
Antrag

der Fraktion Die Linke

Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundesrat einzubringen, der zum Ziel hat:

1. Gesetzesvorlagen durch Volksinitiativen von mindestens 100.000 Wahlberechtigten im Bundestag zu ermöglichen,
2. Volksbegehren für den Fall der Ablehnung von Volksinitiativen zu Stande kommen zu lassen wenn und soweit mindestens eine Million Wahlberechtigte innerhalb von neun Monaten zugestimmt haben und dieses ggf. einer auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages beantragten Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht standhält,
3. Volksentscheide zu ermöglichen, sofern der Bundestag nicht innerhalb von einer Frist von drei Monaten dem nicht rechtshängigen Volksbegehren nicht zugestimmt hat und beim Volksentscheid die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat und sich mindestens 15 vom Hundert der Wahlberechtigten beteiligt haben,
4. dem Bundestag bei Volksentscheiden zu ermöglichen eine eigene Gesetzesvorlage zum selben Gegenstand zur Abstimmung zu stellen sowie
5. sicherzustellen, dass Volksinitiativen, durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, sowie zum Haushaltsgesetz unzulässig sind und Volksinitiativen zur Änderung des Grundgesetzes kein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten dürfen. Änderungsquoten des Grundgesetzes sind dabei bei

Volksinitiativen die Zustimmung von zwei Millionen Wahlberechtigten und bei Volksentscheiden die Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und einer Beteiligung von mindestens einem Viertel der Wahlberechtigten.

Dem Abgeordnetenhaus ist darüber schriftlich zum 31. März 2024 zu berichten.

Begründung

Seit dem Jahr 1990 hat sich das Verfassungsleben intensiviert. Insbesondere auf Länderebene wurden die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sich an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen verbessert. Dies führte zu einer umfassenden Rechtsprechung über Voraussetzungen und Grenzen einer unmittelbaren Beteiligung an den politischen Entscheidungen. Alle Bundesländer haben bereits Möglichkeiten der unmittelbaren Entscheidung der Wahlberechtigten eingeführt. Das hat auch auf die Bundesebene ausgestrahlt.

Bereits in der 14. Wahlperiode des Bundestages wurde anhand von zwei Gesetzesvorschlägen die Einführung der Möglichkeiten direkter Demokratie debattiert (Bundestagsdrucksachen 14/1129 und 14/8503). Am 5. Juni 2002 empfahl der Innenausschuss des Deutschen Bundestages die Aufnahme von Elementen direkter Demokratie in das Grundgesetz (GG). Es scheiterte aber an der für Grundgesetzänderungen notwendigen Zweidrittelmehrheit. In der 15. Wahlperiode wurde angeregt der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, über die europäische Verfassung mittels Volksentscheid abzustimmen (Bundestagsdrucksachen 15/1112 und 15/2998). In der 16. Wahlperiode lagen dem Deutschen Bundestag drei Gesetzentwürfe der damaligen Oppositionsfraktionen vor (Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE auf Bundestagsdrucksache 16/1411, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 16/680, Gesetzentwurf der Fraktion FDP auf Bundestagsdrucksache 16/474). In der 17. und 18. Wahlperiode wurden erneute Versuche durch die Fraktion DIE LINKE unternommen (Bundestagsdrucksachen 17/1199, 18/825). Auch auf europäischer Ebene gibt es positive Entwicklungen in diese Richtung, seit 2012 ist die Europäische Bürgerinitiative ein Mitmachangebot an alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.

Im Interesse der Weiterentwicklung der in Artikel 20 Absatz 2 GG verankerten Souveränität der Bevölkerung, von der alle Staatsgewalt ausgeht, ist es an der Zeit, die repräsentative Demokratie durch direktdemokratische Elemente zu ergänzen und zu verstärken. Die Bevölkerung direkt an den sie betreffenden Entscheidungen mitwirken zu lassen, stärkt das zivilgesellschaftliche Engagement, stützt Entscheidungen auf einen breiteren gesellschaftlichen Konsens und aktiviert sie. Es ist Aufgabe von Politik, Betroffenen den Weg zu einer stärkeren Beteiligung zu eröffnen und möglichst alle Menschen in Entscheidungen einzubinden.

Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich wieder stärker mit der Politik, wenn sie etwas bewegen können. Sie übernehmen mehr Verantwortung, wenn sie selbst direkt abstimmen können. Die Akzeptanz für getroffene Entscheidungen und für die parlamentarische Demokratie insgesamt wird so gesteigert. Indem die Bürgerinnen und Bürger aus der sogenannten Zuschauerrolle heraustreten werden sie stärker als bisher zu Subjekten demokratischer Willensbildung.

