

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Gerald Häfner, Joseph Fischer (Frankfurt),
Kerstin Müller (Köln) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung im Grundgesetz

A Problem

Mehr als zwei Drittel der Bevölkerung wollen direkt über politische Sachfragen entscheiden. Sie sind nicht länger damit zufrieden, als Steuer- und Beitragszahler die Entscheidungen der Politik zu verantworten, auf deren Zustandekommen sie aber nur indirekt über die turnusmäßige Teilnahme an Wahlen Einfluß nehmen zu können. Für die Bürgerinnen und Bürger können die alle vier Jahre stattfindenden Wahlen zum Deutschen Bundestag dieses Defizit nicht ausgleichen. Wählentscheidungen sind keine Sachentscheidungen und Mehrheiten im Parlament und in der Bevölkerung sind in vielen Fällen nicht identisch. Für die Menschen selbst und für die politische Kultur ist es ein erheblicher Unterschied, ob sich die Volkssouveränität nur in Wahlen oder auch in Abstimmungen ausdrücken kann. Bei aller Härte der Auseinandersetzungen im Vorfeld der Abstimmungen sind sie in der Regel sachbezogener und weniger machtorientiert als das bei Wahlkämpfen oft der Fall ist.

Die unmittelbare Teilhabe an Demokratie und Volkssouveränität sind in der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland wenig befriedigend gelöst. Die Bürgerinnen und Bürger bleiben auf Bundesebene nur Zuschauerinnen und Zuschauer. Bei Wahlen wird die Zusammensetzung des Parlaments und teilweise auch dessen personelle Zusammensetzung bestimmt. Die Bevölkerung bleibt aber von politischen Sachentscheidungen ausgesperrt.

Das Grundgesetz selbst steht auf der Seite der Menschen, die mehr Beteiligungsrechte verlangen. Es legt in Artikel 20 Abs. 2 fest, daß „alle Staatsgewalt ... vom Volke“ ausgeht. Text und Auftrag der Verfassung sind klar. Neben den politischen Wahlen soll es auch Abstimmungen geben, in denen das Volk die Staatsgewalt unmittelbar ausübt. Solche Abstimmungen hat es aber bis heute nicht gegeben. Während der Deutsche Bundestag zügig ein Bundeswahlgesetz zur Konkretisierung des Artikels 20 Abs. 2 ver-

abschiedete, hat er es bis heute nicht vermocht, ein Bundesabstimmungsgesetz zu beschließen, auch den zweiten Teil des unmißverständlichen Grundgesetzauftrages umzusetzen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf schafft die verfassungsmäßigen und einfachgesetzlichen Voraussetzungen für die Einführung von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung auf Bundesebene. Er leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Abbau des Demokratiedefizits in Deutschland, das als einer der letzten Staaten in Europa außer bei der Neugliederung des Bundesgebiets keine direkte Demokratie auf gesamtstaatlicher Ebene zuläßt. Der Ausbau demokratischer Beteiligungsrechte baut auf der Idee der Demokratie auf, einer der wichtigsten Grundsätze der neueren Geschichte. Sie begründet sich auf die Überzeugung, daß das Volk nicht Untertan einer Herrschaft ist, sondern selbst Souverän.

Um den Auftrag des Artikels 20 Abs. 2 des Grundgesetzes, wonach alle Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, zu verwirklichen, muß das Grundgesetz an verschiedenen Stellen ergänzt werden. Insbesondere durch den neuen Artikel 82a (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksabstimmung) erfolgt die Klarstellung, daß neben dem parlamentarischen Gesetzgeber in Einzelfällen auch das Volk selbst als Gesetzgeber tätig werden kann.

Das gesamte Abstimmungsverfahren gliedert sich in drei Abschnitte. Auf der ersten Stufe kann jede Bürgerin und jeder Bürger einen Volksantrag auf den Weg bringen. Stimmen 100 000 Abstimmungsberechtigte diesem Antrag zu, muß sich der Deutsche Bundestag mit der vorgelegten Sachfrage befassen. Der Antrag selbst kann sich auf eine bloße Aufforderung an das Parlament beschränken, in bestimmter Weise tätig zu werden. Er kann aber auch einen vollständigen Gesetzentwurf beinhalten, dessen Verabschiedung vom Parlament verlangt wird. Nach einer parlamentarischen Ablehnung des Volksantrags können 1,5 Millionen Stimmberechtigte in einem Volksbegehren die eigentliche Abstimmung verlangen, bei der dann die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Dieses Quorum dient der notwendigen Qualifizierung und Beschränkung der Vorlagen auf wirklich wesentliche Themen. Bei Änderungen des Grundgesetzes ist eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden erforderlich.

Eine verantwortliche Urteilsbildung hängt von der Möglichkeit ab, die Argumente für und wider in der anstehenden Frage kennenzulernen und selbst abzuwägen. Die Information über das Anliegen des Gesetzentwurfs bedarf in einem gewissen Umfang der finanziellen und organisatorischen Unterstützung durch staatliche Stellen. Ansonsten besteht die Gefahr, daß diejenigen, die über genügend finanziellen und publizistischen Rückhalt verfügen, eine breite Öffentlichkeit erreichen können. Der Entwurf regelt die Zuwendungen an die Initiativen und die Versendung der Abstimmungsunterlagen

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Kosten einer Abstimmung sind ebenso wie die Ausgaben für Wahlen Demokratiekosten. Die Höhe der entstehenden Kosten richtet sich naturgemäß nach der Anzahl der eingeleiteten und erfolgreich zustande gekommenen Volksbegehren, deren Zahl offen ist. Den Verwaltungskosten müssen indes die Einsparungen gegenübergestellt werden, die sich beispielsweise durch die Verhinderung fragwürdiger oder gar unsinniger Projekte ergeben. Die bisherigen Erfahrungen bei Abstimmungen in den Bundesländern oder in den Kommunen zeigen, daß erfolgreiche Abstimmungen in aller Regel zu Einsparungen und nicht zu Mehrausgaben führen. Von daher ist durch die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksabstimmung per Saldo mit nicht unerheblichen Einsparungen für die öffentlichen Haushalte zu rechnen.

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung im Grundgesetz

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

Artikel 1 Änderung des Grundgesetzes [Einführung von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung]

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. November 1995 (BGBl. I S. 1492), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 [Völkerrechtliche Vertretung des Bundes; Vertragsgesetz] wird wie folgt geändert:
 - a) Der Punkt wird gestrichen.
 - b) Folgender neuer Halbsatz wird angefügt:

„oder der Annahme durch Volksabstimmung, wenn mindestens eineinhalb Millionen Abstimmungs-berechtigte oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages eine solche Abstimmung verlangen.“
2. Artikel 76 Abs. 1 [Einbringung von Gesetzesvorlagen] erhält folgende Fassung:

„(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestage durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, durch den Bundesrat oder durch Volksinitiative nach Artikel 82a Abs. 1 eingebracht.“
3. Artikel 77 Abs. 1 Satz 1 [Gesetzgebungsverfahren] wird wie folgt gefaßt:

„Die Bundesgesetze werden vom Bundestage oder durch Volksabstimmung beschlossen.“
4. Artikel 79 Abs. 2 [Änderung des Grundgesetzes] wird wie folgt geändert:
 - a) Der Punkt wird gestrichen.
 - b) Folgende Ergänzung wird angefügt:

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

5. Nach Artikel 82 wird folgender neuer Abschnitt eingefügt:

„VIIa. Volksbegehren, Volksabstimmung

Artikel 82a

[Volksantrag, Volksbegehren, Volksabstimmung]

(1) Einhunderttausend Stimmberechtigte haben das Recht, den Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung zu befassen. Dem Volksantrag kann auch eine Gesetzesvorlage zugrunde liegen, die den Erlaß, die Aufhebung oder die Änderung eines Bundesgesetzes zum Ziel hat. Die antragstellende Initiative hat das Recht auf Anhörung.

(2) Stimmt der Bundestag der Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten nicht zu, kann die Initiative innerhalb von zwei Jahren nach Abschluß des parlamentarischen Antragsverfahrens beim Deutschen Bundestag die Durchführung eines Volksbegehrens beantragen. Das Volksbegehren ist erfolgreich, wenn ihm mindestens eineinhalb Millionen Stimmberechtigte binnen drei Monaten zugestimmt haben. Hat ein erfolgreiches Volksbegehren die Änderung eines nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen aber noch nicht vom Bundespräsidenten ausgefertigten Gesetzes zum Gegenstand, findet die Volksabstimmung statt; ein Antragsverfahren nach Absatz 1 ist nicht erforderlich.

