

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Roman Johannes Reusch, Jochen Haug, Albrecht Glaser, Marc Bernhard, Peter Boehringer, Stephan Brandner, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Matthias Büttner, Petr Bystron, Tino Chrupalla, Joana Cotar, Siegbert Droese, Peter Felser, Dr. Götz Frömming, Dr. Axel Gehrke, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Dr. Roland Hartwig, Martin Hess, Martin Hohmann, Leif-Erik Holm, Jens Kestner, Jörn König, Enrico Komning, Dr. Rainer Kraft, Frank Magnitz, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Andreas Mrosek, Volker Münz, Christoph Neumann, Ulrich Oehme, Jürgen Pohl, Stephan Protschka, Martin Reichardt, Dr. Robby Schlund, Uwe Schulz, Thomas Seitz, Detlev Spangenberg, Dr. Dirk Spaniel, René Springer, Beatrix von Storch, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Direkten Demokratie auf Bundesebene

A. Problem

Das direktdemokratische Verfahren der Volksabstimmung ist auf Bundesebene nur in Artikel 29 Absatz 2 des Grundgesetzes – GG – (Neugliederung des Bundesgebiets) und in Artikel 146 GG (neue Verfassung) vorgesehen. Im Übrigen ist eine unmittelbare Beteiligung des Staatsvolkes an der politischen Willensbildung und politischen Entscheidungen auf Bundesebene nicht vorgesehen.

Dieser Befund ist mit Blick auf die wissenschaftlich belegten positiven Auswirkungen der Institutionalisierung direktdemokratischer Elemente erstaunlich. Direktdemokratische Verfahren erhöhen die Partizipation. Durch die Fokussierung auf Einzelthemen eignen sich direktdemokratische Verfahren besser für eine sachlich differenzierte Artikulation von Problemen, als dies über die Willensbildung der Parteien möglich ist. Bereits im Stadium der Unterschriftensammlung setzen sich die Bürger intensiv mit dem Gegenstand des Verfahrens auseinander. Es kommt zu vertieften Informations- und Diskussionsprozessen. Direktdemokratische Verfahren erschließen zudem neue Personenkreise, die sich zuvor politisch nicht beteiligt haben und vielfach außerhalb von Parteien stehen. Diese gesellschaftlichen Diskussionsprozesse strahlen auch auf die Parteien und sonstige Interessengruppen aus. Auf diese Weise gelangen durch direktdemokratische Verfahren neue Ideen und Lösungsvorschläge auf die politische Agenda. Direktdemokratische Verfahren garantieren also Alternativen. Sie verkleinern das Machtungleichgewicht zwischen Regierung und Parlament einerseits und der Stimmbürgerschaft andererseits zugunsten der Bürger. Es ist empirisch gut belegt, dass die Bürger mehr Mitwirkungsrechte einfordern. Mit Blick auf die Bundesländer

und die Kommunen, aber auch mit Blick auf andere Staaten wie Frankreich, Niederlande, Dänemark und insbesondere die Schweiz, wo die Durchführung von Volksabstimmungen zum demokratischen Grundverständnis schlechthin gehören, ist es daher unabdingbar, Regelungen zu schaffen, die die Durchführung von Volksabstimmungen ermöglichen. Ein Staat ohne solche direktdemokratischen Elemente ist eine amputierte Demokratie.

B. Lösung

Zur Lösung der beschriebenen Probleme sollen Volksabstimmungen auf Bundesebene institutionalisiert werden.

C. Alternativen

Beibehaltung der alten Rechtslage.

D. Kosten

Es werden Durchführungskosten beim Bund anfallen. Die Kosten, die für die Durchführung der Volksabstimmungen bei den Ländern anfallen, sind vom Bund im vollen Umfang zu erstatten. Die konkrete Höhe lässt sich noch nicht feststellen, da sie davon abhängt, wie intensiv die neuen Beteiligungsrechte genutzt werden. Gleichwohl dürften sich die Kosten in einem überschaubaren Rahmen halten, ansonsten würden die Länder, in denen direktdemokratische Verfahren möglich sind, an diesen Verfahren wohl kaum festhalten. Zudem ist der Nutzen für mehr Demokratie weit höher zu veranschlagen als die Aufwendungen für solche Verfahren.

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Direkten Demokratie auf Bundesebene

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen, Artikel 79 Absatz 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, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Artikel 20 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Der geäußerte Wille des Volkes ist oberstes Gesetz; seine Entscheidungen können nur von ihm selbst abgeändert oder aufgehoben werden. Artikel 79 Absatz 3 bleibt unberührt.“

2. Nach Artikel 62 wird folgender Artikel 62a eingefügt:

„Artikel 62a

Die Bundesregierung kann dem Volk Sachfragen zur Ermittlung des Volkswillens vorlegen. Das Nähere wird durch ein Bundesgesetz geregelt.“

3. Artikel 75 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 75

(1) Das Volk drückt seinen Willen außer in Wahlen durch Volksabstimmungen aus. Für das Verfahren gelten Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 entsprechend. Durch Volksabstimmungen entscheidet das Volk über Gesetzentwürfe und Sachfragen. Maßgeblich ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; sie ist erreicht, wenn die Ja-Stimmen die Nein-Stimmen überwiegen. Bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen und bei verfassungsändernden Gesetzen gilt das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe seiner Bundesratsstimmen. Das Nähere wird durch ein Bundesgesetz geregelt.

(2) Dem Volk werden zur Abstimmung unterbreitet (obligatorische Volksabstimmung):

1. die nach Artikel 79 Absatz 2 Satz 1 beschlossenen Änderungen des Grundgesetzes;
2. Bundesgesetze, durch welche ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird;
3. der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften;
4. völkerrechtliche Verträge, durch die Hoheitsrechte übertragen werden sollen.

(3) Dem Volk werden ferner zur Abstimmung unterbreitet (fakultative Volksabstimmung) Bundesgesetze und sonstige völkerrechtliche Verträge, sofern 1 Million Stimmberechtigte dies innerhalb eines Jahres seit der Verabschiedung im Bundestag bzw. der Veröffentlichung des völkerrechtlichen Vertrages im Bundesgesetzblatt Teil II verlangen. Die Bundesregierung und der Bundestag sind verpflichtet, im Falle sonstiger völkerrechtlicher Verträge vertragliche Vorkehrungen zu treffen, welche die Möglichkeit von fakultativen Volksabstimmungen gewährleisten.

- (4) Außerdem ist auf Verlangen von 1 Million Stimmberechtigten eine Volksabstimmung über Gesetzentwürfe, darunter auch solche, durch die das Grundgesetz geändert werden soll, sowie Sachfragen durchzuführen (Volksbegehren).“
4. Artikel 77 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden nach dem Wort „Bundestage“ die Wörter „bzw. im Rahmen von Volksabstimmungen vom Volk“ eingefügt.
 - b) In Satz 2 wird das Wort „Sie“ durch die Wörter „Vom Bundestage beschlossene Gesetze“ ersetzt.
 5. Dem Artikel 78 wird folgender Satz angefügt:
„Ein vom Volk beschlossenes Gesetz kommt am Tag der Volksabstimmung zustande.“
 6. Artikel 79 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In dem Wortlaut werden nach dem Wort „Bundesrates“ die Wörter „und der Abstimmung durch das Volk gemäß Artikel 75 Absatz 2 Buchstabe a“ eingefügt.
 - b) Folgender Satz wird angefügt:
„Eine Grundgesetzänderung allein durch Volksabstimmung bedarf einer Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten sowie der Zustimmung von zwei Dritteln der Länder.“
 7. In Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4a wird nach der Angabe „38,“ die Angabe „75,“ eingefügt.

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht

In § 90 Absatz 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724), wird nach der Angabe „38,“ die Angabe „75,“ eingefügt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Februar 2021

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Wie zuvor ausgeführt, können Volksabstimmungen in Deutschland derzeit ausschließlich durch ein Volksbegehren zur Neugliederung des Bundesgebietes durchgeführt werden. Eine solche Ein-Themen-Regelung kommt einer prinzipiellen Verweigerung direktdemokratischer Elemente als Ausdruck einer reifen Demokratie nahezu gleich. Die heute herrschende Meinung in der Staatsrechtslehre erachtet bei einer hierfür zwingend erforderlichen Änderung des Grundgesetzes die Aufnahme direktdemokratischer Initiativrechte aufgrund des Art. 20 GG ausdrücklich für möglich.

Seit Anfang 2002 machten alle im Bundestag vertretenen Parteien – mit Ausnahme der CDU – Vorschläge zur Institutionalisierung direktdemokratischer Elemente:

- 2002: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 14/8503 vom 3. März 2002), der aber mit den Stimmen der CDU/CSU-Opposition abgelehnt wurde;
- 2006: Einzelne Gesetzentwürfe der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16/680 vom 15. Februar 2006), FDP (BT-Drs. 16/474 vom 25. Januar 2006) und DIE LINKE. (BT-Drs. 16/1411 vom 9. Mai 2006), die alle mit den Stimmen der Regierungsfractionen von CDU, CSU und SPD abgelehnt wurden;
- 2010: Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. (BT-Drs. 17/1199 vom 24. März 2010), der in der namentlichen Abstimmung von 61 Abgeordneten befürwortet und bei 60 Enthaltungen von 400 Abgeordneten abgelehnt wurde;
- 2013: Gesetzentwurf der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/13873 vom 11. Juni 2013), der jedoch mit den Stimmen der Regierungsfractionen CDU, CSU und FDP abgelehnt wurde;
- 2013: Wegen der strikten Ablehnung der CDU – namentlich von Frau Merkel – wurde die Einführung bundesweiter Volksabstimmung in den Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD nicht aufgenommen.

Damit ist festzustellen, dass alle Bundestagsfraktionen – außer der CDU/CSU – die Notwendigkeit der Institutionalisierung direktdemokratischer Elemente erkannt haben. Der Wunsch der Bevölkerung nach mehr direktdemokratischer Beteiligung wird seit vielen Jahren immer stärker und ist angesichts der gesellschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Deutschland seit September 2015 umso verständlicher. Die hohe Akzeptanz von direktdemokratischen Instrumenten auf Ebene der Länder und in anderen Staaten, etwa der Schweiz, kommt nicht von ungefähr. Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes zeigt zwar die Skepsis gegenüber plebiszitären Elementen. Diese Haltung wird mit angeblichen historischen Erfahrungen während der Weimarer Republik begründet, obwohl dort lediglich die Wahl des Reichspräsidenten direkt demokratisch geregelt war. Ziel der Einführung von Volksabstimmungen und -befragungen ist es, dem Kerngedanken der Volkssouveränität, der jedweder demokratischen Theorie zugrundeliegt, angemessen Rechnung zu tragen. Das Volk ist gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG Träger der Staatsgewalt und alleinige Quelle ihrer Legitimation. Im Rahmen der so verstandenen Volkssouveränität hat der Bürger ein Recht auch auf direkte Demokratie und damit auch gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 ein Recht auf Abstimmungen über konkrete politische Sachfragen, zumal wenn sie ihn existenziell betreffen. Insofern weist das derzeit geltende Grundgesetz Demokratiedefizite auf, die der vorliegende Entwurf nach langjährigen Diskussionen endlich beseitigen will. Der allseits bekannte Ausspruch des seinerzeitigen Bundeskanzlers Brandt in den 70er Jahren, man solle „mehr Demokratie wagen“, blieb leider ohne jegliche konkrete Schlussfolgerung. Das hier vorgelegte Konzept zur demokratischen Weiterentwicklung Deutschlands kann sicher als eine mögliche Form von „mehr Demokratie“ verstanden werden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist die Einführung von Volksabstimmungen.

Besonders weitreichende Gesetzesvorhaben und völkerrechtliche Verpflichtungen u.a. sollen künftig der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen. Für die Wirksamkeit dieser Vorhaben bzw. Verpflichtungen ist die Durchführung einer Volksabstimmung künftig zwingend.

Dem Volk soll außerdem das Recht auf Durchführung einer Volksabstimmung eingeräumt werden, wenn es mit bestimmten Bundesgesetzen oder völkerrechtlichen Verträgen nicht einverstanden ist. Weiter wird dem Volk das Recht auf Durchführung einer Volksabstimmung eingeräumt, wenn es selbst beispielsweise Gesetze ändern will (Volksbegehren). Dies umfasst auch Änderungen des Grundgesetzes. Im Falle der fakultativen Volksabstimmung und im Falle eines Volksbegehrens müssen 1 Million Stimmberechtigte die Durchführung verlangen.

Das Recht auf Durchführung von Volksabstimmungen wird künftig auch bundesverfassungsgerichtlicher Kontrolle unterliegen.

Der Bundesregierung wird ein eigenes direktdemokratisches Befragungsrecht eingeräumt: Sie darf dem Volk Sachfragen zur Beantwortung vorlegen zur Feststellung der auf konkrete Fragestellungen vertieft und sorgfältig gebildeten Meinung der Bürgerschaft.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den vorliegenden Gesetzentwurf hinsichtlich der Änderung des Grundgesetzes ergibt sich aus der Natur der Sache.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Entwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Der vorliegende Entwurf wird vor allem das Vertrauen des Bürgers in die Demokratie stärken und zu mehr Bürgerbeteiligung an demokratischen Prozessen führen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes):

Nummer 1 (Artikel 20):

Durch die Regelung wird der Begriff der „Staatsgewalt“ präzisiert. Die Vorschrift betont das Selbstbestimmungsrecht des Volkes, indem sie klarstellt, dass von ihm getroffene Entscheidungen und verabschiedete Gesetze nur vom Volk selbst abgeändert oder aufgehoben werden können.

Artikel 79 Absatz 3 GG bleibt unberührt.

Nummer 2 (Artikel 62a):

Die Regelung soll der Bundesregierung die Möglichkeit eröffnen, dem Volk Sachfragen zur Ermittlung des Volkswillens vorzulegen. Dies könnte es z.B. bei Koalitionsverhandlungen ermöglichen, trotz einzelner, keiner Einigung fähigen Streitfragen eine Regierung zu bilden, indem vereinbart wird, insoweit die Meinung des Volkes zu erfragen.

Nummer 3 (Artikel 75):

Durch die Regelung wird das direktdemokratische Instrumentarium der Volksabstimmung in die Verfassung eingeführt. Durch Volksabstimmungen entscheidet das Volk über Gesetzentwürfe und Sachfragen. Entscheidend ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; sie ist erreicht, wenn die Ja-Stimmen die Nein-Stimmen überwiegen.

Die Mitwirkung der Länder ist durch Satz 6 garantiert. Danach gilt bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen und bei verfassungsändernden Gesetzen das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe seiner Bundesratsstimmen. Die Regelung lehnt sich an Artikel 142 Absatz 2 und 3 der Schweizer Bundesverfassung (sogenanntes Ständemehr) an und wurde im Jahr 2002 in einem Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfractionen zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz (BT-Drs. 14/8503) verwendet. Die Regelung trägt dem bundesstaatlichen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland Rechnung. Weitere parlamentarische Initiativen folgten diesem Muster zur Gewährleistung der Länderbeteiligung (mit Abweichungen im Detail: Gesetzentwurf der FDP, BT-Drs. 16/474; Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 16/680; Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs. 16/1411; Gesetzentwurf der Fraktion SPD, BT-Drs. 17/13873), so dass diese Lösung seither in der Parlamentspraxis als Standardmodell zur Verwirklichung des föderalen Aspekts in Gesetzentwürfen zur Einführung einer Volksgesetzgebung auf Bundesebene bezeichnet werden kann (Engelken, Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: DÖV 2006, 550 (552, Fn. 16); Estel, Bundesstaatsprinzip und direkte Demokratie im Grundgesetz, 2006, 295 ff.). Die herrschende Meinung in der juristischen Literatur geht davon aus, dass eine Regelung zur Mitwirkung der Länder nach schweizerischem Vorbild mit Artikel 79 Absatz 3 GG vereinbar ist (Kühling, Volksgesetzgebung und Grundgesetz – „Mehr direkte Demokratie wagen?“, in: JuS 2009, 777 (780); Blasche, Die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, 2006, 246 f.; Hufschlag, Einfügung plebiszitärer Komponenten in das Grundgesetz?, 1999, 123; Jung, in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band II, 2012, § 35 Rn. 54; Meyer, Volksabstimmungen im Bund: Verfassungslage nach Zeitgeist, in: JZ 2011, 538 (543).

Mit der vorgeschlagenen Änderung zu Absatz 2 und 3 werden obligatorische und fakultative Volksabstimmungen eingeführt.

Nach Absatz 2 werden Änderungen des Grundgesetzes, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften, völkerrechtliche Verträge, durch die Hoheitsrechte übertragen werden sollen, sowie Gesetzes des Bundestages, durch welche ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird. Damit soll sichergestellt werden, dass Gesetzesvorhaben und völkerrechtliche Verträgen mit weitreichender Wirkung nur mit Zustimmung der Bürger möglich sind. Eine Beteiligung der Bürger ist in den Fällen der obligatorischen Volksabstimmungen zwingend vorgeschrieben und garantiert ein Regieren im Sinne der Bürger. Die obligatorische Volksabstimmung hat Kontrollfunktion. Gesetze des Bundestages, durch welche ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird, sind dem Volk ebenfalls zur Abstimmung zu unterbreiten. Diese Regelung soll sicherstellen, dass Volksabstimmungsergebnisse nicht einfach durch Parlamentsgesetze beseitigt werden können.

Fakultative Volksabstimmungen nach Absatz 3 sind auf bestimmte Fälle beschränkt möglich, wenn 1 Million Stimmberechtigte innerhalb eines Jahres seit der Verabschiedung im Bundestag bzw. der Veröffentlichung des völkerrechtlichen Vertrages im Bundesgesetzblatt Teil II dies verlangen. Es handelt sich hierbei um eine der wirkungsvollsten Institute direkter Demokratie, wie insbesondere die lange schweizer Erfahrung zeigt, weil allein die Möglichkeit einer plebiszitären Überprüfung zu einer sorgsam erwogenen Politik führt. Fakultative Volksabstimmungen sind möglich bei Bundesgesetzen und bei von Absatz 2 nicht erfassten völkerrechtlichen Verträgen. Künftig wird die Bundesregierung verpflichtet sein, vertraglich einen Rücktrittsvorbehalt oder eine vergleichbare Regelung zu bestimmen, mit dem die Durchführung einer fakultativen Volksabstimmung gewährleistet ist.

Nach Absatz 4 ist auf Verlangen von 1 Million Stimmberechtigten eine Volksabstimmung über Gesetzentwürfe, darunter auch solche, durch die das Grundgesetz geändert werden soll, sowie Sachfragen durchzuführen.

Nummer 4 (Artikel 77):

Bundesgesetze werden im Rahmen von Volksabstimmungen vom Volk beschlossen. Vom Bundestage beschlossene Gesetze sind nach ihrer Annahme durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrate zuzuleiten.

Nummer 5 (Artikel 78):

Satz 2 bestimmt, dass ein vom Volk beschlossenes Gesetz am Tag der Volksabstimmung zustande kommt.

Nummer 6 (Artikel 79):

Änderungen des Grundgesetzes bedürfen der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bzw. im Rahmen einer Volksabstimmung der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten sowie der Zustimmung von zwei Dritteln der Länder.

Nummer 7 (Artikel 93):

Das Recht auf Durchführung von Volksabstimmungen soll auch der bundesverfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen. Dem betroffenen Bürger wird ein Beschwerderecht für die Geltendmachung im Verfassungsverfahren eingeräumt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht):

Durch die Änderung wird dem Bürger die Beschwerdebefugnis im Rahmen eines bundesverfassungsgerichtlichen Verfahrens bei Verletzung seines Rechts aus Artikel 75 GG eingeräumt.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.