Vor direkt demokratischen Abstimmungen kommt es zu einer breiten, oft zugespitzten, aber doch auch aufklärend wirkenden Diskussion. Dadurch, dass mehr Menschen die Möglichkeit bekommen, ihre Ideen vorzustellen, steigen die Chancen, Probleme zu lösen. Ideen treten zueinander in den politischen Wettbewerb und können sich gegenseitig befruchten. Die Bürgerinnen und Bürger übernehmen so mehr Verantwortung. Das wirkt Politiker- und Politik-

verdrossenheit entgegen und nimmt dem in Teilen der Bevölkerung herrschenden Gefühl, dass „die da oben doch machen, was sie wollen“ den Wind aus den Segeln. Dem Eindruck der Nichtbeachtung der Bürgerinnen und Bürger wird durch stärkere Einbindung in Entscheidungsprozesse entgegengewirkt und demokratische Teilhabe gestärkt.

Verbleibt die Verantwortung bei Einwohnerinnen und Einwohnern, so verhalten sie sich auch in der Regel verantwortungsbewusst. Die häufig in der öffentlichen Diskussion dargestellten Beispiele für weithin kritisierte Volksentscheide aus der Schweiz stellen diese Beurteilung nicht in Frage. Vielmehr zeigen sie, dass Verantwortung und Vernunft stetigen Lernprozessen folgen. Genau wie die repräsentative Demokratie, unterliegt die Meinungsbildung in der Volksgesetzgebung einer dynamischen Entwicklung. Dieser entziehen sich weder Abgeordnete noch andere zur Abstimmung befugte Bevölkerungsteile. Die Auseinandersetzung mit provokanten bis hin zu rassistischen Denkmustern und politischen Vorhaben stärkt die Fähigkeit der Bevölkerung zur gesellschaftlichen Verantwortung. Menschenunwürdige Auffassungen können in einem Widerstreit besser bekämpft werden, als wenn man sie schlicht ignoriert.

Die Gesetzgebung durch die Bevölkerung muss sich, genau wie die parlamentarische Gesetzgebung an das Grundgesetz halten, die Grundrechte und Verfassungsgrundsätze sowie das Europa- und Völkerrecht achten. Durch eine vorgezogene Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht wird der Gefahr verfassungswidriger Volksentscheide vorgebeugt.

Es ist zudem Aufgabe der weiteren Gesetzgebung, Risiken, die sich durch den Einsatz von Lobbygruppen ergeben können, von denen auch das Parlament nicht frei ist, einzuhegen. Eine Auseinandersetzung der Ideen auf Augenhöhe durch Transparenz und finanzielle Unterstützung muss durch sie sichergestellt werden.

Zur vorgeschlagenen Regelung der Volksinitiative als erster Stufe:

Die Zahl von 100.000 Wahlberechtigten verhindert Bagatellinitiativen und stellt auf der anderen Seite keine zu großen Hürden für das zivilgesellschaftliche Engagement von Bürgerinnen und Bürgern auf. Das Quorum von 100.000 Wahlberechtigten entspricht in etwa der Anzahl der Stimmen, die für ein Bundestagsmandat erforderlich sind. Den Vertrauensleuten der Volksinitiative wird ein Anspruch auf Anhörung im Deutschen Bundestag und seinen Ausschüssen übertragen. Durch den Verzicht auf eine Frist zur Sammlung von Unterschriften werden Konflikte mit dem Grundsatz der Diskontinuität ausgeschlossen. Gegenstand einer Volksinitiative können nicht die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze sein, ebenso wenig wie das Haushaltsgesetz. Im Umkehrschluss heißt dies aber auch, dass finanzwirksame Volksinitiativen ausdrücklich zulässig sind. Gleichfalls ausgeschlossen sind Volksinitiativen zur Änderung des Grundgesetzes, die ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten.

Zur vorgeschlagenen Regelung des Volksbegehrens als zweiter Stufe:

Für ein erfolgreiches Volksbegehren die Unterschriften von mindestens einer Million Wahlberechtigten innerhalb einer Frist von sechs Monaten erforderlich. Dies entspricht bei einer Anzahl von 61 Millionen Wahlberechtigten (entspricht abgerundet dem derzeitigen Kreis der Wahlberechtigten) in etwa 1,7 Prozent und stellt einen Prozentsatz dar, welcher in vielen Staaten üblich ist (Schweiz, Italien, Einzelstaaten der USA). Angesichts der Bedeutung des Grundgesetzes erscheint es angemessen, die Zahl der notwendigen Unterschriften für ein Volksbegehren zur Änderung der Verfassung auf zwei Millionen Wahlberechtigte anzuheben. Dies würde einem Prozentsatz von 3,3 Prozent entsprechen, soweit man eine Anzahl von 61 Millionen Stimmberechtigten zu Grunde legt. Es werden absolute Zahlen für die Quoren verwendet, da diese trotz Veränderungen in der Anzahl der Wahlberechtigten und dadurch einer

Veränderung des Prozentsatzes den unabwiesbaren Vorteil haben, dass sie für die Initiatoren eines Volksbegehrens leicht zu ermitteln sind.

