

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**19(4)241 A**

**MEHR DEMOKRATIE !**

Mehr Demokratie e.V.  
Bundesverband

Ralf-Uwe Beck  
Sprecher

0172/7962982

Fax 03691/212886  
rubeck@t-online.de

An den  
Deutschen Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Sekretariat

14.3.2019

**Anhörung zum  
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der direkten Demokratie im Grundgesetz  
der Fraktion DIE LINKE | BT-Drucksache 19/16**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Ausschuss für Inneres und Heimat hat uns zur Anhörung des o.g. Gesetzentwurfes eingeladen und um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Dem kommen wir gern nach.

Wir nehmen wie folgt Stellung:

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die Gesetzesinitiative. Damit wird dem in Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz enthaltenen Recht auf Volksabstimmung Geltung verschafft. Das Prinzip, die parlamentarische Demokratie durch die direkte Demokratie zu ergänzen, ist in ausnahmslos allen Bundesländern verwirklicht. Sämtliche Landesverfassungen bieten – wenn auch sehr unterschiedlich geregelt und nicht immer gut nutzbar – Volksbegehren und Volksentscheide an. Auf Bundesebene jedoch können die Bürgerinnen und Bürger bisher nicht direkt mitentscheiden; ein verbindliches Beteiligungsinstrument fehlt.

Mit der direkten Demokratie wird in den Bundesländern das entscheidende Instrumentarium angeboten, die parlamentarische Demokratie kritisch zu begleiten. Indem Bürgerinnen und Bürger selbst Gesetzentwürfe bis zu einem Volksentscheid bringen und so auch politische Entscheidungen korrigieren, sich also unabhängig vom Regierungshandeln durchsetzen können, wirkt dies auf den parlamentarischen Gesetzgeber: Es werden weniger Themen übersehen (seismografische Funktion der direkten Demokratie); es wird eine langfristig orientierte Politik angeregt, die sich weniger in Legislaturperioden verfängt; die

Parteipolitisierung parlamentarischer Arbeit geht weniger auf Kosten von sachorientierten Debatten. Mit einem Satz: Die direkte Demokratie macht die repräsentative Demokratie perspektivisch repräsentativer. Es darf unterstellt werden, dass eine bürgerfreundlich geregelte direkte Demokratie das Vertrauen in die demokratischen Institutionen wachsen lassen kann. Für diese Wirkung muss die direkte Demokratie nicht einmal genutzt werden. Allein das bloße Vorhandensein verbindlicher Mitwirkungsrechte, mit denen sich die Bürgerinnen und Bürger notfalls vom Regierungshandeln unabhängig machen können, sorgt bereits dafür, dass die Kluft zwischen Regierten und Regierenden gemindert werden kann.

Der hier diskutierte Gesetzentwurf zielt auf die Einführung der direkten Demokratie als Initiativrecht nach dem Vorbild der Bundesländer. Notwendig wäre zudem – dies wird unten ausgeführt – die Einführung

- des Obligatorischen (Verfassungs)Referendums und
- des Fakultativen Referendums.

Unbedingt zu empfehlen ist, direkte Demokratie (auch in den Ländern) noch stärker mit den parlamentarischen Abläufen sowie mit partizipativen Dialogverfahren zu verknüpfen, um den Diskurs über die besten Lösungen zu befördern und die Qualität des Outputs zu verbessern. Dies schützt zudem vor dem Missverständnis, die direkte und parlamentarische Demokratie als gegeneinander gerichtet zu verstehen.

Gute Erfahrungen hat mit solcherart verschränkten Verfahren jüngst Irland gemacht. Dort werden seit 2012 gesellschaftliche Konfliktthemen in per Los besetzten Bürgerversammlungen behandelt. So wurden im Auftrag des Parlamentes 99 Bürgerinnen und Bürger zufällig ausgewählt, die die Wahlbevölkerung u.a. bzgl. Alter, Region und Geschlecht repräsentierten. Eines der schwierigsten Themen, das bis zu dem Zeitpunkt sehr restriktive Abtreibungsrecht, wurde mittels Dialogverfahren diskutiert und einem Kompromiss zugeführt, der im Referendum angenommen wurde. Vor allem sehr polarisierende Themen können damit einer für alle zufrieden stellenden Lösung zugeführt werden.

Im Einzelnen:

### **Zu Nummer 1**

#### **Artikel 23 1b**

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung obligatorischer Volksentscheide vor, sofern **Änderungen der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union** gemäß Artikel 23 GG vorgenommen werden. Gleiches soll für völkerrechtliche Verträge gelten, die in einem besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäischen Union stehen. Diese Vorschläge sind sehr zu begrüßen, sind solche Entscheidungen doch in der Regel mit der Übertragung von Hoheitsrechten verbunden und einmal beschlossen, nur schwer wieder rückgängig zu

machen. Deshalb bedarf es hier einer besonderen Legitimation durch die Bevölkerung über die parlamentarischen Verfahren hinaus. Ergänzend wäre es hier nur konsequent, Entscheidungen auf Basis des Art. 24 GG, der bei der Übertragung von Hoheitsrechten an andere zwischenstaatliche Einrichtungen greift, ebenfalls einem obligatorischen Volksentscheid zu unterziehen.

Bei der Frage, in welchen Fällen die Bürgerinnen und Bürger zwingend ihre Zustimmung geben sollten, lohnt ein Blick in die Bundesländer. In Hessen und Bayern muss jede Verfassungsänderung den Bürgerinnen und Bürgern zur Abstimmung vorgelegt werden. **Änderungen des Grundgesetzes** sind per se von großer Relevanz und Reichweite für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Um hier eine möglichst hohe Legitimation herzustellen, sollten auch diese zwingend einem Volksentscheid unterzogen werden.

Zu empfehlen ist außerdem, ein weiteres Instrument in das Repertoire direktdemokratischer Verfahren aufzunehmen: **das fakultative Referendum**. Dieses würde den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, über vom Bundestag (und Bundesrat) beschlossene, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetze abzustimmen, sofern in einer kurzen Frist eine bestimmte Anzahl von Unterschriften eingereicht wird. Wir schlagen 500.000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen vor. Perspektivisch sorgt es – das zeigt die 145-jährige Geschichte in der Schweiz – für eine Steigerung der Kompromissfähigkeit im politischen Raum. Gesetzgebung wird intensiver vorbereitet (Vernehmlassung) und der Dialog zur Wählerschaft ernsthafter gesucht.

Da Gegenstand solcher Volksentscheide immer bereits beschlossene Vorlagen der repräsentativen Gremien sind (Referenden), leuchtet hier die Erforderlichkeit eines **Beteiligungsquorums**, einer Mindestbeteiligung (hier 25 %), damit ein solcher Volksentscheid gültig ist, nicht ein. Bei Referenden sind Quoren – welcher Art auch immer – noch weniger angebracht als bei Volksentscheiden, die durch ein Volksbegehren eingeleitet werden.

## **Zu Nummer 2**

### **Artikel 38 Absatz 2 GG**

Die **Herabsetzung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre** halten wir für sinnvoll und zeitgemäß. Die politische Reife setzt heutzutage früher ein. Jugendliche sind genauso von politischen Entscheidungen betroffen wie Volljährige. Das politische Gewicht jüngerer Generationen nimmt aufgrund einer alternden Gesellschaft jedoch ab. Bei gravierenden Weichenstellungen, z.B. im Blick auf die Folgen der Erderwärmung, sollten die Anliegen jüngerer Menschen, die mit den Auswirkungen dieser Entscheidungen noch länger zu leben haben, stärker in den Blick genommen werden.

Begrüßt wird ebenso die **Ausweitung des Wahlrechts auf hier dauerhaft lebende Menschen** ohne deutsche Staatsangehörigkeit. In Zeiten einer sich immer stärker vernetzenden Welt leben immer häufiger Menschen über längere Perioden in Staaten, in denen sie nicht geboren wurden. Diese sind genauso betroffen von politischen Entscheidungen wie jene, die dort geboren sind und die entsprechende Staatsangehörigkeit besitzen. Eine **Kopplung des Wahl- und Abstimmungsrechts an die Staatsangehörigkeit** erscheint vor diesen Hintergrund nicht mehr zeitgemäß. Eine Mindestaufenthaltsdauer von fünf Jahren für den Erwerb der Wahlberechtigung erscheint angemessen.

## **Zu Nummer 6**

### **Artikel 82a**

#### **Absatz 1**

Das hier vorgesehene Eingangsquorum bei der **Volksinitiative**, also der ersten Stufe eines direktdemokratischen Verfahrens, erscheint angemessen. Die Initiatoren bekommen damit ein Anhörungsrecht im Bundestag. Sinnvoll wäre hier noch, dem Bundestag eine Frist zu setzen, in der über den Vorschlag zu beraten ist. Wir schlagen sechs Monate vor. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen sollte der Bundesrat hier eingebunden werden.

#### **Absatz 2**

Der hier vorgeschlagene **Ausschluss bestimmter Themen** ist sinnvoll, hat jedoch nur klarstellenden Charakter, da eine Aufhebung des Föderalismus, die Änderung von Artikel 1 und 20 GG ohnehin nicht möglich sind. Sinnvoll ist auch der Zusatz, das Haushaltsgesetz von der Volksgesetzgebung auszuschließen, da es im Umkehrschluss bedeutet, dass Volksbegehren Folgekosten für den Bundeshalt nach sich ziehen dürfen, die bei der Aufstellung späterer Haushalte zu berücksichtigen wären.

### **Artikel 82b**

#### **Absatz 2**

Das **Unterschriftenquorum beim Volksbegehren**, der zweiten Verfahrensstufe, ist mit einer Mio. Unterschriften bei einfachen Gesetzen angemessen. Bei der Bemessung der Hürde ist zu bedenken ist, dass diese auf Listen unter Angabe der persönlichen Daten zu sammeln sind. Die Verdopplung des Unterschriftenquorums bei **verfassungsändernden Volksbegehren** erscheint etwas hoch, bedenkt man, dass beim Volksentscheid noch einmal ein erhöhtes Beteiligungsquorum vorgesehen ist. Verständlich ist aber, dass hier eine höhere Hürde vorgeschlagen wird. 1,5 Mio. Unterschriften würden aus unserer Sicht hier ausreichen.

#### **Absatz 3**

Eine rechtliche **Vorprüfung von Volksbegehren** (präventive Normenkontrolle) ist im Unterschied zu den Regelungen in der Schweiz geboten, da die Bevölkerung nur über solche Vorlagen abstimmen sollte, die nicht gegen das Grundgesetz, EU-Recht oder völkerrechtliche

Vereinbarungen verstoßen. Allerdings sollte die Prüfung nicht erst nach dem Volksbegehren, sondern bereits nach der ersten Verfahrensstufe, der Volksinitiative, ansetzen. So ist dies mittlerweile auch in sämtlichen Bundesländern geregelt. Erreicht eine Initiative, die gegebenenfalls Grund- und Minderheitenrechte angreifen möchte, nicht erst die zweite Verfahrensstufe, wird der Gesellschaft ihre Verbreiterung erspart. Zudem ist kaum vermittelbar, dass der enorme Aufwand für ein Volksbegehren sich im Nachgang als unnötig herausstellt, wenn die Klärung auch auf der Verfahrensstufe davor hätte erfolgen können.

## **Artikel 82c**

### **Absatz 3**

Positiv hervorzuheben ist, dass der Gesetzentwurf für den Fall eines Volksentscheids eine **eigene Vorlage des Bundestages** vorsieht, welche alternativ zur Abstimmung gestellt werden kann. Somit wird das Verfahren variantenreicher. Die Vorteile des parlamentarischen Verfahrens werden damit in das Volksbegehrensverfahren integriert. Der Erarbeitung einer Alternativvorlage sollte noch die Beteiligung des Bundesrates nach Art. 77 GG Absatz 2 hinzugefügt werden, sofern es sich um zustimmungspflichtige Gesetze handelt.

### **Absatz 4**

Von einem **Quorum bei der Abstimmung** ist abzuraten. Sind die Unterschriftenhürden einmal übersprungen, darf davon ausgegangen werden, dass in der Bevölkerung ein ausreichendes Interesse an der Abstimmung vorhanden ist. Dass eine kleine Minderheit ein Gesetz durchbringt, ist nahezu ausgeschlossen. Nur ohne Quorum ist hinreichend gewährleistet, dass die Gegenseite ebenfalls ihre Anhängerinnen und Anhänger an die Urne mobilisiert. Abstimmungsquoren verleiten zu demokratieunverträglichen Boykottaufrufen. In Bayern und Sachsen kommen Volksentscheide zu einfachen Gesetzen ohne Quorum aus.

Unabhängig davon sollte das Quorum, welches jetzt als Mindestbeteiligung (bei einfachen Gesetzen 15 %, bei grundgesetzändernden Gesetzen 25%) konzipiert ist, in ein Zustimmungsquorum umgewandelt werden. Beteiligungsquoren verleiten die Gegner einer Initiativen zu Boykottaufrufen, um den Entscheid an mangelnder Beteiligung scheitern zu lassen. Dies ist demokratieunverträglich. Ein Zustimmungsquorum bezieht sich nur auf die Ja-Stimmen und ist von daher für Boykott-Aufrufe weniger anfällig. In den Bundesländern wurden die Beteiligungsquoren nach und nach in Zustimmungsquoren umgewandelt.

## **Artikel 82d**

Positiv hervorzuheben ist, dass Kostenerstattungs- und Spendentransparenzregelungen analog zum Parteiengesetz in Aussicht gestellt werden, die in ein Ausführungsgesetz aufgenommen werden sollen. Sie gehören in vielen Bundesländern mittlerweile zum Standard einer gut geregelten direkten Demokratie und gelten als Mittel gegen soziale Exklusion. Regelungen zur Offenlegung von Spenden sorgen dafür, dass die Abstimmenden

wissen, wer eine Initiative befördert. Zum Standard gehören in der Hälfte der Bundesländer auch die festgeschriebenen Abstimmungsbroschüren. Sie sind ein wesentliches Instrument, damit die Bürgerinnen und Bürger unabhängig davon, ob und wie sie Medien nutzen, informiert entscheiden können. Auch die Festlegung auf die freie Unterschriftensammlung wird ausdrücklich begrüßt.

Ralf-Uwe Beck

Mehr Demokratie e.V. | Sprecher