende Eingaben, die von mindestens 50 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sind, ausgelöst. Klargestellt ist, daß sich die Anhörung auf Vertreterinnen oder Vertreter der Petition beschränken kann — und dies im Regelfall auch wird. Die erforderliche Auswahlentscheidung des Petitionsausschusses wird auf eine rechtlich sicherere Basis gestellt. Den Unterzeichnerinnen und Unterzeichnern einer Sammelpetition macht die ausdrückliche Regelung im Grundgesetz selbst klar, daß ihr Begehren in einer der kollektiven Form entsprechenden Weise behandelt wird. Dies bewirkt auch eine Entlastung des Parlaments. Artikel 45 c (neu) ist verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt dafür, bei Massenpetitionen Artikel 17 GG dahin auszulegen, daß — entsprechend der gegenwärtigen Praxis — die im übrigen bestehende Pflicht zur mit Gründen versehenen Mitteilung über die Art der Erledigung der Petition entfallen kann.

Zu Nummer 12 (Artikel 45 d
[Datenschutzbeauftragter])

1. Allgemeines

Die für die Bürgerinnen und Bürger bestehende Undurchsichtigkeit der Speicherung und Verwendung personenbezogener Daten verlangt nach begleitender Kontrolle und vorbeugendem Rechtsschutz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist „die Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter von erheblicher Bedeutung für einen effektiven Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung“ (BVerfGE 65, 1 [46]).

Mit der verfassungsrechtlichen Verankerung der oder des Datenschutzbeauftragten mit der Aufgabe, eine umfassende und ständige Kontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten sowie die weitere Entwicklung der Verarbeitungsformen zu verfolgen, um eine rechtzeitige Anpassung der Gesetzgebung anzuregen, wird diese Institution dem tagespolitischen Streit entzogen und in ihrer notwendigen institutionellen Unabhängigkeit garantiert. Vorbild sind auch hier die neueren Landesverfassungen, etwa die der Länder Niedersachsen und Brandenburg. Das Konzept einer verfassungsgesetzlichen Informationsordnung, die Datenschutz nicht auf die Verweigerung von Information reduziert, spiegelt sich wider mit der Aufnahme der Informationsfreiheit in Amtsbezeichnung und Aufgabenstellung.

2. Einzelbegründung

Der Artikel greift die wesentlichen Grundzüge des geltenden Gesetzesrechts zur Wahl des Bundesbeauftragten für den Datenschutz sowie zur Amtsdauer und Wiederwahl auf. Auf das bislang in § 22 Abs. 1 BDSG enthaltene Vorschlagsrecht der Bundesregierung wird dabei verzichtet. Das qualifizierte Mehrheitserfordernis stellt aber eine breite Vertrauensbasis sicher und gewährleistet, daß die oder der Datenschutzbeauftragte nicht gegen die Stimmen der Abgeordneten gewählt werden kann, welche die Regierung tragen. Das Amt wird dadurch stärker an den Deutschen Bundestag herangeführt, ohne daß die oder der Datenschutzbeauftragte dadurch von Verfassungen wegen Parlamentsbeauftragte oder Parlamentsbeauftragter wird. Die Frage der institutionellen Anbindung und der Rechtsaufsicht bleibt verfassungsgesetzlich offen und ist in dem in Satz 4 vorbehaltenen Gesetz zu regeln.

Die Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten beziehen sich auch auf die Wahrung und Sicherung der Informationszugangsrechte nach Artikel 5 Abs. 3 (neu).

Sachliche Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit werden verfassungsgesetzlich gesichert. Sie ist auch bei einer institutionellen Anbindung an das Bundesministerium des Innern zu gewährleisten. Davon unberührt bleibt das Recht, sich ohne Zwischenschaltung Dritter an den Deutschen Bundestag zu wenden.

Zu Nummer 13 (Artikel 76)

Es wird als Folgeänderung zu Artikel 82a [neu] klargestellt, daß die durch eine Volksinitiative oder ein erfolgreiches Volksbegehren an den Deutschen Bundestag herangetragenen Gesetzentwürfe als Gesetzesvorlagen zu behandeln sind. Sie bedürfen insbesondere nicht der Übernahme durch bislang zur Gesetzesinitiative Berechtigte.