Soweit die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das zustande gekommene Volksbegehren für mit diesem Grundgesetz nicht vereinbar hält, soll es einen Rechtsweg zum BVerfG geben. Damit wird inzident auch eine EU- und völkerrechtliche Überprüfungsmöglichkeit geschaffen. Dieses Instrument dient dem Ausschluss von verfassungswidrigen Volksentscheiden und soll die Einhaltung der Menschen- und Grundrechte sowie Verfassungsprinzipien sicherstellen. So wird gewährleistet, dass die minderheitsschützenden Bestimmungen des Grundgesetzes zum Tragen kommen. Wenn die Antragsberechtigten es verlangen, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes einzuholen, welches binnen sechs Monaten über den Antrag zu entscheiden hat. Der Absatz 3 stellt bewusst auf ein zustande gekommenes Volksbegehren ab. Dies soll verhindern, dass das Bundesverfassungsgericht bereits in einem sehr frühen Stadium des direktdemokratischen Prozesses zum Richter über die Zulässigkeit einer Initiative wird. Andererseits wird durch diese Regelung aber auch ausgeschlossen, dass zunächst ein Volksentscheid abgehalten und erst dann über die Zulässigkeit seines Gegenstandes durch das Bundesverfassungsgericht entschieden wird. Die Entscheidungsfrist ist nötig, um den Prozess der direktdemokratischen Entscheidungsfindung nicht übermäßig aufzuhalten.

Zur vorgeschlagenen Regelung des Volksentscheids als dritter Stufe:

Dem Deutschen Bundestag soll auch nach einem erfolgreichen Volksbegehren die Möglichkeit offenstehen, dem Inhalt des Volksbegehrens zu entsprechen. Soweit der Deutsche Bundestag von diesem Recht nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten Gebrauch macht, muss innerhalb einer Zeitspanne von vier bis zwölf Monaten nach Abschluss des Volksbegehrens der Volksentscheid stattfinden. Dies ist im Interesse eines zügigen Abschlusses des Verfahrens der Volksgesetzgebung erforderlich. Ausdrücklich klargestellt wird darüber hinaus, dass die Fristen nur gelten, soweit die Entscheidung der Vereinbarkeit des Volksbegehrens mit dem Grundgesetz nicht beim Bundesverfassungsgericht anhängig ist. Dem Deutschen Bundestages soll die Möglichkeit gegeben werden, einen Konkurrenzentwurf zum Entwurf des erfolgreichen Volksbegehrens zu beschließen und zur Abstimmung zu stellen. So wird eine Kompromissfindung zusätzlich ermöglicht. Ideen und Kompetenzen der Bevölkerung und auch solche des Bundestags können für die Volksgesetzgebung fruchtbar gemacht werden. Eine breite Diskussion und die Kompromissfindung werden gefördert.

Das Abstimmungsverfahren entspricht den gewöhnlichen Abstimmungsregeln. Die Einflussnahme des Bundesrates wird durch die separate Zählung der Stimmen in einem Bundesland berücksichtigt.

Vorbild für das gewählte Verfahren ist das Modell der schweizerischen „Volks- und Ständemehr“ (Artikel 142 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). Bei Gesetzen, die im parlamentarischen Verfahren der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, werden die Stimmen doppelt gezählt. Das Ergebnis in einem Land gilt als die Abgabe seiner Bundesratsstimmen. Demnach muss bei zustimmungspflichtigen Gesetzen die Mehrheit der Abstimmenden in so vielen Ländern dem Gesetzentwurf zustimmen, dass deren Stimmen einer Mehrheit im Bundesrat entsprechen. Bei Verfassungsänderungen ist die Mehrheit in so vielen Ländern erforderlich, dass deren Stimmen einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat entsprechen. Ein einfaches Gesetz durch Volksentscheid kommt zustande, wenn sich fünfzehn Prozent der Wahlberechtigten dafür aussprechen. Dieses Mindestbeteiligungsquorum soll der Gefahr der Durchsetzung von Partikularinteressen entgegenwirken. Andererseits stehen hohe Hürden konträr zu dem Ziel der Aktivierung, Einbindung und Beteiligung von Bürgerinnen und

Bürgern. Ein regelmäßiges Scheitern an hohen Hürden würde Frustration auslösen und den Partizipationseffekt untergraben. Das gewählte Quorum schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen beiden Gesichtspunkten. In Bezug auf die Erfahrungen in den Bundesländern wird die Hürde auch regelmäßig überwunden und liegt im unteren Bereich der vorhandenen Regelungen. In den meisten Bundesländern liegt das Quorum bei 25 Prozent also wesentlich höher als in diesem Gesetzesentwurf vorgeschlagen.

Für eine Volksentscheid, der eine Grundgesetzänderung zum Gegenstand hat, wird aufgrund der Tragweite und Wesentlichkeit einer solchen Entscheidung ein höheres Quorum von einem Viertel der Wahlberechtigten vorgeschrieben. Aber auch dieses wird, wie die Erfahrungen aus den Bundesländern zeigen, häufig erreicht. Außerdem bedarf ein solches Gesetz entsprechend den Regelungen bei einem Parlamentsgesetz der Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden. Das entspricht der erschwerten Abänderbarkeit im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung, das dem Zweck eines möglichst breiten gesellschaftlichen Konsenses dient.

Berlin, den 07.11.2023

Helm Schatz Schlüsselburg
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke