

Gesetzentwurf

des Abgeordneten Roman Johannes Reusch, 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, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Wilhelm von Gottberg, Armin-Paulus Hampel, Dr. Roland Hartwig, Lars Herrmann, Martin Hess, Martin Hohmann, Leif-Erik Holm, Jens Kestner, Enrico Komning, Jörn König, Dr. Rainer Kraft, Frank Magnitz, Jens Maier, Dr. Lothar Maier, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Andreas Mrosek, Volker Münz, Christoph Neumann, Ulrich Oehme, Frank Pasemann, 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 Änderung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – Direkte Demokratie Einführungsgesetz

A. Problem

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

Dieser Befund ist mit Blick auf die wissenschaftlich belegbaren positiven Folgen der Institutionalisierung direktdemokratischer Elemente erstaunlich. Direktdemokratische Verfahren erhöhen die Partizipation. Durch die Themenspezifität der Verfahren eignen sich direktdemokratische Verfahren allgemein mehr für eine sachlich differenzierte Artikulation von Problemen, als dies über Parteien möglich ist. Bereits im Stadium der Unterschriftensammlung setzt sich der Bürger intensiv mit dem Gegenstand des Verfahrens auseinander. Es kommt zu weitreichenden Informations- und Diskussionsprozessen. Direktdemokratische Verfahren erschließen zudem neue Personenkreise, die sich zuvor politisch gar nicht beteiligt haben und häufig sogar außerhalb von Parteien stehen. Die stattfindenden Diskussionen werden intensiviert, denn direktdemokratische Verfahren führen stets zu Informationsangeboten, da die Initiatoren und Gegner diese Möglichkeit nutzen, um ihre Position frühzeitig darzulegen. 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. Direkte Demokratieverfahren garantieren

also Alternativen. Sie verkleinern das Machtungleichgewicht zugunsten der Bürger. Gleichzeitig ist auch empirisch feststellbar, dass die Bürger mehr Mitwirkungsrechte einfordern. Mit Blick auf die Bundesländer und die Kommunen, aber auch mit Blick auf andere Nationen, insbesondere die Schweiz, wo die Durchführung von Volksabstimmungen zum demokratischen Grundverständnis schlechthin gehört, ist es daher unabdingbar, Regelungen zu schaffen, die die Durchführung von Volksabstimmungen, Volksentscheiden und Volksbegehren ermöglichen.

Im Grundgesetz sind außerdem die politischen Rechte der Bürger nicht als Grundrechte genannt. Zu den politischen Rechten zählt man das aktive und passive Wahlrecht nach Artikel 38 GG sowie das Recht auf unmittelbare Ausübung von Staatsgewalt durch Abstimmungen nach Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG. Dieser Befund ist mit Blick auf das in Artikel 20 Absatz 1 GG enthaltene Demokratieprinzip höchst fragwürdig. Das Demokratieprinzip ist einer der grundlegenden Prinzipien, die das Wesen und die Struktur des deutschen Staates bestimmen, weshalb Artikel 20 GG auch als Staatsfundamentalnorm bezeichnet wird. Es sollte daher selbstverständlich sein, dass die politischen Rechte als Grundrechte normiert sind.

B. Lösung

Zur Lösung der beschriebenen Probleme sollen Volksabstimmungen, Volksentscheide und Volksbegehren auf Bundesebene institutionalisiert und die politischen Rechte als Grundrechte in das Grundgesetz eingeführt werden.

C. Alternativen

Beibehaltung der alten Rechtslage.

D. Kosten

Es werden Durchführungskosten beim Bund anfallen. Die Kosten, die für die Durchführung der Volksabstimmungen, Volksentscheide und Volksbegehren bei den Ländern anfallen, sind vom Bund im vollen Umfang zu erstatten. Zu den Kosten sind zu rechnen Druckkosten, Kosten für die Versendung, Kosten für die Feststellung der Abstimmungsergebnisse. 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.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland – Direkte Demokratie Einführungsgesetz

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 III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Artikel 17 wird folgender Artikel 17a eingefügt:

„Artikel 17a

Die politischen Rechte sind gewährleistet und stehen allen Deutschen zu, die das Wahlrecht zum Deutschen Bundestage besitzen. Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.“

2. Der bisherige Artikel 17a wird Artikel 17b.
3. Artikel 20 Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sein geäußelter Wille ist oberstes Gesetz; von ihm getroffene Entscheidungen und verabschiedete Gesetze können nur von ihm selbst abgeändert oder aufgehoben werden. Das Volk drückt seinen Willen außer in Wahlen durch Volksabstimmungen, Volksentscheide und Volksbegehren aus. Die Wahlrechtsgrundsätze (Artikel 38 Absatz 1 Satz 1) gelten entsprechend. Abstimmungsberechtigt ist jeder wahlberechtigte Deutsche (Artikel 38 Absatz 2). Durch Volksabstimmungen entscheidet das Volk über Gesetzentwürfe, durch Volksentscheide über allgemeine Fragen und durch Volksbegehren führt es Volksabstimmungen und Volksentscheidungen herbei. Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt wird, entscheidet bei Volksabstimmungen und Volksentscheiden die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Volksbegehren werden durchgeführt, wenn mindestens 100.000 Abstimmungsberechtigte dies mit ihrer Unterschrift unterstützen. Volksbegehren sind erfolgreich, wenn mindestens 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten für die Abhaltung einer Volksabstimmung oder eines Volksentscheides stimmen. Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.“

4. Nach Artikel 65 wird folgender Artikel 65a eingefügt:

„Artikel 65a

Die Bundesregierung kann dem Volk allgemeine Fragen zur Entscheidung im Volksentscheid vorlegen. Die Entscheidung bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung von mindestens einem Viertel der Abstimmungsberechtigten.“

5. Dem Artikel 76 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Wird eine aus der Mitte des Bundestages eingebrachte Gesetzesvorlage vom Bundestag abgelehnt, so können zehn Prozent der Mitglieder des Bundestages das Volk zur Entscheidung anrufen. Erfolgte die Ablehnung mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so bedarf die Annahme der Gesetzesvorlage durch das Volk zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten an der Abstimmung.“

6. Artikel 77 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Bundestage“ die Wörter „bzw. im Rahmen von Volksabstimmungen vom Volk“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 wird das Wort „Sie“ durch die Wörter „Vom Bundestag beschlossene Gesetze“ ersetzt.
 - cc) Folgender Satz wird angefügt:

„Dies gilt auch für im Rahmen von Volksabstimmungen gemäß Artikel 76 Absatz 4 beschlossene Gesetze, soweit für sie die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist.“
 - b) Dem Absatz 2a werden die folgenden Sätze angefügt:

„Lehnt der Bundesrat die Zustimmung ab, so kann der Bundestag das Volk zur Entscheidung anrufen. Handelt es sich um ein vom Volk beschlossenes Gesetz, so hat er dies zu tun. Hat der Bundesrat mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen entschieden, so bedarf die Annahme der Gesetzesvorlage durch das Volk zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten an der Abstimmung.“
 - c) Dem Absatz 4 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Wird der Einspruch zurückgewiesen, so kann der Bundesrat das Volk zur Entscheidung anrufen. Hat der Bundestag den Einspruch mit mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder zurückgewiesen, bedarf die Annahme der Gesetzesvorlage durch das Volk zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten an der Abstimmung.“
 - d) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) Beschließt der Bundestag ein Gesetz, durch welches ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird, so tritt dieses erst mit der Zustimmung des Volkes in Kraft. Hat der Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder entschieden und hat – soweit es seiner Zustimmung bedurfte – der Bundesrat mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen entschieden, so bedarf die Ablehnung des Gesetzes durch das Volk zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten an der Abstimmung.“
7. Dem Artikel 78 wird folgender Satz angefügt:

„Ein vom Volk beschlossenes Gesetz kommt am Tag der Volksabstimmung zustande, soweit nicht ein Fall des Artikels 77 Absatz 1 Satz 3 gegeben ist.“
8. In Artikel 79 Absatz 2 werden nach dem Wort „Bundesrates“ die Wörter „bzw. im Rahmen einer Volksabstimmung der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten sowie der Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Berlin, den 18. Juni 2019

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. Insofern unterliegen sie einem äußerst weitgehenden Themenausschluss. Die heute herrschende Meinung in der Staatsrechtslehre erachtet bei einer hierfür zwingend erforderlichen Änderung des Grundgesetzes die Aufnahme direktdemokratischer Initiativrechte aufgrund des Artikels 20 GG ausdrücklich für möglich.

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

- 2002: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 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 (Bundestagsdrucksache 16/680 vom 15. Februar 2006), FDP (Bundestagsdrucksache 16/474 vom 25. Januar 2006) und DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 16/1411 vom 9. Mai 2006), die alle mit den Stimmen der Regierungsfractionen der CDU/CSU und SPD abgelehnt wurden;
- 2010: Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 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 (Bundestagsdrucksache 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 zwischen CDU, CSU und SPD nicht aufgenommen.

Damit ist festzustellen, dass alle Bundestagsfraktionen – außer der CDU – die Notwendigkeit der Institutionalisierung direktdemokratischer Elemente erkannt haben. Der Wunsch der Bevölkerung nach mehr direktdemokratischer Beteiligung wird 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 ist indes stark durch die historischen Erfahrungen der Weimarer Republik mit politischer Instabilität geprägt und reicht als Grund für eine künftige generelle Ablehnung nicht aus. Ziel der Einführung der Volksabstimmungen ist u. a. die Verkleinerung des Machtungleichgewichts zugunsten des Bürgers. Das Volk ist gemäß Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 GG Träger der Staatsgewalt und alleinige Quelle ihrer Legitimation. Im Rahmen der so verstandenen Volkssouveränität hat der Bürger ein Recht auf Demokratie und folglich auch gemäß Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 ein Recht auf Abstimmungen. Insofern weist das derzeit geltende Grundgesetz Demokratiedefizite auf, die der vorliegende Entwurf beseitigt.

Ziel der Einführung der politischen Rechte als Grundrecht ist es, das Demokratiebewusstsein bei den Bürgern zu stärken und so dem allgemeinen Phänomen der Politikverdrossenheit entgegenzutreten. Dem deutschen Bürger soll es möglich sein, seine politischen Rechte insbesondere im Wege der Verfassungsbeschwerde einzuklagen. Dies umfasst vor allem sein Recht, seinem Willen in Abstimmungen Geltung zu verschaffen. Die Regelung ist notwendig, weil das Fehlen der Normierung der politischen Rechte als Grundrecht nicht mit dem Demokratieprinzip in Einklang zu bringen ist.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Wesentlicher Inhalt des Entwurfs ist die Einführung von Volksabstimmungen, Volksentscheiden und Volksbegehren.

Während das Volk im Rahmen der Volksabstimmung über einen Gesetzentwurf entscheidet, entscheidet es im Rahmen einer Volksentscheidung über allgemeine Fragen. Mit dem Volksbegehren kann das Volk Volksabstimmungen und Volksentscheidungen herbeiführen, wobei hierfür ein Quorum von 100.000 Abstimmungsberechtigten erforderlich ist. Auch eine Änderung des Grundgesetzes ist im Rahmen der Volksabstimmung möglich.

Die Bundesregierung darf dem Volk allgemeine Fragen zur Entscheidung vorlegen. Die Mitglieder des Bundestages können bei Ablehnung eines Gesetzentwurfs, der aus der Mitte des Bundestages stammt, unter Wahrung der Rechte des Bundesrates ebenfalls das Volk anrufen. Der Bundestag ist befugt, bei Ablehnung eines Gesetzentwurfs durch den Bundesrat das Volk entscheiden zu lassen. Der Bundesrat darf bei Zurückweisung eines Einspruchs das Volk zur Entscheidung anrufen.

III. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

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 Recht des Bürgers auf Demokratie stärken und zu mehr Bürgerbeteiligung an demokratischen Prozessen führen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes):

Nummer 1:

Mit der Regelung werden die politischen Rechte, also das aktive und passive Wahlrecht sowie das Recht auf Volksabstimmungen, Volksentscheide und Volksbegehren, in den Grundrechtskatalog aufgenommen.

Nummer 2:

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung.

Nummer 3:

Durch die Regelung werden die direktdemokratischen Instrumentarien der Volksabstimmung, des Volksentscheides und des Volksbegehrens in die Verfassung eingeführt und legal definiert. Durch Volksabstimmungen entscheidet das Volk über Gesetzesentwürfe, durch Volksentscheide über allgemeine Fragen und durch Volksbegehren führt es Volksabstimmungen und Volksentscheidungen herbei.

Als Quorum für ein Volksbegehren werden hier bewusst niederschwellig mindestens 100.000 Abstimmungsberechtigte angesetzt. Hintergrund hierfür sind die Erfahrungen aus den Ländern mit Blick auf die bestehenden

Mobilisierungsschwierigkeiten im Flächenstaat. Das niedrige Quorum kann derartige Schwierigkeiten kompensieren. Insofern wird auch auf die Begründung im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD vom 11. Juni 2013 (Bundestagsdrucksache 17/13873, S. 5) hingewiesen. Auch dieser Entwurf möchte sich durch das niedrige Quorum „als Einladung zur bürgerschaftlichen Aktivierung“ (Bundestagsdrucksache 17/13873, S. 4) verstehen.

Für die Abhaltung einer Volksabstimmung oder eines Volksentscheides müssen 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten stimmen.

Die Vorschrift stellt zudem das Selbstbestimmungsrecht des Volkes heraus, indem sie klarstellt, dass von ihm getroffene Entscheidungen und verabschiedete Gesetze nur vom Volk selbst abgeändert oder aufgehoben werden können.

Nummer 4:

Die Regelung soll der Bundesregierung die Möglichkeit eröffnen, Fragen allgemeiner Art dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Zu ihrer Wirksamkeit bedarf die Entscheidung eines Viertels der Abstimmungsberechtigten. Dies soll es z.B. bei Koalitionsverhandlungen ermöglichen, trotz einzelner, keiner Einigung zuzuführenden Streitfragen eine Regierung bilden zu können, indem vereinbart wird, jene Streitfragen dem Volk zur Entscheidung vorzulegen.

Nummer 5:

Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages, die nicht durch den Bundesrat zustimmungsbedürftig sind und vom Bundestag abgelehnt worden sind, können zur Entscheidung dem Volk vorgelegt werden. Voraussetzung ist, dass mindestens zehn Prozent der Mitglieder des Bundestages eine solche Entscheidung verlangen. Damit keine Auslagerung des Gesetzgebungsverfahrens vom Bundestag auf die Ebene der Volksabstimmung stattfindet, wird ein Quorum eingeführt. Erfolgte die Ablehnung mit den Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so bedarf die Annahme der Gesetzesvorlage durch das Volk zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten an der Abstimmung. Das Recht der Opposition wird zwar grundsätzlich durch die vorliegende Änderung gestärkt, jedoch unter Anerkennung und Wahrung der Grundkonzeption der Verfassung einer repräsentativen Demokratie. Durch die Neuregelung steht also nicht zu befürchten, dass der Bundestag als Legislativorgan marginalisiert wird.

Nummer 6:

Bei den in Absatz 1 vorgenommenen Änderungen handelt es sich einmal um redaktionelle Anpassungen; darüber hinaus wird klargestellt, dass bei auf Vorlage des Bundestages vom Volk beschlossenen Gesetzen eine evtl. Zustimmungsbefreiung durch den Bundesrat nicht entfällt.

Nach Absatz 2a kann bzw. muss auch der Bundestag das Volk zur Entscheidung anrufen, und zwar für den Fall, dass der Bundesrat die Zustimmung zu einem Gesetzentwurf versagt. Der Anwendungsbereich wird jedoch dahingehend eingeschränkt, dass bei einer Entscheidung des Bundesrates mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Annahme der Gesetzesvorlage durch das Volk zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten an der Abstimmung bedarf. Damit bleiben das Mitwirkungsrecht des Bundesrates an der Gesetzgebung (Artikel 50 GG) und das für den Bundesstaat prägende Element der vertikalen Gewaltenteilung gewährleistet.

Dem Bundesrat wird ebenfalls das Recht eingeräumt, das Volk zur Entscheidung anzurufen. Nach Absatz 4 ist dies möglich, wenn der Einspruch des Bundesrates vom Bundestag zurückgewiesen worden ist. Um jedoch die Funktion des Bundestages als Verfassungsorgan zu gewährleisten, bedarf es diesbezüglich einer Einschränkung des Anwendungsbereiches. Aus diesem Grund ist bestimmt, dass die Annahme der Gesetzesvorlage durch das Volk zu ihrer Wirksamkeit der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten bedarf, wenn der Bundestag den Einspruch mit mindestens der Mehrheit seiner Mitglieder zurückgewiesen hat.

Nummer 7:

Die Norm regelt das Zustandekommen eines vom Volk beschlossenen Gesetzes. Dieses kommt grundsätzlich am Tag der Volksabstimmung zustande.

Nummer 8:

Für Grundgesetzänderungen im Rahmen einer Volksabstimmung bedarf es der Beteiligung der Mehrheit der Abstimmungsberechtigten sowie der Zustimmung von zwei Dritteln der Abstimmenden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.