Zu Nummer 14 (Artikel 82 a [Volksinitiative,
Volksbegehren, Volksentscheid])

1. Allgemeines

Die Diskussion um die Einführung von Formen unmittelbarer Demokratie in das Grundgesetz ist seit der Entscheidung des Parlamentarischen Rates für das demokratisch-repräsentative System nicht verstummt. Die Wandlungen und Defizite der strikt repräsentativ ausgerichteten Parteiendemokratie, die Bedeutung, die das Volk bei der Herstellung der deutschen Einheit gespielt hat, und die Verfassunggebung in den ostdeutschen Ländern unterstreichen, daß auch auf der Ebene des Grundgesetzes die Beteiligungsmöglichkeiten des Volkes zu verbessern sind.

2. Gründe für die Einführung

Volksinitiative, Volksbegehren sowie Volksentscheid sind in das Grundgesetz einzufügen, um den Bürgerinnen und Bürgern über die Teilnahme an Wahlen hinaus weitere Möglichkeiten unmittelbarer Einflußnahme auf die politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen einzuräumen. Viele Bürgerbewegungen und -initiativen auf kommunaler wie auf Landes- und Bundesebene zeigen den Willen der Bevölkerung, sich aktiv für das Gemeinwesen einzusetzen und an seiner Ausgestaltung mitzuwirken. Der zunehmende Anteil von Nichtwählern und die Hinwendung zu radikalen Parteien müssen als deutliche Hinweise dafür aufgenommen werden, daß wachsende Teile der Bevölkerung sich von den etablierten Parteien und ihren Vertretern in den Staatsorganen nicht mehr hinlänglich repräsentiert fühlen. Diesem Zustand der Entfremdung zwischen Politikerinnen und Politikern einerseits, Bürgerinnen und Bürgern andererseits, zwischen Repräsentanten und Repräsentierten also, vielfach als Politik- oder Parteienverdrossenheit bezeichnet, kann dadurch begegnet werden, daß der bestehenden Bereitschaft zur Teilhabe an der Politikgestaltung erweiterte Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Die Einführung direktdemokratischer Verfahren allein kann allerdings die sogenannte Parteienverdrossenheit nicht überwinden. Auch die Parteien werden sich dieser Verfahren bedienen — nicht zuletzt auch deshalb, weil die Durchführung solcher Verfahren in aller Regel der Organisation und Initiierung bedarf. Ein Machtzuwachs der Parteien ist damit nicht verbunden: Daß ihnen neben ihren parlamentarischen Entfaltungsmöglichkeiten auch die Wege zur Anrufung wie Organisation von

Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid eröffnet sind, wird als zusätzliche Form des Dialogs mit den Bürgerinnen und Bürgern die politische Kultur nur befruchten können. Die Parteien müssen sich zumindest der thematischen Konkurrenz sachbezogener Initiativen stellen und verlieren ihr faktisches „Politikmonopol“.

Handlungsformen hierfür sind insbesondere die Volksinitiative, das Volksbegehren und der Volksentscheid. Diese Formen direkter Bürgerbeteiligung stellen das parlamentarisch-repräsentative System des Grundgesetzes nicht in Frage, sondern ergänzen es sinnvoll und entwickeln es zu einer partizipativen Demokratie fort. Das Parlament bleibt für den Regelfall der Ort der politischen Auseinandersetzung, der Entscheidung und des Kompromisses. Das Volk als Träger der Staatsgewalt gewinnt aber einen effektiveren Einfluß auf deren Ausübung, indem es das Parlament zwingen kann, sich mit bestimmten Themen zu befassen, oder indem es Entscheidungen an Stelle des Gesetzgebers trifft.

Die Demokratie ist auf aktive, interessierte und verantwortungsbewußte Bürgerinnen und Bürger angewiesen. Ein Mehr an direkter Bürgerbeteiligung führt so auch unmittelbar zur Festigung und Belebung der parlamentarischen Demokratie. Eine Schwächung ist nicht zu erwarten. Die Sorge um die „demokratische Reife“ des Volkes, die — im Gegensatz zu den vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen — bei der Verabschiedung des Grundgesetzes als Grund für die Versagung direkter Demokratie ins Feld geführt worden war, widerstreitet jedenfalls heute nicht mehr direkter Demokratie. Die Bundesrepublik Deutschland kann sich auf ein in 40 Jahren gefestigtes demokratisches Selbstverständnis des deutschen Volkes stützen. Zudem hat die friedliche Revolution in der DDR bewiesen, daß die Bevölkerung verantwortlich und rational von ihren Gestaltungsmöglichkeiten Gebrauch macht. Als gelungenes Beispiel unmittelbarer Demokratie („Wir sind das Volk!“) verstärkt sie die für die Einführung verbesserter Bürgerbeteiligung streitenden Argumente. Angeblich negative Erfahrungen aus der Zeit der Weimarer Republik können dem nicht entgegengehalten werden. Diese ist keinesfalls durch Volksentscheide zu Grunde gerichtet worden. Dies belegt schon die historische Tatsache, daß keiner der beiden reichsweiten Volksentscheide Erfolg gehabt hat und auch die gescheiterten Volksbegehren keineswegs zur Destabilisierung der parlamentarischen Ordnung geführt haben. Die Mütter und Väter des Grundgesetzes hatten bei ihrer Ablehnung 1949 wohl mehr die Hitlerschen Schein-Plebiszite der Jahre 1933, 1934 und 1938 sowie die Sorge vor Augen, die SED werde direktdemokratische Instrumente mißbrauchen.

Die Erfahrungen in Staaten des — vor allem europäischen — Auslandes, deren Verfassungen Formen direkter Bürgerbeteiligung enthalten, lassen erkennen, daß auch schwierige und komplexe Sachverhalte vom Volk sachgerecht beurteilt und entsprechend entschieden werden können. Inso-

fern stellt eine entsprechende Ergänzung des Grundgesetzes auch einen Schritt zu mehr europäischer Gemeinsamkeit dar. In neun der elf westdeutschen Länder der Bundesrepublik Deutschland gibt es die Möglichkeit des Volksentscheides, und alle ostdeutschen Länder haben ihn ebenfalls in ihren Verfassungen bzw. vorläufigen Verfassungen vorgesehen. Es gibt keinen Grund, das, was sich auf Länderebene bewährt hat, auf Bundesebene nicht zuzulassen.

3. Grundzüge des Verfahrens

Das vorgesehene Verfahren der Volksgesetzgebung ist dreistufig ausgestaltet:

- Mit der Volksinitiative erhalten die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen; Gegenstand einer Volksinitiative kann auch ein mit Gründen versehener Gesetzentwurf sein.
- Stimmt der Gesetzgeber innerhalb einer bestimmten Frist einem solchen Gesetzentwurf nicht zu, findet auf Antrag der Vertreterinnen und Vertreter der Initiative ein Volksbegehren statt.
- Kommt es zustande und trägt der Gesetzgeber ihm nicht Rechnung, so ist ein Volksentscheid über den Gesetzentwurf durchzuführen. Bei positivem Ausgang des Volksentscheides, d. h. bei Zustimmung einer — gegebenenfalls qualifizierten — Mehrheit der Abstimmenden, ist der Gesetzentwurf angenommen.

Das Verfahren der Volksgesetzgebung ist eine gleichrangige Alternative zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, das weiterhin das Regelgesetzgebungsverfahren bleiben soll und wird. Die Volksgesetzgebung ist dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren nicht in der Weise überlegen, daß in diesem Verfahren zustandegekommene Gesetze von den Bindungen an die Verfassung, etwa die Grundrechte der einzelnen oder die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, freigestellt wären, die Gesetze nicht im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren wieder geändert werden könnten oder als von vornherein sachlich „richtiger“ und mit höherer demokratischer Legitimation ausgestattet zu werten wären. In seiner Ausgestaltung muß das Verfahren der Volksgesetzgebung dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren vergleichbare Verfahrenssicherungen gegen nicht problemangemessene Entscheidungen vorsehen; sie können allerdings — in beiden Verfahrensarten — nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

4. Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die erste Stufe, die Volksinitiative. Hier kann das Quorum noch relativ niedrig angesetzt werden. Denn eine gelungene Initiative hält — ähnlich der als Artikel 45c (neu) vorgesehenen Massenpetition — den Deutschen Bundestag lediglich dazu an, sich mit einem in seine Zuständigkeit fallenden Thema zu befassen und die Vertreterin-

nen und Vertreter der Initiative anzuhören. Das gewählte Quorum entspricht etwa 300 000 Stützungsunterschriften. Da die Volksinitiative auch erste Stufe des dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens sein kann, ist für Initiativen, die den Erlaß, die Aufhebung oder die Änderung eines Bundesgesetzes zum Ziel haben, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu beachten. Ausgeschlossen werden Anträge über den Haushalt und über öffentliche Abgaben. Für das Haushaltsgesetz als das in Zahlen gegossene Regierungsprogramm ergibt sich dies aus der Funktion, alle ausgabenwirksamen Vorhaben und Maßnahmen zu bündeln; auch das Budgetrecht des Parlaments umschließt nicht das Budgetinitiativrecht. Der Begriff der öffentlichen Abgaben, über die bereits die Initiative nicht zulässig ist, folgt dem Abgabebegriff der Finanzverfassungsartikel und umfaßt Steuern (einschließlich der Zölle) und Finanzmonopole, nicht aber Gebühren, Beiträge und sonstige nichtsteuerliche Abgaben und auch sonst nicht alle finanzwirksamen Gesetze. Die Beschränkung rechtfertigt sich hier daraus, daß das in Artikel 113 Abs. 1 GG vorgesehene Zustimmungsverfahren für finanzwirksame Gesetze wegen des höheren Abstimmungsaufwandes auf das Verfahren der Volksgesetzgebung nicht übertragbar ist.

5. Zu Absatz 2

Absatz 2 erfaßt mit dem Volksbegehren eine für die Staatswillensbildung verbindlichere Stufe. Ab dieser Stufe kann Gegenstand der Bürgerbeteiligung nur noch ein ausformulierter Gesetzentwurf sein, der von den Vertreterinnen und Vertretern des Begehrens nicht mehr geändert werden darf. Die dem Parlament eingeräumte Frist von sechs Monaten unterstreicht, daß sich das Volksgesetzgebungsverfahren nicht gegen das Parlament richtet, es vielmehr den gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes möglich ist, ein Begehren ganz oder teilweise aufzugreifen. Die Behandlungsfrist des Parlaments bedeutet zugleich eine wirksame Sperre gegen eine demagogische Ausnutzung des Instrumentariums und verhindert, daß kurzfristige tagespolitische Stimmungen den Gebrauch prägen. Die Sechsmonatsfrist ist eine Höchst-, keine Mindestfrist. Lehnt der Gesetzgeber vor Fristablauf die (unveränderte) Annahme des Gesetzentwurfs endgültig ab, verkürzt sich die Frist entsprechend.

Die Befassungspflicht des Deutschen Bundestages verhindert, daß Entscheidungsfähigkeit und Verantwortungsbereitschaft des Parlaments dadurch beeinträchtigt werden, daß in schwierigen, politisch sensiblen Fragen Plebiszite dem parlamentarischen Entscheidungsträger die Flucht aus der Verantwortung ermöglichen. Die Volksinitiative ist gerade ein Mittel, diese Verantwortung beim Deutschen Bundestag anzumahnen.

Der Entwurf verzichtet auf eine automatische Einleitung des Volksbegehrens, um insbesondere jenen Fällen Rechnung zu tragen, in denen ein Gesetzentwurf vom Gesetzgeber nur zum Teil übernommen oder mit überzeugender Begründung abgelehnt wird. Es bedarf des Antrages der

Vertreterinnen und Vertreter der Initiative. Das stärker auf öffentliche Diskussion angelegte Verfahren der Volksgesetzgebung ist gegenüber verfassungsrechtlichen Bedenken, die im Verfahren geltend gemacht werden, empfindlicher und unflexibler als das parlamentarische Rechtssetzungsverfahren. Absatz 2 Satz 2 sieht daher das Recht und die Pflicht der im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle Antragsbefugten vor, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn das Begehren für verfassungswidrig gehalten wird. Diese vorgezogene Normenkontrolle entlastet den weiteren Verfahrensgang von verfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen und beugt delegitimierenden Enttäuschungserfahrungen vor, die bei der Verwerfung eines durch Volksentscheidung beschlossenen Gesetzes durch das Verfassungsgericht als verfassungswidrig entstehen können.

In der Phase des Begehrens hat der Entwurf einen ersten Ernsthaftigkeitstest zu bestehen. Das gewählte Quorum von 5 Prozent der Stimmberechtigten — dies entspricht etwa 3 Millionen Stützungsunterschriften — trägt dazu bei, daß Sonderinteressen oder Begehren mit lediglich regionaler Bedeutung nicht zur Abstimmung gelangen können. Das Quorum ist namentlich deswegen nicht höher angesetzt, um nicht abschreckend zu wirken und gesellschaftlich relevanten Anliegen, welche die Bürgerinnen und Bürger bewegen, eine realistische Chance zu lassen. Eine deutliche Absenkung des Quorums scheidet aus, da sonst Parteien, größere Verbände oder gesellschaftliche Gruppen aus eigener Kraft Volksentscheide einleiten könnten, ohne sich der erforderlichen Relevanzprüfung stellen zu müssen.