(3) Die Volksabstimmung findet frühestens drei Monate, spätestens fünfzehn Monate nach dem erfolgreichen Abschluß des Volksbegehrens statt, es sei denn, das zuvor begehrte Gesetz kommt auf parlamentarischem Wege zustande oder das Volksbegehren wird zurückgezogen. Der Bundestag kann dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf zur Abstimmung mit vorlegen.

(4) Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Bei mehr als zwei konkurrierenden Vorlagen wird den Stimmberechtigten jede Vorlage gesondert zur jeweiligen Annahme oder Ablehnung vorgelegt. Finden mehrere Vorlagen eine Mehrheit der Abstimmenden, so ist die Vorlage mit den meisten Präferenzstimmen angenommen. Stimmberechtigt ist, wer das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzt.

(5) Der Bundestag unterrichtet die einzelnen Stimmberechtigten vor der Volksabstimmung durch eine besondere Bekanntmachung über die Abstimmungsvorlage und in jeweils gleichem Umfang über die Stellungnahme des Bundestages und des Bundesrates. Die antragstellende Initia-

tive hat ein Recht auf Gegenäußerung in angemessenem Umfang.

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

6. In Artikel 93 [Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts] wird in Absatz 1 Nr. 4a nach der Angabe „38“ die Angabe „82a“ eingefügt.

Artikel 2

Gesetz zur Regelung des Verfahrens von Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung (Bundesabstimmungsgesetz)

ABSCHNITT 1

Anwendungsbereich

§ 1

Volksgesetzgebung

Das Volk hat das Recht, seinen Willen im Rahmen von Volksanträgen, Volksbegehren und Volksabstimmungen zum Ausdruck zu bringen, soweit das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Ausgenommen sind Abstimmungen über direkte Eingriffe in den bereits beschlossenen Bundeshaushalt des laufenden Jahres und das Besolungsrecht des laufenden Haushaltsjahres.

§ 2

Stimmrecht

Teilnahmeberechtigt an Volksantrag, Volksbegehren und Volksabstimmung ist, wer am Abstimmungs-tage zum Deutschen Bundestag wahlberechtigt ist.

§ 3

Anwendung der Vorschriften des Bundeswahlgesetzes

Die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes über

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

ABSCHNITT 2

Erste Stufe: Antragsverfahren

§ 4

Volksantrag

(1) Einhunderttausend Stimmberechtigte können nach Maßgabe dieses Gesetzes im Rahmen eines Volksantrags gemäß Artikel 82a Abs. 1 des Grundgesetzes den Deutschen Bundestag mit bestimmten Gegenständen der politischen Willensbildung befassen oder die Zustimmung zu einer selbst eingebrachten Gesetzesvorlage verlangen; die Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 finden entsprechend Anwendung.

(2) Der Volksantrag ist beim Präsidium des Deutschen Bundestages schriftlich einzureichen.

(3) Das Stimmrecht der Unterzeichner des Antrags ist bei Einreichung nachzuweisen.

(4) In dem Antrag sind drei Vertreterinnen oder Vertreter anzugeben, die gemäß § 10 berechtigt sind, im Namen der Initiative rechtsverbindliche Erklärungen zu dem Antrag abzugeben und entgegenzunehmen.

§ 5

Verfahren des Volksantrags

(1) Der Präsident oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages überweist den Volksantrag an den Petitionsausschuß. Dieser holt eine Stellungnahme der Fachausschüsse ein, wenn der Antrag einen Gegenstand der Beratung in diesen Fachausschüssen betrifft.

(2) Für die Behandlung des Antrags findet das Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses mit der Maßgabe Anwendung, daß die Vertreter der Initiative, die das Antragsverfahren betreibt, das Recht auf Anhörung haben und verlangen können, daß Zeugen und Sachverständige gehört werden.

(3) Der Petitionsausschuß legt den behandelten Antrag dem Deutschen Bundestag gesondert vor. Der Bericht wird gedruckt, verteilt und innerhalb von drei Sitzungswochen auf die Tagesordnung gesetzt; der Bericht kann vom Berichterstatter mündlich ergänzt werden. Eine Aussprache findet statt, wenn diese von einer Fraktion oder von anwesenden fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages verlangt wird.

(4) Der Deutsche Bundestag soll binnen sechs Monaten den Bevollmächtigten der Initiative das Ergebnis der parlamentarischen Behandlung ihres Antrags mitteilen. Diese Mitteilung ist mit Gründen zu versehen.

ABSCHNITT 3

Zweite Stufe: Das Volksbegehren

§ 6

Änderung des Antrags

Nach Abschluß des Antragsverfahrens gemäß § 5 Abs. 4 und vor der Einleitung des Volksbegehrens

können die Vertreter der Initiative im Rahmen ihrer Vertretungsmacht den Entwurf des Volksbegehrens redaktionell überarbeiten. Der Wesensgehalt und die Zielrichtung des Antrags dürfen dabei nicht verändert werden.

§ 7

Voraussetzungen, Inhalt und Fristen

(1) Hat der Deutsche Bundestag dem Volksantrag nicht zugestimmt, kann die antragstellende Initiative nach Maßgabe der folgenden Absätze beim Deutschen Bundestag die Durchführung eines Volksbegehrens mit dem Ziel verlangen, eine Volksabstimmung herbeizuführen. Wird die Änderung eines nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen, aber noch nicht vom Bundespräsidenten ausgefertigten Gesetzes begehrt, ist ein vorheriges Antragsverfahren nicht erforderlich.

(2) Das Volksbegehren muß innerhalb von zwei Jahren nach Abschluß des parlamentarischen Antragsverfahrens beim Präsidium des Deutschen Bundestages beantragt werden. Es ist erfolgreich zustande gekommen, wenn es innerhalb von drei Monaten von wenigstens eineinhalb Millionen Stimmberechtigten unterstützt wird.

(3) Gegenstand des Volksbegehrens nach Artikel 82a Abs. 1 des Grundgesetzes ist der Erlaß, die Änderung oder die Aufhebung einer schriftlich niedergelegten, als Stammgesetz oder als Änderungsgesetz gefaßten beschlußfähigen Gesetzesvorlage (gegebenenfalls unter Einbeziehung von Karten, Zeichnungen und ähnlichen Elementen) gemäß Artikel 77 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes. Das Volksbegehren muß normenklar und durchführbar sein und schriftlich begründet werden.

(4) Bei Volksbegehren, die zu finanziellen Mehrbelastungen oder Mindereinnahmen des Bundes oder wenigstens eines Landes führen, muß das Volksbegehren einen Vorschlag zur Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Das gleiche gilt für Gesetzentwürfe, die zu Einnahmeverminderungen führen oder für die Zukunft führen werden.

§ 8

Verfahrensregeln

(1) Das Präsidium des Deutschen Bundestages bestimmt im Einvernehmen mit den Vertretern der antragstellenden Initiative den Beginn und das Ende der Eintragsfrist von drei Monaten für die Durchführung des Volksbegehrens.

(2) Die Eintragslisten werden den zuständigen Landratsämtern und kreisfreien Städten spätestens zwei Wochen vor Beginn der Eintragsfrist in ausreichender Zahl zugestellt. Die Landratsämter leiten die Listen an die Gemeinden in ihrem Bezirk weiter. Die Gemeinden legen die Listen während der Eintragsfrist zumindest während der gesamten Öffnungszeiten der Behörde

aus. Die Eintragsfrist für das Volksbegehren wird von den Gemeinden in ortsüblicher Weise bekanntgegeben.

(3) Die Initiative ist berechtigt, auf die Auslegung der Unterschriftenlisten bei den Gemeinden zu verzichten und statt dessen die Unterschriftensammlung selbst durchzuführen. Die freie Unterschriftensammlung nach Satz 1 Alternative 2 kann auch zusätzlich zur Auslage bei den Gemeinden durch getrennte Listen erfolgen. Die Unterschriftenlisten sind den Gemeinden zur Feststellung der Teilnahmeberechtigung an dem Volksbegehren bis zum Ende der Eintragsfrist einzureichen. Bei brieflicher Zustellung muß der Poststempel mindestens auf den letzten Tag der Eintragsfrist ausgestellt sein.

(4) Die Gemeinden leiten die Unterschriften der teilnahmeberechtigten Unterzeichner des Volksbegehrens nach Abschluß der Eintragsfrist an den Deutschen Bundestag weiter.

(5) Das Präsidium des Deutschen Bundestags stellt das Ergebnis des Volksbegehrens fest.

(6) Im Rahmen einer vom Präsidium festzulegenden Erklärungsfrist können die Vertreter des Volksbegehrens einstimmig und im Rahmen ihrer Vertretungsmacht den Verzicht auf die Durchführung einer Volksabstimmung erklären.

§ 9

Mißbrauchs- und Formulierungskontrolle

(1) Das Volksbegehren ist unzulässig, wenn es geeignet ist, das friedliche Zusammenleben der Völker zu beeinträchtigen, die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zu verletzen oder gegen den Schutz vor Diskriminierungen nach Artikel 3 Abs. 3 des Grundgesetzes zu verstoßen. Eine Unzulässigkeit liegt auch dann vor, wenn der Bund keine Gesetzgebungszuständigkeit besitzt, der Entwurf irreführend überschrieben ist oder Beleidigungen oder falsche Tatsachenbehauptungen enthält.

(2) Das Volksbegehren ist unzulässig, wenn es eine Änderung des Grundgesetzes zum Ziel hat, die eines der in den Artikel 1 bis 19 Abs. 4 des Grundgesetzes niedergelegten Grundrechte oder eines der in den Artikel 20, 33 Abs. 1 bis 3, Artikeln 38, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes enthaltenen Rechte in ihrem Wesensgehalt einschränkt oder die Aufhebung des Verbots der Todesstrafe in Artikel 102 des Grundgesetzes betreibt.

(3) Über eine mögliche Unzulässigkeit des Volksbegehrens nach Maßgabe dieses Gesetzes entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Präsidiums des Deutschen Bundestages, fünf vom Hundert der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung oder einer Landesregierung. Wird der Antrag, das Volksbegehren für unzulässig erklären zu lassen, rechtzeitig vor Beginn des Eintragsverfahrens gestellt, so wird das Verfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ausgesetzt.

ABSCHNITT 4

Dritte Stufe: Die Volksabstimmung

§ 10

Volksabstimmung

(1) Die Volksabstimmung findet frühestens drei, spätestens fünfzehn Monate nach dem erfolgreichen Abschluß des Volksbegehrens statt, es sei denn, das zuvor begehrte Gesetz kommt auf parlamentarischem Wege zustande oder das Volksbegehren wird zurückgezogen. Der Deutsche Bundestag kann dem Volk einen eigenen Gesetzentwurf oder eine andere Willenserklärung zur Abstimmung mit vorlegen. Gegenstand des Volksentscheids ist die durch Volksbegehren vorgelegte Abstimmungsvorlage. Bezieht sich das Volksbegehren auf mehrere Bereiche, die in keinem notwendigen inneren Zusammenhang stehen, so kann das Präsidium im Einvernehmen mit den Vertretern des Volksbegehrens getrennte Abstimmungen festlegen. Eine getrennte Abstimmung kann auch dann erfolgen, wenn bestimmte Teile des Volksbegehrens unzulässig sind. In diesem Fall sind die Vertreter des Volksbegehrens von der Entscheidung unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

(2) Der Abstimmungstag wird vom Präsidium des Deutschen Bundestages im Benehmen mit der Initiative festgelegt. Eine Volksabstimmung soll nach Möglichkeit am gleichen Tag mit anderen Volksabstimmungen oder mit Wahlen stattfinden.

(3) Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen; bei Volksabstimmungen zur Änderung des Grundgesetzes nach Artikel 79 des Grundgesetzes ist eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden erforderlich. Bei Stimmgleichheit ist der Entwurf abgelehnt.

(4) Bei mehr als zwei konkurrierenden Abstimmungsvorlagen kann der Stimmberechtigte jede Vorlage einzeln annehmen oder ablehnen. Für den Fall, daß mehrere Vorlagen eine Mehrheit der Abstimmenden erhalten, ist diejenige mit den meisten Präferenzstimmen angenommen.

§ 11

Information der Stimmberechtigten

(1) Jeder Stimmberechtigte erhält vor der Volksabstimmung zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung von der Gemeindebehörde eine besondere Bekanntmachung über die Abstimmungsvorlage und in gleichem Umfang über die Stellungnahmen von Deutschem Bundestag, Bundesrat sowie über die Gegenäußerung der Initiative. Die sind kurz und sachlich zu halten und dürfen keine falschen Tatsachenbehauptungen und diskriminierende Äußerungen enthalten.

(2) Das Präsidium des Deutschen Bundestages bestimmt den Umfang der Informationen nach Absatz 1 und legt die Fristen für die Einreichung der Stellungnahme.

(3) Die finanziellen Aufwendungen von Behörden und anderen öffentlichen Stellen des Bundes und der Länder für Informationsarbeit im Zusammenhang mit der Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids dürfen die Höhe der finanziellen Zuwendungen für die am Volksabstimmungsverfahren beteiligten Initiativen nicht übersteigen.

§ 12

Feststellung des Ergebnisses, Ausfertigung und Verkündung

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

(2) Ein durch Volksabstimmung zustande gekommenes Gesetz wird gemäß Artikel 82 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Für das Inkrafttreten gilt Artikel 82 Abs. 2 des Grundgesetzes entsprechend.

FÜNFTER ABSCHNITT

Die Initiative

§ 13

Rechtsstellung und Finanzierung der Initiative

(1) Die Initiative, die das Volksabstimmungsverfahren über alle drei Verfahrensebenen betreibt, gibt sich eine Satzung und bestimmt mindestens drei Vertreter. Sie bestimmt ihre innere Ordnung selbst. Diese muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.

(2) Die Initiative ist im Rahmen ihrer Tätigkeit parteifähig, § 50 Abs. 1 der Zivilprozeßordnung findet keine Anwendung.

(3) Die Initiative ist verpflichtet, über Herkunft und Verwendung der ihr zugeflossenen Mittel sowie über ihr Vermögen zum Ende jedes Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft abzulegen. § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 des Parteiengesetzes wird entsprechend angewendet.

(4) Die Initiative informiert die Öffentlichkeit über die Ziele des Volksbegehrens sowie der von ihr vorgelegten Gesetzesvorlage zur Volksabstimmung. Sie hat Anspruch auf die durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes festzulegenden notwendigen Kosten einer angemessenen Informationsarbeit.

(5) Für die Annahme von Spenden an die Initiative wird § 25 Abs. 1 des Parteiengesetzes entsprechend angewendet. Spenden, deren Gesamtwert im Jahr 20 000 DM übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der

Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen.

SECHSTER ABSCHNITT**Ermächtigungsregelung und Rechtswegegarantie****§ 14****Bundesabstimmungsordnung**

Das Bundesministerium des Innern erläßt die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderliche Bundesabstimmungsordnung; § 52 des Bundeswahlgesetzes findet entsprechende Anwendung.

§ 15**Rechtswegegarantie**

Aus Anlaß von Streitigkeiten zu diesem Gesetz entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

Artikel 3**Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes**

Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473) wird wie folgt geändert:

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

„3a. Über Beschwerden der am Verfahren beteiligten Verfassungsorgane und der Initiativen entscheidet, soweit die ordnungsgemäße Durchführung des Volksabstimmungsverfahrens betroffen ist, das Bundesverfassungsgericht.

Artikel 4**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 24. März 1998

Gerald Häfner

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Allgemeiner Teil

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

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

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

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

Mehr Demokratie wagen

Die Unzufriedenheit in weiten Teilen der Öffentlichkeit mit Inhalt und Erscheinungsbild der Politik hat in manchen Bereichen Formen angenommen, die nur noch schwer als Beiträge zum demokratischen Diskurs anzusehen sind. Zu oft mischen sich vielfach berechnete Kritikansätze an dem selbstherrlichen Parteiengebahren mit vordemokratischen Denkweisen, in denen Pluralismus, Meinungsvielfalt und demokratischer Diskurs traditionell keinen Platz haben.

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

Öffnung der Entscheidungsprozesse in einem notwendigen Gegensatz zu der Fähigkeit stehen, Probleme im allgemeinen Diskurs zu erkennen und zu lösen.

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

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

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

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

Durch diese verfehlte Frontstellung gegenüber der Bevölkerung wird deren ohnehin latenter Mißmut immer weiter verstärkt. Dabei geht es keineswegs ausschließlich um die Einführung von Volksentscheiden, sondern auch um andere Formen demokrati-

scher Beteiligungsrechte. So versteht niemand mehr, daß bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten bei Parlamentswahlen, den Wählerinnen und Wählern nicht einmal das Recht zugestanden wird, auf die Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber der Landeslisten Einfluß zu nehmen. Die Stimme für eine Partei wird so zur Blankovollmacht für alle ihre Personal- und Sachentscheidungen, seien sie noch so fragwürdig.

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

Vielfach wird in der Auseinandersetzung über das Für und Wider der Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid argumentiert, direkte Demokratie bedrohe die Rechte des Parlaments. Diese Auffassung läßt, wie bereits ausgeführt, die eigentlichen Ursachen für den Verlust parlamentarischer Einwirkungsmöglichkeiten unbeachtet. Es kann wohl nicht ernsthaft behauptet werden, die Entwicklung des Parlamentarismus in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland habe durch die direkte Demokratie Schaden genommen. Es wäre einer notwendigerweise kritischen Bilanz von 40 Jahren Parlamentarismus viel sinnvoller, über eine Parlamentsreform nachzudenken und die Rechte der einzelnen Abgeordneten und der Minderheit in der Volksvertretung deutlich auszubauen. Bedenklich ist es in diesem Zusammenhang, wenn die gleichen Kräfte, die einen Ausbau der Parlamentsrechte ablehnen, unter Hinweis auf die angebliche Schwächung der Parlamentsrechte den Volksentscheid zu verhindern suchen.

Es bleibt auch in Zukunft dabei, daß die übergroße Mehrzahl der Gesetze auf parlamentarischem Weg verabschiedet wird. Zur lebendigen Demokratie gehört jedoch auch eine gewisse Konkurrenz. Die Demokratie lebt von der Auseinandersetzung der Parteien und Gruppierungen, zwischen Bund und Ländern, aber auch von einem fruchtbaren Dualismus von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung. Der vorgelegte Entwurf zielt nicht auf eine Schwächung des Parlaments ab. Das Parlament kann doch zu jeder Zeit – wenn es sich dies leisten möchte – Gesetze aufheben und erlassen. Die wesentlich größere Flexibilität und die Stetigkeit parlamentarischer Institutionen lassen den Verdacht als völlig unbegründet erscheinen, der Volksentscheid gefährde den Parlamentarismus. Die reichhaltigen Erfahrungen in den Bundesländern und im Ausland geben keinerlei Anlaß zu derartigen Befürchtungen.

Die Bürgerinnen und Bürger erwarten von der Politik nicht allein die praktische Lösung von Problemen,

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

Die politische Vorreiterrolle der Landesverfassungen

Eine wichtige Vorreiterrolle in der aktuellen Diskussion über mehr Demokratie spielen die Landesverfassungen. Nicht allein in den neuen Ländern, auch in westlichen Bundesländern, wie Niedersachsen, Berlin und Rheinland-Pfalz, wird intensiv an einer Reform der jeweiligen Landesverfassung gearbeitet. Eine Vorbildrolle hat hier die Enquete-Kommission Verfassungs- und Parlamentsreform des Landes Schleswig-Holstein, deren Vorschläge zur Reform der Landessatzung seit 1989 gelten.

Wie in fast allen westlichen Bundesländern wurde auch in diese neuen Landesverfassungen Volksbegehren und Volksentscheid festgeschrieben. Beachtlich ist das Bekenntnis zur direkten Demokratie in den Verfassungen von Sachsen und Brandenburg ausgefallen. Mit überwältigender Mehrheit wurde die Regelung in Brandenburg vom Volk in einer Abstimmung am 14. Juni 1992 bestätigt.

In den alten Ländern kann vornehmlich Bayern auf praktische Erfahrungen zurückgreifen. Das Eingangsquorum von 10 v. H. ist zwar außerordentlich hoch, dennoch ist es Initiativen in der Vergangenheit mehrfach gelungen, diese Hürde zu überspringen, zuletzt bei dem Volksentscheid über ein besseres Müllkonzept und bei der Reform der Gemeindeordnung. Dieses Volksbegehren war schließlich trotz des erbitterten Widerstands der Landesregierung erfolgreich. Dieser Erfolg zeigt, daß gerade Sachentscheidungen in der Lage sind, klassische parteipolitische Strukturen aufzubrechen.

Das Bekenntnis des Parlamentarischen Rates zur direkten Demokratie

Bei der Debatte über die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Bundesebene wird bisweilen übersehen, daß die Option für direkte Demokratie im Grundgesetz bereits angelegt ist. In Artikel 20 Abs. 2 GG ist ausdrücklich von Abstimmungen die Rede: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch entsprechende Organe ... ausgeübt.“ Es trifft deshalb nicht zu, wenn immer wieder behauptet wird, das Grundgesetz kenne ausschließlich die repräsentative Demokratie. Im Parlamentarischen Rat wurde 1949 bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes das Für und Wider ausgiebig erörtert. Dabei stellte Carlo Schmid, Vorsitzender des Grundsatzausschusses, klar: „Wir wollen kein Monopol für die repräsentative Demokratie.“ Alle Versuche, den Begriff „Abstimmungen“ aus dem Grundgesetzentwurf wieder herauszustreichen, wurden abgelehnt. Trotz

dieser Offenheit des Grundgesetzes hat es in der Vergangenheit nicht an Versuchen gefehlt, mit Hilfe einer herrschenden Lehrmeinung dem Grundgesetz nachträglich durch Interpretation ein angebliches Verbot jedweder Form plebiszitärer Willensäußerung – mit Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 GG – zu unterstellen. Diese Auffassung kann jedoch mittlerweile als erledigt angesehen werden.

Der Parlamentarische Rat war im Grundsatz durchaus offen für die direkte Demokratie, hat diese Entscheidung aber mit Rücksicht auf die Zeitumstände weder im Rahmen der Gesetzgebungszuständigkeiten des Grundgesetzes selbst noch in einem eigenen Bundesgesetz zum Ausdruck gebracht. Es ist die Absicht des vorgelegten Entwurfs, nach fast 50 Jahren Grundgesetz diese Lücke zu schließen.

Überwiegend positive Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksabstimmungen

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

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

Die vielfältigen deutschen und internationalen Erfahrungen zeigen indessen, daß durch Volksbegehren und Volksentscheide wichtige Beiträge geleistet werden, die politische Diskussion für neue Inhalte und Gestaltungsformen zu öffnen. Auf diese Weise wird nicht die parlamentarische Demokratie geschwächt, sondern die demokratische Substanz in der Bevölkerung gestärkt. direkte Demokratie ist keine Prämie für Demagogen, sondern ein wirksames Mittel, dem verbreiteten Gefühl der politischen Ohnmacht entgegenzuwirken. So kann politischer Demagogie, die auf dieser negativen Stimmung aufbaut, wirksam begegnet werden.

Grundzüge des vorgelegten Entwurfs

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

a) Ablauf des Verfahrens: Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung

Das gesamte Verfahren ist in drei aufeinander folgende Abschnitte gegliedert. Auf der ersten Stufe können 100 000 Stimmberechtigte das Parlament mit einer bestimmten Angelegenheit befassen. Das kann ein Antrag oder auch ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf sein. Stimmt das Parlament binnen sechs Monaten diesem Ansinnen nicht zu, kann die Initiative auf der zweiten Stufe durch ein Volksbegehren einen Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung stellen, wenn 1,5 Millionen Stimmberechtigte binnen drei Monaten dieses Volksbegehren unterstützen. Ist die Initiative in der Lage, diese Unterschriften zusammenzutragen, so findet dann in einem Zeitraum von drei bis fünfzehn Monaten die eigentliche Volksabstimmung statt.

Diese zeitliche Staffelung der Verfahrensschritte ist ein wesentliches Element des Verfahrens. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, dafür Sorge zu tragen, daß erst nach einer gründlichen und vertieften öffentlichen Debatte eine Abstimmung stattfinden kann. Angesichts einer solchen Regelung sind immer wieder vorgebrachte Bedenken, es könne zu unüberlegten und überstürzten Plebisziten kommen, gegenstandslos. Vom Einbringen der Initiative bis zur Abstimmung vergehen ca. eineinhalb Jahre; Zeit genug für eine gründliche Prüfung des Pro und Kontra. Es ist zu erwarten, daß ein so angelegtes Verfahren einen wirksamen Beitrag zur Versachlichung der politischen Diskussion zu leisten in der Lage ist.

b) Kein zu hohes Quorum

Bevor ein Volksentscheid stattfinden kann, muß er von 1,5 Millionen Menschen begehrt werden. Die notwendige Zahl der Unterschriften (Quorum) darf nicht zu hoch angesiedelt sein, weil erfahrungsgemäß dann keine Volksgesetzgebung zustande kommen kann. Die Zahl darf aber auch nicht zu niedrig liegen, weil ansonsten zahlreiche Gruppen und Verbände aus eigener Kraft Volksentscheide einleiten könnten, deren gesellschaftliche Relevanz nicht in überzeugender Weise dargetan ist und deren Zahl dann über die öffentliche Akzeptanzschwelle hinausginge. Die Festlegung auf eine bestimmte Zahl ist nicht frei von Willkür, weil es keine festen Grundlagen für deren Bestimmung geben kann. Die prinzipielle Unterschiedlichkeit von Parlament und Bevölkerung bei ihrer Konstituierung als Abstimmungsorgan schließt eine Übernahme parlamentarischer Quoren jedenfalls aus. Die immer wieder ins Spiel gebrachte Zahl von 5 v. H. der Bevölkerung entspräche einer Zahl von über 3 Millionen Unterschriften. Eine solche Zahl ist außerordentlich hoch und könnte eine eher abschreckende Wirkung auf Initiativen und Bevölkerung haben. Zu bedenken ist dabei auch, daß ein Quorum im Verhältnis umso niedriger sein muß, je größer das entsprechende Gebiet ist. Eine Zahl von 1,5 Millionen erscheint daher als durchaus sachgerecht.

Eine zweite Quorum-Schwelle ist in den meisten nationalen und internationalen Gesetzen die Beteiligung an dem Volksentscheid selbst. Der Entwurf sieht bei einfachen Bundesgesetzen bewußt von einem solchen Beteiligungsquorum ab. Wie die historische und internationale Erfahrung zeigt, werden die Gegner einer Initiative versuchen, die Menschen von der Beteiligung an der Abstimmung abzuhalten, um auf diese Weise das Erreichen des Beteiligungsquorums zu verhindern. Eine wirkliche Pro- und Contra-Abstimmung findet so nicht statt. Der Effekt einer zwar klar gewonnenen, aber am Beteiligungsquorum gescheiterten Volksinitiative, ist außerordentlich negativ und hat stark desintegrative Wirkung. Das Referendum über die Fürstenenteignung im Jahre 1926, das von 95 v.H. der Abstimmenden unterstützt wurde, ist ein anschauliches Lehrbeispiel. Die Gegner propagierten den Boykott der Abstimmung, so daß mit 36 v.H. der Abstimmungsberechtigten das Beteiligungsquorum von 50 v.H. verfehlt wurde. Bei einer offenen Abstimmung wäre dem Referendum ein klarer Erfolg beschieden gewesen.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Zu Nummer 1 – Artikel 59 Abs. 2 Satz 1

Die Ergänzung des Artikels 59 Abs. 2 GG macht eine Ausnahme bei der strikten Trennung von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung. Über das Ratifizierungsgesetz zu einem völkerrechtlichen Vertrag hinaus soll neben die bisher übliche Ratifizierung durch den Deutschen Bundestag und Bundesrat auch unter bestimmten Voraussetzungen eine Volksabstimmung treten können.

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

In diesem Zusammenhang muß der grundlegende Unterschied zwischen einem Gesetzentwurf aus der Mitte der Bevölkerung und einem Gesetz zur Ratifizierung eines völkerrechtlichen Vertrages beachtet werden. Nur die nationalen Regierungen können solche Abkommen schließen, nicht jedoch Parlamente oder gar Volksinitiativen. Parlament und Bevölkerung können letztlich nur über das von der Regierung vorgelegte Ratifizierungsgesetz mit Ja oder Nein abstimmen. Als praktisches Problem kommt hinzu, daß die Ratifizierungsfrist selbst Teil dieses Vertrages ist. Es ist daher nicht möglich, das zeitlich gestaffelte Volksabstimmungsverfahren des Artikels 82a GG ohne weiteres auf ein solches Vertragsreferendum zu übertragen. Es wird daher vorgeschlagen, der Initiative die Möglichkeit einzuräumen, direkt die erforderlichen 1,5 Millionen Unter-

schriften zu sammeln, um die Volksabstimmung durchführen zu können. Das parlamentarische Antragsverfahren kann dann entfallen.

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

Die Durchführung des Vertragsreferendums ist als Minderheitenrecht ausgestaltet. Diese Regelung hat den Vorzug, die Entscheidung über die Durchführung der Volksabstimmung von der vorherigen Zustimmung der Regierungsmehrheit unabhängig zu machen. Auf diese Weise tritt der durchaus erwünschte Nebeneffekt ein, daß die Regierung bei ihren Verhandlungen mit auswärtigen Staaten die Rolle des Parlaments bereits im Vorfeld stärker berücksichtigen muß, als das beim gegenwärtigen Rechtszustand der Fall ist.

Zu Nummer 2 – Artikel 76 Abs. 1

Artikel 76 regelt gemeinsam mit den Artikeln 77, 78 und 82 GG das Verfahren für die Bundesgesetze. Sie sind konstitutiv für den Gesetzesbegriff des Grundgesetzes. Die Erweiterung des Initiativrechts von Deutschem Bundestag und Bundesregierung durch die Volksgesetzgebung macht die Ergänzung des Artikels 76 Abs. 1 GG notwendig. Die Einfügung stellt zugleich klar, das eine Einbettung des plebiszitären Gesetzgebungsverfahrens in das Gesetzgebungsverfahren des Grundgesetzes vollzogen wird.

Zu Nummer 3 – Artikel 77 Abs. 1

Das Verfahren der Verkündung von Volksgesetzen wird redaktionell der Regelung für die parlamentarisch zustande gekommenen Gesetze angepaßt.

Zu Nummer 4 – Artikel 79 Abs. 2

Das Verfahren der Änderung des Grundgesetzes durch Volksgesetzgebung wird in Artikel 79 Abs. 2 abschließend geregelt. Das Grundgesetz bekennt sich zur Volkssouveränität mit dem Satz: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Artikel 20 Abs. 1). Angesichts des verfassungsmäßigen Ranges der verfassunggebenden Souveränität des Volkes wäre es nicht zu rechtfertigen, ausgerechnet das Grundgesetz selbst aus dem Prozeß der Volksgesetzgebung ausklammern zu wollen. In Anbetracht der herausgehobenen Rolle der Verfassung, an die selbstverständlich die Volksgesetzgebung ebenso gebunden ist wie das Parlament, muß deren Änderung – auch durch das Volk selbst – von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Auch das Volk selbst ist als *Pouvoir constitue* an die Verfassung gebunden

und hat insbesondere die Grundrechte des Individuums und die Kompetenzordnung zu respektieren. Artikel 79 Abs. 3 bindet den Volksgesetzgeber ebenso wie die parlamentarischen Gesetzgebungskörperschaften.

Als Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit einer auf dem Wege der Volksgesetzgebung zustande gekommene Verfassungsänderung müssen zwei Drittel der Abstimmenden der Vorlage zugestimmt haben.

Zu Nummer 5 – Artikel 82 a

Zu Absatz 1

Die erste Stufe der Volksgesetzgebung ist nicht durch strenge Zulassungsvoraussetzungen reglementiert. Sie ist in ihrer Doppelfunktion als erweiterte Massenpetition auf der einen Seite und als verbindliche erste Stufe der Volksgesetzgebung ausgestaltet. Die erforderlichen formellen und materiellen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind im Bundesabstimmungsgesetz geregelt.

Wenn sich 100 000 Bürgerinnen und Bürger an das Parlament wenden, um ein politisches Anliegen zu vertreten, sollen sie selbst entscheiden, ob sie einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorlegen oder einen eher allgemein formulierten Antrag einbringen, um einen Prozeß des politischen Überdenkens in der Volksvertretung auszulösen. Das parlamentarische Verfahren ist wie eine qualifizierte Petition zu behandeln. Die Vertreter der Initiative haben das Recht auf Anhörung. Sie können verlangen, daß Zeugen und Sachverständige angehört werden.

Zu Absatz 2

Die Initiative kann als zweite Stufe der Volksgesetzgebung das Volksbegehren einleiten, wenn das Parlament eine Gesetzesvorlage der Initiative nicht unverändert annimmt. Der Antrag auf Durchführung eines Volksbegehrens muß binnen zwei Jahren nach Abschluß des parlamentarischen Verfahrens beim Präsidium des Deutschen Bundestages gestellt werden. Das Begehren ist nur dann erfolgreich, wenn wenigstens 1,5 Millionen Unterschriften von stimmberechtigten Personen zu seiner Unterstützung vorliegen. Die Sammlung dieser 1,5 Millionen Unterschriften muß innerhalb von drei Monaten erfolgreich abgeschlossen sein. Ansonsten ist das Begehren gescheitert.

Auf das verbindliche Initiativverfahren nach Absatz 1 kann nur dann verzichtet werden, wenn auf ein laufendes parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren eingewirkt werden soll. Ein parlamentarisches Vorverfahren wäre hier sinnlos, weil das Parlament sich ohnehin mit dem Thema anhand eines Gesetzentwurfs befaßt. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes nach Artikel 82 Abs. 2 kann über das nach Artikel 78 zustande gekommene Gesetz und das sich darauf beziehende Volksbegehren abgestimmt werden.

Zu Absatz 3

Haben wenigstens 1,5 Millionen Stimmberechtigte dem Entwurf durch ihre Unterschrift die Zustimmung

erteilt, werden diese Unterschriften wie bei der Volksinitiative wiederum dem Präsidium des Deutschen Bundestages übergeben. Nach dessen Prüfung legt das Präsidium im Benehmen mit der Initiative den Tag des Volksentscheids fest. Der Zeitraum liegt zwischen drei und 15 Monaten. Auf diese Weise werden Abstimmungen zu besonders ungünstigen Zeitpunkten vermieden und die Möglichkeit geschaffen, mehrere Abstimmungen zur gleichen Zeit durchführen zu lassen.

Die Zeitspanne trägt auch dem Umstand Rechnung, daß auch mehrere Initiativen gleichzeitig zu einer bestimmten Sachfrage einen Gesetzentwurf zur Volksabstimmung bringen können, wenn in jedem Einzelfall die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Abstimmungen können dann gleichzeitig stattfinden. Der Entscheidungsspielraum des Präsidiums des Deutschen Bundestages bei der Festlegung des Abstimmungstermins ist von daher aus praktischen Gründen erforderlich, weil ansonsten die Gefahr besteht, daß binnen weniger Wochen mehrere Volksentscheide stattfinden, möglicherweise sogar zum gleichen Thema. Eine Bündelung ist hier sachgerecht und geboten.

Eine Volksabstimmung findet nicht statt, wenn der Inhalt der Initiative als Gesetz auf parlamentarischem Weg verabschiedet wird oder die Initiative durch einstimmigen Beschluß ihrer Vertreter auf die Abstimmung verzichtet. Eine Volksabstimmung ist überflüssig, wenn es beispielsweise zu einer Einigung zwischen Initiative und Parlament kommt oder sich das Begehren auf andere Weise erledigt hat.

Zu Absatz 4

Ein Volksentscheid ist angenommen, wenn er die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhält. Es entscheiden dabei nur die tatsächlich abgegebenen Stimmen. Es entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Stimmgleichheit ist die zur Abstimmung gestellte Vorlage abgelehnt.

Steht lediglich eine Vorlage zur Abstimmung, können die Abstimmenden nur mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen. Können sich die Abstimmenden zwischen zwei Vorlagen entscheiden, so ist diejenige angenommen, die die meisten Stimmen bekommt.

In den Fällen, wo drei und mehr Vorlagen abgestimmt werden, bedarf es eines eigenen Verfahrens. Ansonsten besteht die Gefahr erheblicher Verfälschungen des Mehrheitswillens. Erfahrungsgemäß versuchen Gegner von Vorlagen, die auf eine gesetzliche Änderung bestehender Verhältnisse abzielen, nicht selten, einen „Kompromißvorschlag“ zu lancieren, um auf diese Weise durch Spaltung der Reformkräfte eine Mehrheit für den Status quo zu bewirken. Es wird daher vorgesehen, jeden Vorschlag mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen zu lassen. Zusätzlich kann jeder Abstimmende eine persönliche Präferenz-Reihenfolge angeben. Sollten mindestens zwei Gesetzesvorlagen auf diese Weise mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten, entscheidet die Angabe der Präferenzen. So haben die Abstimmenden die Möglichkeit, neben der favorisierten Vorlage eine Präferenzstimme abzugeben, um beispielsweise den Sieg

einer den eigenen Vorstellungen genau entgegengesetzten Vorlage zu verhindern.

Das Alter für die Abstimmungsberechtigung richtet sich nach der Regelung für das aktive Wahlrecht gemäß Artikel 38 Abs. 2 GG.

Zu Absatz 5

Die Bekanntmachung der Abstimmungsvorlagen und der Absichten der Initiative sind von ausschlaggebender Bedeutung für den Diskussions- und Entscheidungsprozeß bei der Volksgesetzgebung. Es bedarf einer sorgfältigen Abwägung der unterschiedlichen Interessen, insbesondere dem Informationsbedürfnis der Abstimmungsberechtigten. Es müssen aber auch die Rechte der verschiedenen Verfassungsorgane gewahrt werden, denen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren die Verantwortung zukommt. Einbezogen werden müssen auch die Belange der Bundesländer, deren Rechte auf Bundesebene vom Bundesrat wahrgenommen werden. Die Stellungnahme beider Verfassungsorgane ist daher gemeinsam mit dem eigentlichen Abstimmungstext und einer Gegenäußerung der Initiative zu den Stellungnahmen von Deutschem Bundestag und Bundesrat den einzelnen Abstimmungsberechtigten bekannt zu machen. Dabei ist auf das ausgewogene Verhältnis im Umfang der jeweiligen Texte zu achten, um ein Übergewicht der einen oder der anderen Seite zu vermeiden.

Zu Nummer 6 – Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4a

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

Zu Artikel 2 (Bundesabstimmungsgesetz)

Zu § 1 (Volksgesetzgebung)

Die Bestimmung faßt den Kern der Volksgesetzgebung in Artikel 82a GG zusammen und stellt noch einmal klar, daß sich die Volksgesetzgebung auf die Bereiche bezieht, in denen der Bund auch die Gesetzgebungszuständigkeiten hat. Durch diese Klarstellung wird eindeutig festgelegt, daß jeder Eingriff in die Zuständigkeitsbereiche der Länder vermieden werden soll und daß die Volksgesetzgebung den gleichen Kompetenzzuweisungen des Grundgesetzes unterliegt wie die parlamentarischen Gesetzgebungsorgane.

Im deutschen Verfassungsbereich findet sich zumeist die Bestimmung, daß Finanzvorlagen im Rahmen des Volksentscheids unzulässig sind. Der Entwurf übernimmt diese Beschränkungen nicht. Er läßt sich vom Grundsatz leiten, daß das Volk selbst nicht weniger verantwortungsbewußt zu handeln in der Lage ist als die Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Der oberste Souverän darf nicht weniger Rechte haben als seine Repräsentanten.

Ausgenommen von einer Volksabstimmung sind aber bereits beschlossene laufende Ausgabenpositionen, die den aktuellen Bundeshaushalt und die Be-

soldung der Beamten betreffen. Durch diese Einschränkung soll vermieden werden, daß laufende Ausgaben plötzlich in Frage gestellt werden können. Einen weitergehenden Ausschluß finanzwirksamer Gesetze mit Hilfe des materiellen Haushaltsbegriffs würde indes den demokratischen Ansatz aushöhlen und zu endlosen Abgrenzungsproblemen führen. Es ist praktisch kaum vorstellbar, einen Gesetzentwurf zu verabschieden, der nicht in der einen oder anderen Weise finanzwirksam ist oder werden könnte. Eine Volksabstimmung über den gesamten Bundeshaushalt ist ebenfalls gänzlich unwahrscheinlich, da er schon aus Zeitgründen kaum handhabbar und für die Bürgerinnen und Bürger nicht interessant sein dürfte. Die öffentliche Aufmerksamkeit konzentriert sich erfahrungsgemäß nicht auf den Gesamtetat, sondern auf die Einzelausgaben, die mit einem einfachen Gesetz zusammenhängen.

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

Zu § 2 (Stimmrecht)

Die Abstimmungsberechtigung richtet sich, wie in § 82a Abs. 4 GG festgelegt, nach der Regelung für das aktive Wahlrecht gemäß Artikel 38 Abs. 2 GG.

Zu § 3 (Übernahme von Verfahrensvorschriften des Bundeswahlgesetzes)

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

Zu § 4 (Volksantrag)

Über die Bestimmungen in Artikel 82a Abs. 1 GG hinaus wird in den Absätzen 2 bis 4 festgelegt, daß die Initiative in ihrem Antrag beim Präsidium des Deutschen Bundestages schriftlich einzureichen und das Stimmrecht der Unterzeichner des Antrags nachzuweisen hat (Absatz 3). Darüber hinaus ist die Initiative verpflichtet, drei bevollmächtigte Vertreterinnen und Vertreter anzugeben, die legitimiert sind, im Namen der Initiative rechtsverbindliche Erklärungen abzugeben oder entgegenzunehmen. Die Bestellung der Bevollmächtigten wird in § 7 Abs. 1 geregelt.

Zu § 5 (Parlamentarische Behandlung der Initiative)

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

Zu § 6 (Änderung des Antrags)

Sinn und Zweck des Antragsverfahrens ist es, das Für und Wider des Antrags ausführlich zu beraten. Erfahrungsgemäß werden auch Regierungsvorlagen im Laufe der parlamentarischen Arbeit an vielen Stellen nicht unerheblich redaktionell verändert. Das

gilt auch für die Fälle, in denen die Zielrichtung der Gesetzesvorlage nicht verändert wird. Es ist zu erwarten, daß bei der parlamentarischen Beratung des Volksantrags Argumente und Gesichtspunkte zum Tragen kommen, die Anlaß für eine Überarbeitung der Vorlage geben. Das gilt auch dann, wenn die eigentliche politische Zielrichtung unverändert bleiben soll. Es wäre verfehlt, der Initiative die Möglichkeit zu verweigern, ihre Vorlage zu optimieren und dem aktuellen Stand der Diskussion anzupassen.

Bei der Überarbeitung darf allerdings der Wesensgehalt des Antrags nicht mehr geändert werden. Die wenigstens 100 000 Stimmberechtigten haben die Initiative beauftragt, die Vorlage in der zunächst vorgelegten Form weiter zu betreiben. Ist eine erheblich weitgehende Änderung des Antrags geplant, bedarf es einer erneuten Legitimation durch ein zweites Antragsverfahren.

Zu § 7 (Volksbegehren)

Zu Absatz 1

Die Initiative kann erst dann die Einleitung des Volksbegehrens verlangen, wenn der Deutsche Bundestag den Antrag abgelehnt hat. Das Begehren ist kein selbständiger Schritt, sondern verbunden mit dem Willen, eine Volksabstimmung herbeizuführen. Das obligatorische Antragsverfahren findet dann nicht statt, wenn sich das Begehren auf den Erlaß, die Änderung oder die Ergänzung eines noch nicht vom Bundespräsidenten ausgefertigten Bundesgesetzes bezieht. Auf die entsprechenden Erläuterungen zu Artikel 80a Abs. 2 GG wird verwiesen.

Zu Absatz 2

1,5 Millionen Stimmberechtigte haben das Recht, beim Präsidium des Deutschen Bundestages die Durchführung einer Volksabstimmung zu beantragen (Volksbegehren). Die Sammlung der Unterschriften muß binnen drei Monaten erfolgt sein. Der Antrag auf die Durchführung des Volksbegehrens muß spätestens zwei Jahre nach dem Abschluß des parlamentarischen Antragsverfahrens beim Präsidium gestellt werden. Nach deren Prüfung legt das Präsidium im Benehmen mit der Initiative den Tag des Volksentscheids fest. Der Zeitraum liegt zwischen sechs und neun Monaten. Ein solcher Spielraum ist aus praktischen Gründen geboten, um beispielsweise Abstimmungen zu besonders ungünstigen Zeitpunkten zu vermeiden und mehrere Abstimmungen zur gleichen Zeit durchführen zu können. Es können auch mehrere Initiativen gleichzeitig zu einer bestimmten Sachfrage einen Gesetzentwurf zur Volksabstimmung bringen, wenn in jedem Einzelfall die genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Der Entscheidungsspielraum des Präsidiums des Deutschen Bundestages bei der Festlegung des Abstimmungstermins ist auch deshalb notwendig, um auf diese Weise zu verhindern, daß binnen weniger Wochen mehrere Volksentscheide stattfinden, möglicherweise sogar zum gleichen Thema. Eine Bündelung ist hier sachgerecht und geboten.

Eine Volksabstimmung findet nicht statt, wenn der Inhalt der Initiative als Gesetz auf parlamentarischem Weg verabschiedet wird oder die Initiative durch einstimmigen Beschluß ihrer Vertreter auf die Abstimmung verzichtet. Ein solcher Verzicht wird dann sinnvoll sein, wenn es zu einer Einigung zwischen Initiative und Parlament kommt oder sich das Begehren auf andere Weise erledigt hat.

Zu Absatz 3

Gegenstand der Volksabstimmung und des ihr vorgeschalteten Volksbegehrens sind ein oder mehrere ausgearbeitete und abstimmungsreife Gesetzesvorlagen. Das entspricht dem Verfahren der Artikel 76ff. GG. Das Formerfordernis der Gesetzesform verhindert Unklarheiten und Auseinandersetzungen über die Verbindlichkeit des Abstimmungsergebnisses. Wie bei parlamentarischen Gesetzen findet für die Verkündung und das Inkrafttreten der Gesetze Artikel 82 GG Anwendung.

Zu § 8 (Verfahrensregelungen)

Zu Absatz 1

Das Präsidium des Deutschen Bundestages legt im Einvernehmen mit den Vertretern der antragstellenden Initiative den Beginn und das Ende der Eintragungsfrist fest. Diese Frist für die Durchführung des Volksbegehrens darf einen Zeitraum von drei Monaten nicht übersteigen.

Zu Absatz 2

Die Listen, in die sich die Bürgerinnen und Bürger eintragen können, werden spätestens zwei Wochen vor Beginn der Eintragungsfrist den zuständigen Landratsämtern und kreisfreien Städten in ausreichender Zahl zugestellt. Die Landratsämter leiten diese Listen an die Gemeinden in ihrem Bezirk weiter. Die Listen liegen in den Gemeinden während der Eintragungsfrist zumindest während der gesamten Öffnungszeiten der Behörde aus. Eine Verlängerung der Eintragungsfristen, etwa in den Abendstunden und an Wochenenden, ist zulässig. Die Eintragungsfrist für das Volksbegehren wird von den Gemeinden ortsüblich bekanntgegeben.

Zu Absatz 3

Die Initiative hat das Recht, die Unterschriften selbst zu sammeln und auf die Auslegung der Unterschriftenlisten bei den Gemeinden zu verzichten. Sie kann auch ein freie Unterschriftensammlung nach Satz 1 Alternative 2 zusätzlich zur Auslage bei den Gemeinden durchführen. Diese im Rahmen der freien Unterschriftensammlung erhaltenen Listen sind den Gemeinden zur Feststellung der Teilnahmeberechtigung an dem Volksbegehren bis zum Ende der Eintragungsfrist einzureichen. Bei brieflicher Zustellung muß der Poststempel mindestens auf den letzten Tag der Eintragungsfrist ausgestellt sein.

Zu Absatz 4

Die Unterschriften der teilnahmeberechtigten Unterzeichner des Volksbegehrens werden nach Ablauf

der Eintragsfrist von den Gemeinden an den Deutschen Bundestag weitergeleitet.

Zu Absatz 5

Das Ergebnis des Volksbegehrens wird vom Präsidium des Deutschen Bundestages festgestellt.

Zu Absatz 6

Im Rahmen einer vom Präsidium festzulegenden Erklärungsfrist können die Vertreter des Volksbegehrens einstimmig und im Rahmen ihrer Vertretungsmacht den Verzicht auf die Durchführung einer Volksabstimmung erklären. Diese Regelung soll verhindern, daß aus rein formalen Gründen eine Volksabstimmung auch dann stattfindet, wenn diejenigen, die sie betrieben haben, von dem Vorhaben Abstand nehmen. Angesichts der besonderen Tragweite dieser Entscheidung sind an die Voraussetzungen der Abgabe einer entsprechenden Willenserklärung seitens der Initiativen besonders strenge Anforderungen zu stellen. So ist es erforderlich, daß die bevollmächtigten Vertreter einstimmig handeln und eine besondere Legitimation für ihren Schritt nachweisen. Das ist in der Praxis ein demokratisch überprüfbares Votum der Initiative selbst. Das Präsidium des Deutschen Bundestages hat das Recht zur Nachprüfung.

Zu § 9 (Mißbrauchs- und Formulierungskontrolle)

Die Erfahrung zeigt, daß jedes demokratische Verfahren in der Gefahr steht, in bestimmten Fällen von verfassungswidrigen Gruppen und für verfassungswidrige Ziele mißbraucht zu werden. Es sind von daher bestimmte gesetzliche Vorkehrungen zu treffen. Sie sollen den demokratischen Diskussionsprozeß nicht beeinträchtigen, andererseits aber für einen solchen Fall Anwendung finden, daß der Versuch gemacht wird, das dreistufige Abstimmungsverfahren in verfassungswidriger Weise zu mißbrauchen. Über die in einem solchen Fall mögliche Unzulässigkeit einer Vorlage im Rahmen des Volksbegehrens entscheidet auf Antrag des Präsidiums des Deutschen Bundestages, 5 v. H. der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung oder einer Landesregierung, das Bundesverfassungsgericht. Der Kreis der Klagebefugten geht damit über den des Artikels 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (Abstrakte Normenkontrolle) hinaus.

Ziel des Antrags an das Bundesverfassungsgericht ist die Feststellung der Unzulässigkeit des Gesetzes aus den in diesem Gesetz genannten Gründen. Das betrifft zum einen den Verstoß gegen die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzesmaterie. Die Volksabstimmung kann beispielsweise nicht über Angelegenheiten stattfinden, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen.

Unzulässig sind auch Abstimmungen, wenn die Gesetzesvorlage

- eine Verletzung der verfassungsmäßigen Ordnung nach Artikel 20 Abs. 3 GG beinhaltet,
- die allgemeinen Grundlagen des Völkerrechts gemäß Artikel 25 GG,

- den Grundgedanken der Völkerverständigung
- und bei verfassungsändernden Vorlagen den unabänderlichen Kern des Grundgesetzes nach Artikel 79 Abs. 3 GG verletzt,
- eine Änderung des Grundgesetzes anstrebt, die eines der in Artikel 1 bis 19 Abs. 4 GG niedergelegten Grundrechte oder eines der in Artikel 20, 33 Abs. 1 bis 3, Artikel 38, 101, 103 und 104 GG enthaltenen Rechte in ihrem Wesensgehalt einschränkt,
- die Aufhebung des Verbots der Todesstrafe in Artikel 102 GG zum Ziel hat.

In diesem Rahmen sollte auch eine gewisse Formulierungskontrolle stattfinden. Hier sind die negativen Erfahrungen mit der Volksabstimmung über den Young-Plan von 1929 zu berücksichtigen, der unter dem Titel: Gesetz „gegen die Versklavung des deutschen Volkes“ firmierte. Auf diese Weise können nicht hinnehmbare Auswüchse vermieden werden, die beispielsweise strafbare Handlungen, grobe Verfälschungen, offensichtliche Irreführungen oder kommerzielle Werbung darstellen. Eine vorsichtige Anwendung nach dem Vorbild der Schweiz (Artikel 69 11 PRG) ist im Rahmen der hier angestrebten Regelung vertretbar und ausgewogen.

Erforderlich ist es auch, die herausgehobene Bedeutung der Grundrechte besonders zu schützen und sicherzustellen, daß Eingriffe in ihre Substanz nicht dazu führen, daß sie ihren Schutzcharakter verlieren.

Zu § 10 (Volksabstimmung)

Zu Absatz 1

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

Bezieht sich das Volksbegehren auf mehrere Bereiche, die in keinem notwendigen inneren Zusammenhang stehen, so kann das Präsidium im Einvernehmen mit den Vertretern des Volksbegehrens getrennte Abstimmungen festlegen. Eine getrennte Abstimmung kann auch dann erfolgen, wenn bestimmte Teile des Volksbegehrens unzulässig sind. In diesem Fall sind die Vertreter des Volksbegehrens von der Entscheidung unverzüglich in Kenntnis zu setzen.

Zu Absatz 2

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

Zu Absatz 3

Steht lediglich eine Vorlage zur Abstimmung, können die Abstimmenden nur mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen. Können sich die Abstimmenden zwischen zwei Vorlagen entscheiden, so ist diejenige ange-

nommen, die die meisten Stimmen bekommt (Artikel 82a Abs. 4 GG). Auf die Erläuterungen zu Artikel 82a Abs. 4 GG kann verwiesen werden.

Zu § 11 (Information der Stimmberechtigten)

Zu Absatz 1

Jeder Stimmberechtigte erhält vor der Volksabstimmung zusammen mit der Abstimmungsbenachrichtigung von der Gemeindebehörde eine besondere Bekanntmachung über die Abstimmungsvorlage und in gleichem Umfang über die Stellungnahmen von Deutschem Bundestag, Bundesrat sowie über die Gegenäußerung der Initiative. Die sind kurz und sachlich zu halten und dürfen keine falschen Tatsachenbehauptungen und diskriminierenden Äußerungen enthalten.

Zu Absatz 2

Das Präsidium des Deutschen Bundestages entscheidet den Umfang der Informationen und legt die Fristen für die Einreichung der Stellungnahme fest.

Zu Absatz 3

Die Verfassungsorgane von Bund und Ländern dürfen aus eigenen Haushaltsmitteln nur so viel für eigene Informationsarbeit im Zusammenhang mit der Durchführung des Volksbegehrens und des Volksentscheids verwenden, wie sie den an den Verfahren beteiligten Initiativen zur Verfügung stehen. Diese Fairneßklausel hat sich in Bayern bewährt und sollte auch auf Bundesebene Anwendung finden.

Zu § 12 (Feststellung des Ergebnisses, Ausfertigung und Verkündung)

Zu Absatz 1

Das Präsidium des Deutschen Bundestages stellt das Ergebnis der Volksabstimmung fest und macht es bekannt. Gegen diese Feststellung ist Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht zulässig; § 48 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes findet entsprechende Anwendung. Das Beschwerderecht beim Bundesverfassungsgericht und die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt werden den Regelungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren der Artikel 76ff. GG entsprechend angewandt.

Zu Absatz 2

Ein durch Volksabstimmung zustande gekommenes Gesetz wird gemäß Artikel 82 Abs. 1 Satz 1 GG gegengezeichnet, vom Bundespräsidenten ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet. Für das Inkrafttreten gilt Artikel 82 Abs. 2 GG entsprechend.

Zu § 13 (Rechtsstellung und Finanzierung der Initiative)

Die Initiativen, die das Volksgesetzgebungsverfahren betreiben, tragen eine hohe Verantwortung für die Demokratie. An ihre Struktur sind daher bestimmte Anforderungen zu stellen, die aber nicht zu

staatlicher Gängelung und bürokratischer Bevormundung führen dürfen. Die Initiativen müssen sich während des gesamten dreistufigen Verfahrens rechtsverbindlich äußern. Die öffentlichen Stellen, die für ein ordnungsgemäßes Verfahren zuständig sind, brauchen zudem verlässliche und entscheidungsfähige Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner. Die Initiativen bekommen nicht unerhebliche öffentliche Zuwendungen, über deren Verwendung sind sie daher gegenüber den Unterzeichnern des Volksbegehrens und gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern rechenschaftspflichtig.

Es ist notwendig, gewisse gesetzliche Standards und Mindestanforderungen an diese Initiativen gesetzlich festzulegen. Diese Regelungen sollen indes den Handlungsspielraum der Initiativen und ihre Arbeit so wenig wie möglich einengen. Die Öffentlichkeit, die Unterstützer, aber auch die Mitglieder der Initiative haben aber einen Anspruch auf demokratische Transparenz der Entscheidungsprozesse. Das betrifft die Offenlegung der Entscheidungsprozesse innerhalb der Initiative ebenso wie die Verpflichtung, über die Vermögensverhältnisse und die Verwendung öffentlicher Mittel und privater – steuerlich absetzbarer – Spenden öffentlich darzulegen.

Erforderlich ist es auch, den rechtlichen Rahmen für finanzielle Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln so zu gestalten, daß die Initiative ihre Aufgaben wahrnehmen kann. Zur Vermeidung von Mißbrauch sind die Zuwendungen aber streng an die erforderlichen Zwecke zu binden.

Die Initiative bestimmt wenigstens drei bevollmächtigte Vertreterinnen oder Vertreter, die ermächtigt sind, im Namen der Initiative zu handeln und rechtsverbindliche Erklärungen abzugeben.

Zu § 14 (Bundesabstimmungsordnung)

In dem Gesetz vom 30. Juli 1979 (BGBl. I S. 1317) wird eine Reihe der mit einer Volksabstimmung zusammenhängenden organisatorischen Fragen umfassend abgehandelt. Die Regelungen gelten im Rahmen dieses Gesetzes entsprechend. Zur Regelung weiterer Einzelfragen erläßt der Bundesminister des Innern eine Bundesabstimmungsordnung.

Zu § 15 (Rechtswegegarantie)

Die Regelung des Rechtswegs und die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts werden entsprechend den Bestimmungen für die Wahlen zum Deutschen Bundestag angewandt. Auf diese Weise ist ein lückenloser Rechtsschutz für alle am Volksabstimmungsverfahren Beteiligten gewährleistet.

Zu Artikel 3 (Änderung des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes)

Die vorgesehene redaktionelle Anpassung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht ergibt sich aus der Änderung des Grundgesetzes selbst und aus den Regelungen des Bundesabstimmungsgesetzes.