Die Sammelfrist von sechs Monaten schafft weiteren Raum für eine umfassende Information der und Diskussion in der Bevölkerung. Sie ist geeignet, Manipulationen durch starke Interessenverbände und einseitige Berichterstattung, einer Entrationalisierung von Entscheidungen und Populismus entgegenzuwirken und stellt sicher, daß Tagesstimmungen der Bevölkerung nicht unmittelbar zu rechtlicher Wirkung gelangen.

6. Zu Absatz 3

Der in Absatz 3 geregelte Volksentscheid findet nach erfolgreichem Volksbegehren binnen einer weiteren Diskussions-, Informations- und Werbephase von höchstens sechs Monaten statt, wenn nicht zuvor der Gesetzgeber das begehrte Gesetz annimmt. Der Zeitraum von sechs Monaten läßt hinreichend Raum, um Abstimmungen zu besonders ungünstigen Zeiten — etwa während der Sommerschulferien — vermeiden oder um mehrere Abstimmungen zusammenfassen zu können.

Ein Gesetzbeschuß durch Volksentscheid kommt bei einfachen Bundesgesetzen zustande, wenn sich die Mehrheit der Abstimmenden für einen Gesetzentwurf ausspricht. Das zusätzliche Erfordernis, daß mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zugestimmt haben muß, verhindert, daß sich partikuläre Sonderinteressen kleiner Minderheiten und

nur regional begrenzt bedeutsame Regelungen durchsetzen. Gewährleistet wird zugleich, daß das Abstimmungsergebnis nicht durch den Hinweis auf eine zu geringe Stimmbeteiligung in Frage gestellt werden kann. Bei Anliegen von bundesweiter Bedeutung besteht die Aussicht, daß die Stimmbeteiligung so hoch sein wird, daß die Abstimmungsmehrheit das Zustimmungsquorum erreicht.

Höhere Quoren gelten für Verfassungsänderungen. Die Verfassung als Grundlage auch des politischen Prozesses muß auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen. Bei einer Verfassungsänderung im Wege der Volksgesetzgebung müssen daher zwei Drittel der Abstimmenden, die mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten ausmachen müssen, zustimmen.

Die Verzahnung von parlamentarischer und direktdemokratischer Gesetzgebung wird in der Phase des Volksentscheides dadurch hergestellt, daß der Gesetzgeber einen eigenen Gesetzesbeschluß zum gleichen Gegenstand zur Abstimmung stellen kann. Dieses Vorbildern in Bayern und der Schweiz nachgebildete Verfahren setzt die Verkündungsreife des Gesetzesbeschlusses voraus; es ist geeignet, die zur Abstimmung stehenden Alternativen klarer herauszustellen. In dem Ausführungsgesetz ist mit Blick auf die Zustimmungsquoren vorzusehen, daß in diesem Fall jeder und jedem Stimmberechtigten für jeden der zur Abstimmung stehenden Entwürfe je eine Stimme zukommt.

Satz 4 trägt dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland Rechnung und ver-

hindert, daß Volksentscheide auf Bundesebene den Föderalismus schwächen und zentralisierend wirken. Die von Artikel 79 Abs. 3 GG verlangte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung — sonst vermittelt über den Bundesrat — kann für das Verfahren der Volksgesetzgebung durch die der Landesvölker ersetzt werden. Mit der Orientierung an dem abgestuften Stimmgewicht der Bundesländer im Bundesrat statt einer direktproportionalen Stimmgewichtung wird der durch das Bundesratsprinzip gewährleistete Schutz der Länder in das Abstimmungsverfahren der Volksgesetzgebung verlängert.

7. Zu den Absätzen 4 und 5

Die Abstimmungsberechtigung ist an die Wahlberechtigung zum Deutschen Bundestag geknüpft, um die Gleichartigkeit der demokratischen Grundlage zu betonen.

Die Einzelheiten des Verfahrens der Volksgesetzgebung sind in einem besonderen Bundesgesetz zu regeln, das wegen der Möglichkeit von Volksentscheiden auch in der Zustimmung des Bundesrates obliegender Bereiche selbst dessen Zustimmung bedarf. Neben Verfahrensfragen und Einzelheiten der Rechtsstellung der Initiativen werden in diesem Gesetz auch Fragen der Öffentlichkeitsarbeit und der Kostenerstattung zu regeln sein.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift enthält gemäß Artikel 82 Abs. 2 Satz 1 GG eine Inkrafttretensbestimmung.