

Mehr Demokratie e.V.  
Tim Weber, Clüverstr. 29, 28832 Achim  
tel. 04202 888 774; fax 04202 888 902  
tim.weber@mehr-demokratie.de  
www.mehr-demokratie.de

15. April 2002

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz  
Drucksache 14/8503**

Vorbemerkung: Die meisten Fragen des Katalogs sind in der Stellungnahme beantwortet. Ergänzende Antworten zu den Fragen 1, 2, 3, 6, 8, 12, 13 und 14 finden sich im Anhang.

## **1. Einleitung**

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die Gesetzesinitiative der Koalition. Damit wird dem in Artikel 20 Absatz 2 Grundgesetz enthaltenen Recht auf Volksabstimmung Geltung verschafft. Lange wurde in der Staatsrechtslehre das Wort „Abstimmungen“ als Zusammenfassung der Territorialabstimmungen in Artikel 29, 118 und 118a Grundgesetz interpretiert. Dies schließt sich aber aus systematischen Erwägungen aus. Denn in Artikel 20 Absatz 2 ist vom gesamten Staatsvolk die Rede, in den Artikeln 29, 118 und 118a kann nur ein Teil des Staatsvolks tätig werden. Auch die Behauptung, die Mütter und Väter des Grundgesetzes hätten aufgrund der Erfahrungen der Weimarer Republik die Volksgesetzgebung ausgeschlossen, wurde durch die jüngere Forschung widerlegt.<sup>1</sup>

Vielmehr ist das Recht auf Volksabstimmung im Grundgesetz angelegt und wartet auf seine Umsetzung. Nach über 50jähriger Erfahrung mit der rein parlamentarischen Demokratie und direkt demokratischen Erfahrungen in den Bundesländern ist es sinnvoll, die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger zu erweitern. Das Vertrauen, daß die Bürgerinnen und Bürger den Abgeordneten mit ihrer Wahlentscheidung schenken, sollten nun die Abgeordneten den Bürgerinnen und Bürgern erweisen.

Die Gesetzesinitiative der Koalition ist ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch weist die Gesetzesvorlage Stärken und Schwächen auf, die im folgenden analysiert werden.

## 2. Obligatorisches Referendum

Die Gesetzesvorlage regelt ausschließlich die dreistufige Volksgesetzgebung. Es gibt noch weitere direkt demokratische Instrumente, von denen insbesondere das obligatorische Referendum bei Grundgesetzänderungen und Übertragung von Hoheitsrechten in Erwägung gezogen werden sollte. Das obligatorische Referendum bei Verfassungsänderungen ist in Bayern (Bayerische Verfassung, Artikel 75, Absatz 2, Satz 2) und in Hessen (Hessische Verfassung, Artikel 123, Absatz 2) geregelt. Die Bayerische Regelung sieht eine 2/3-Mehrheit der Mitglieder des Landtages und einen Volksentscheid vor, die hessische Regelung eine Mehrheit der Mitglieder des Landtages und einen Volksentscheid. Beim Volksentscheid gilt die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Das obligatorische Referendum bewirkt, daß eine Verfassung seltener geändert wird und daß sie aufgrund der notwendigen gesellschaftlichen Debatte stärker im Bewußtsein der Bürgerinnen und Bürger verankert ist. Die bayerische Regelung ist der hessischen vorzuziehen, da bereits im Parlament ein Konsens nötig ist. Dadurch wird die gesellschaftliche Debatte intensiviert und die Annahme der Verfassungsänderung wahrscheinlicher. Die zuweilen vorgetragene Befürchtung, die Bürgerinnen und Bürger müßten zu oft an die Urne gehen, wodurch das Instrument entwertet würde, kann entkräftet werden. Erstens würde das Grundgesetz seltener geändert werden, zweitens können Referenden mit Wahlen zusammengelegt werden und drittens können auch Referenden gebündelt werden, wobei auf die Einheit der Materie zu achten ist. Die Bürgerinnen und Bürger müssen über verschiedene Sachfragen getrennt abstimmen können. Bei der Übertragung von Hoheitsrechten an supranationale Organisationen ist die Notwendigkeit, Änderungen an den Souverän rückzukoppeln, noch größer. Referenden über die EU-Integration bei europäischen Nachbarn haben zwar ablehnende Voten ergeben, aber immer zu aufklärenden Diskussionen geführt. Der Integrationsprozeß würde vielleicht verzögert, aber nicht aufgehoben werden. Die viel beklagte Distanz zwischen Brüssel und den Bürgerinnen und Bürgern würde sich verringern. Rechtstechnisch könnte dieses Referendum in Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 und 3 und Artikel 24 Absatz 1 Grundgesetz geregelt werden, so daß wichtige Fragen auch der Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger unterlägen. Das obligatorische Referendum ist das richtige Verfahren, da die Regierung der maßgebliche Akteur ist, auf den die Bürgerinnen und Bürger reagieren wollen bzw. müssen. Die dreistufige Volksgesetzgebung wäre zu langwierig. Das obligatorische Referendum würde sich maßgeblich auf die Informationspolitik der Regierung sowie auf die Informationsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger auswirken.

Regelungsvorschläge:

Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert: „Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates und des Volkes Hoheitsrechte übertragen.“

Artikel 24 Absatz 1 wird wie folgt geändert: „Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen, sofern das Volk zustimmt.“

Artikel 79 Absatz 2 wird wie folgt geändert: „Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages, zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates und der Mehrheit der Abstimmenden des Volkes.“

### 3. Gesetzgebungskompetenz (ausgeschlossene Themen)

In der Gesetzesvorlage Artikel 82a (Volksinitiative) Absatz 2 heißt es:

*„(2) Finanzwirksame Volksinitiativen sind zulässig. Ausgeschlossen sind Volksinitiativen über das Haushaltsgesetz, über Abgabengesetze, Dienst- und Versorgungsbezüge sowie die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie über eine Wiedereinführung der Todesstrafe.“*

Da der Souverän seine Staatsgewalt unmittelbar in Wahlen und Abstimmungen und mittelbar durch Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausübt, läßt sich zu Recht fragen, warum hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Volkes und des Parlamentes unterschieden werden sollte. Da das Parlament und dessen Entscheidungen seine Legitimität durch die Wahl, also durch das Staatsvolk, erhält, und bei der Volksgesetzgebung das Staatsvolk unmittelbar tätig wird, liegt es nahe, beiden Gesetzgebern die gleiche Kompetenz einzuräumen.

Gleichwohl ist der Ausschluß haushaltsrelevanter Fragen der deutschen Rechtstradition eigen<sup>2</sup> und wurde in der Verfassungsrechtssprechung auf finanzwirksame Fragen mit geringem Ausmaß ausgedehnt<sup>3</sup>. Insofern ist die Zulässigkeit finanzwirksamer Volksinitiativen ein Fortschritt; der Ausschluß von Abgabengesetzen ist ein zu kritisierender Stillstand im deutschen Verfassungsrecht, der schwer zu begründen ist.

Der Ausschluß von Abgaben liegt die Annahme zugrunde, daß Bürgerinnen und Bürger diesbezüglich unverantwortlichere Entscheidung treffen als die Abgeordneten. Diese Annahme ist unbegründet<sup>4</sup>. *Kirchgässner* und andere zeigen, daß gerade die Anwendung der Volksgesetzgebung auf Steuern und öffentliche Finanzen zur Stabilisierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Sie stellen Untersuchungen über Zusammenhänge zwischen direkter Demokratie und wirtschaftlichen Daten zusammen. Anhand vergleichender Studien über die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen, Schulden, die Qualität öffentlicher Leistungen sowie die Wirtschaftskraft von politischen Systemen mit unterschiedlich stark ausgebauten direkt demokratischen Instrumenten kommen sie für die Schweiz zu folgenden Ergebnissen<sup>5</sup>:

- a) Je stärker auf Gemeindeebene direkt demokratische Instrumente vorhanden sind, desto niedriger sind die Staatsausgaben und folgen im stärkeren Maße den Präferenzen der Bürger. „Soweit sie darüber mitbestimmen können, gehen die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem eigenen (Steuer-) Geld offensichtlich sparsamer um als ihre gewählten Vertreter.“<sup>6</sup>
- b) In Kantonen mit Abstimmungen über das Niveau öffentlicher Leistungen, Steuern und Neuverschuldung verfügen die Bürger über eine bessere Steuermoral. Das führt zu gegenseitigen Vertrauen zwischen staatlichen Stellen und Bürger, was wiederum weniger Kontrolle und mehr Effizienz nach sich zieht.
- c) Gemeinden mit stärker ausgebauten direkt demokratischen Rechten verfügen über signifikant weniger öffentliche Schulden.
- d) In Kantonen mit direkt demokratischen Instrumenten in finanzwirksamen Fragen liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätiger um 15 Prozent höher als in Kantonen mit repräsentativen Systemen. Eine häufige Nutzung des Finanzreferendums verstärkt diesen Effekt.

„Kantone und/oder Gemeinden mit direkter Demokratie in Finanzfragen haben – jeweils *ceteris paribus* – geringere Staatsausgaben, eine geringere Staatsschuld, effizienter arbeitende

öffentliche Betriebe sowie ein höheres Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Zudem hat die Bevölkerung ein größeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung, was zu einem geringeren Ausmaß an Steuerhinterziehung führt.“<sup>7</sup>

In Anbetracht dieser Ergebnisse hinsichtlich wirtschaftlicher und finanzpolitischer Wirkungen direkt demokratischer Instrumente spricht zumindest nichts gegen die Zulässigkeit von Steuern und Abgaben für die Volksgesetzgebung. Vielmehr verspricht sie Vorteile. Vor allem würde sie die Handlungsfähigkeit des Staates erhöhen, da die Finanzen der öffentlichen Hand einer geringeren Belastung ausgesetzt wären. Einschränkend muß ergänzt werden, daß es sich um Aussagen über die Gemeinde- und Kantonalebene handelt; diese Aussagen also nicht ohne weiteres auf die eidgenössische Ebene übertragbar sind. Jedoch gibt es kein überzeugendes Argument, warum sich diese positiven Effekte auf der eidgenössischen Ebene verkehren oder gegen Null tendieren sollten.

Für die USA sind die Ergebnisse nicht so eindeutig, aber auch hier belegen mehrere Studien die positiven Effekte auf den öffentlichen Haushalt und die Wirtschaft.<sup>8</sup> In den Bundesstaaten, die über direkt demokratische Instrumente verfügen wird insbesondere über die Höhe und Struktur der Staatsausgaben, der Steuern und der Staatsverschuldung abgestimmt. Ein Fünftel bis ein Viertel aller Volksbegehren, die in den USA auf den Stimmzettel gelangen, behandeln Einnahmen und Ausgaben des Staates.<sup>9</sup>

Studien von *Elisabeth R. Gerber* und *Thomas Garrett* zeigen, daß die Präferenzen der Bürger in politischen Systemen mit direkt demokratischen Instrumenten besser umgesetzt werden.<sup>10</sup> Für die Bundesstaatenebene stellt *John G. Matsusaka* fest, daß Staaten mit Gesetzes- oder Verfassungsinitiative niedrigere Staatsausgaben haben. Diese Einsparungen beziehen sich in erster Linie auf laufende Ausgaben, nicht aber auf Investitionsausgaben.<sup>11</sup> Das zeigt, daß Bürger wirtschaftlich vernünftig entscheiden, indem sie die zukunftsgerichteten Investitionsausgaben nicht einschränken, sehr wohl aber den Staatskonsum.

Es ist also nicht nur nicht begründet, sondern kontraproduktiv, Steuern und öffentliche Abgaben von der Volksgesetzgebung auszuschließen. Für die Bürgerinnen und Bürger wird es schwer nachvollziehbar sein, warum in bestimmten Fragen die Abgeordneten sich mehr Kompetenz zutrauen als ihnen. Hier ist zu berücksichtigen, daß durch die Spendenskandale in dieser Legislaturperiode, die Glaubwürdigkeit der Parteien Schaden genommen hat. Daß nun den Bürgerinnen und Bürger finanzpolitische Kompetenz abgesprochen wird, erzeugt eine politische Spannung.

Dasselbe gilt für die Ausschlußgegenstände „Dienst- und Versorgungsbezüge“ und „Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages“, wiewohl bei diesen Punkten die Zahl der möglichen Fragen und die Qualität der möglichen Ergebnisse nicht ins Gewicht fallen dürfte. Für alle Ausschlußgegenstände gilt immer das Problem, daß sie zu einer Tabuisierung eines Themas führen können und daß dadurch gesellschaftliche Konflikte verdeckt werden.

#### **4. Unterschriftenquoten bei Volksinitiative und Volksbegehren**

In der Gesetzesvorlage Artikel 82a (Volksinitiative) Absatz 1 Satz 1 heißt es:

*„(1) Vierhunderttausend Stimmberechtigte können den Bundestag mit einer mit Gründen versehenen Gesetzesvorlage befassen...“*

In Artikel 82b (Volksbegehren) Absatz 3 heißt es:

*„(3) Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten zugestimmt haben.“*

Die Regelungsvorschläge sind zwar sehr hoch, erscheinen aber geeignet, die Einleitung von Volksinitiativen und Volksbegehren auf Bundesebene nicht von vornherein zu verhindern. Damit wurden die negativen Erfahrungen mit restriktiv hohen Verfahrensbedingungen und kurzen Fristen, die in vielen deutschen Bundesländern gelten bzw. die positiven Erfahrungen anderer europäischer Staaten (Italien, Schweiz) berücksichtigt.

Niedrigere Unterschriftenquoten würden der Intention des Gesetzes (mehr Bürgerbeteiligung) besser entsprechen. Die Auswertung der direkt demokratischen Erfahrungen in den Bundesländern zeigt, daß Bürgerinitiativen und zu diesem Zweck zusammenschließende Bürgerbündnisse das Instrument „Volksinitiative“ und „Volksbegehren“ anwenden<sup>12</sup>. Dieser Akteur ist in der Regel mit geringen finanziellen Mitteln und spärlichem Zugang zu den etablierten politischen Strukturen ausgestattet, so daß höhere Unterschriftenquoten eine erhebliche Erschwerung darstellen.

Die vorgesehene Regelung, daß 400.000 Stimmberechtigte (0,65% der Stimmberechtigten) mittels Volksinitiative das Parlament mit seinem Anliegen befassen können, erscheint als zu hoch, wenn man die Intention des Gesetzes (mehr Bürgerbeteiligung) betrachtet. Mehr Demokratie e.V. schlägt daher 100.000 Unterschriften (0,16%) vor. Man muß sich auch vor Augen führen, daß die Volksinitiative lediglich eine Debatte im Parlament bewirkt und dazu berechtigt, ein Volksbegehren einzuleiten, was wiederum zu einer präventiven Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht führen könnte. Bei der Abwägung von Aufwand und Ertrag sind 400.000 Unterschriften zu hoch gegriffen. Der direkt demokratische Prozeß wird komplizierter, der Dialog zwischen Bürgern und Abgeordneten unnötig erschwert.<sup>13</sup>

Die Regelung des Gesetzentwurfs sieht vor, daß für das Volksbegehren fünf Prozent der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten unterschreiben müssen, um einen Volksentscheid per Volksbegehren zu beantragen.

Die vorgeschlagene Regelung ist im internationalen Vergleich sehr hoch. So liegen die vergleichbaren Zahlen in Staaten mit nennenswerter Praxis deutlich darunter: In Italien ca. ein Prozent innerhalb von drei Monaten, in der Schweiz 2,2 Prozent innerhalb von 18 Monaten, für fakultative Referenden 1,1 Prozent innerhalb von drei Monaten. In den USA existiert in 22 Bundesstaaten das Recht auf Referendum und Volksinitiative. Die Unterschriftenquoten liegen hier in der Regel bei fünf bis zehn Prozent, jedoch nicht bezogen auf alle Stimmberechtigten, sondern meist auf die bei der letzten Gouverneurswahl abgegebene Stimmzahl (so daß sich ein „Stimmberechtigtenquorum“ von zwei bis vier Prozent errechnen würde<sup>14</sup>).

In den deutschen Bundesländern variiert diese Hürde von ca. vier Prozent in Brandenburg bis 20 Prozent in Hessen und dem Saarland. Jüngste vorsichtige Reformen auf Landesebene (Rheinland-Pfalz: Senkung von 20 auf zehn Prozent, Hamburg: Senkung von zehn auf fünf Prozent, NRW: Senkung von 20 auf acht Prozent) zeigen an, dass Reformbedarf erkannt wurde.

Die negativen Erfahrungen deutscher Bundesländer mit hohen Quoren und kurzen Fristen sprechen für ein niedrigeres Unterschriftenquorum beim Volksbegehren. Die Zahl der eingeleiteten Volksbegehren in Deutschland variiert von Bundesland zu Bundesland erheblich, was stark von der Ausgestaltung der Regelung abhängig ist: Der Blick auf die bisherige Praxis bzw. Nicht-Praxis zeigt, dass Bundesländer mit eher niedrigeren Unterschriftenquoren (Brandenburg, Schleswig-Holstein) eine deutlich höhere Anwendung der Beteiligungsinstrumente kennen als Bundesländer mit hohen bis restriktiven Verfahrenshürden (Hessen, Nordrhein-Westfalen bis 2001, Saarland).<sup>15</sup>

## 5. Quoren bei Volksentscheiden

In der Gesetzesvorlage Artikel 82c (Volksentscheid) Absatz 3 und 4 heißt es:

*(3) Ein Gesetzentwurf ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat und mindestens zwanzig vom Hundert der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben.*

*(4) Ein verfassungsändernder Gesetzentwurf ist angenommen, wenn zwei Drittel der Abstimmenden zugestimmt und mindestens vierzig vom Hundert der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt haben.*

Der Vorschlag beinhaltet ein Beteiligungsquorum beim Volksentscheid von 20 Prozent für einfache Gesetze und von 40 Prozent für verfassungsändernde Gesetze. Hinzu kommt bei verfassungsändernden Entscheiden das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden. Die negativen Erfahrungen weltweit und insbesondere in Deutschland mit hohen Zustimmungsquoren, die in vielen Bundesländern gelten, wurden erfreulicherweise berücksichtigt und auf Zustimmungsquoren verzichtet.

Erfahrungen mit Beteiligungsquoren (Italien, Weimarer Republik) wurden hingegen nicht berücksichtigt: Die mit hohen Beteiligungsquoren beabsichtigte Regelungen hohe Legitimation und eine hohe Abstimmungsbeteiligung wird mit solchen Instrumenten nicht erreicht. Während ein 20%-Quorum für einfache Gesetze eventuell noch als akzeptabel angesehen werden kann, sind bei einem 40%-Beteiligungsquorum erhebliche Negativeffekte (durch z.B. Boykottaufrufe) zu erwarten.

Im internationalen Vergleich erscheint die deutsche Präferenz für Quorumsregelungen bei Volksabstimmungen eher als Ausnahme. In der Schweiz sind Quorumsregelungen auf allen Ebenen komplett, in den USA nahezu unbekannt.<sup>16</sup> Italien kennt ein 50%-Beteiligungsquorum und gilt als Beispiel für negative Effekte von Beteiligungsquoren: Oftmals – gerade in jüngster Zeit – kam es zu Fällen von Diskussionsverweigerung und Boykottaufrufen und damit zu ungültigen Abstimmungen trotz zum Teil deutlicher Mehrheiten.<sup>17</sup>

Einige deutsche Landesverfassungen kennen überwiegend Zustimmungsquoren, Rheinland-Pfalz hat jüngst ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent eingeführt, andere sehen keinerlei Quoren beim Volksentscheid vor (Hessen, Sachsen, Bayern für einfache Gesetze).<sup>18</sup>

Mehr Demokratie e.V. hält die vorgeschlagenen Verfahrensanforderungen für nicht zweckdienlich. Eine Reihe von Volksabstimmungen würde an diesen Quoren scheitern. Mehr Demokratie setzt sich für das Prinzip „Mehrheit entscheidet“ ein und lehnt Zustimmungs- und

Beteiligungsquoten in einer Volksabstimmung generell ab. Diese Quoren verhindern Diskussions- und Informationsprozesse vor einer Abstimmung, da die Gegner einer Sachvorlage dazu eingeladen werden, sich aus strategischen Überlegungen der Diskussion zu entziehen und dadurch die Abstimmungsbeteiligung nach unten zu drücken.

Das Ziel der vorgesehenen Quoren, mehr Beteiligung zu erreichen, wird dadurch nicht nur verfehlt, sondern konterkariert. Die bisherige Praxis in Staaten mit solchen Regelungen zeigt, daß zum Teil offen zum Abstimmungsboykott aufgerufen wurde: In Italien mit einem 50%-Beteiligungsquorum scheiterte 1999 ein Volksentscheid zum Wahlrecht: Zwar waren 91,5 Prozent der abstimmenden Italienerinnen und Italiener für die Reform, jedoch wurde die nötige Beteiligung mit 49,6 Prozent knapp verfehlt. Wenn mehr Bürger zur Urne gegangen wären und mit Nein gestimmt hätten, wäre der Volksentscheid gültig gewesen.

Ein weiteres Beispiel sind die beiden Volksentscheide der Weimarer Republik, die jeweils am Quorum scheiterten und die von Boykottaufrufen und Diskussionsverweigerung geprägt waren.<sup>19</sup>

Andere Mittel zur Hebung des Informationsniveaus und der Abstimmungsbeteiligung wirken deutlich besser als Beteiligungsquoten, überdies haben sie positive Nebeneffekte: Hierzu gehören z.B. eine amtliche Abstimmungsbroschüre sowie eine Regelung zur Kostenerstattung (siehe Punkt 7).

In der Schweiz und in den USA haben Volksabstimmungen auch ohne Beteiligungs- und Zustimmungsquoren eine sehr hohe Legitimation. Umfragen bestätigen, daß direkt demokratische Instrumente eine sehr hohe Akzeptanz genießen.<sup>20</sup>

In einem Volksentscheid können nur abgegebene Stimmen als explizite Voten „zur Sache“ aufgefasst werden, nicht abgegebene Stimmen hingegen stellen Enthaltungen dar. Es gibt mehrere Ursachen für Wahlenthaltungen (z.B. unfreiwilliges Fernbleiben von der Urne, desinteressierte bis ablehnende Einstellung gegenüber dem politischen System, geringe Betroffenheit beim Problem, Informationsdefizite von Stimmbürgern). Nichtteilnahme muss daher noch keine negative Entscheidung bedeuten. Bei einem Beteiligungsquorum werden jedoch Enthaltungen im Falle des Nichterreichens des Quorums als negative Voten behandelt. Bei allgemeinen Wahlen werden ebenfalls keine Beteiligungsquoten gefordert.

Bei verfassungsändernden Gesetzen schlägt Mehr Demokratie eine Alternative zu einem Beteiligungsquorum vor, um die negativen Effekte des Quorums zu verhindern, jedoch eine Verfahrenerschwernis in das Verfahren einzubauen: Eine erhöhte Unterschriftenzahl beim Volksbegehren für verfassungsändernde Gesetze. Diese Regelung sehen mehrere US-Bundesstaaten vor.

## **6. Beiteiligung des Bundesrates und Bundesratsschlüssel bei zustimmungspflichtigen Gesetzen**

In der Gesetzesvorlage Artikel 82c (Volksentscheid) Absatz 5 heißt es:

*„(5) Bei Gesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen und bei verfassungsändernden Gesetzen gilt das Ergebnis der Abstimmung in einem Land als Abgabe seiner Bundesratsstimme.“*

Durch diese Regelung wird Artikel 79 Absatz 3 Grundgesetz, der eine grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung beinhaltet, Rechnung getragen. Zunächst muß festgestellt werden, daß in einem Volksentscheid die Ländervölker selbst abstimmen und dadurch die Länder an der Gesetzgebung beteiligt sind. Eine gesonderte Regelung ist also nicht notwendig.

Darauf kann einwendet werden, daß das föderale Prinzip stärker berücksichtigt werden müsse. In der Schweiz gibt es als Erfolgskriterium neben dem Volksmehr (Mehrheit der Abstimmenden) das Ständemehr (Mehrheit der Abstimmenden in einer Mehrheit der Kantone). Dies führt natürlich zu erheblichen Verzerrungen hinsichtlich der Gleichheit der Stimmen<sup>21</sup>. Die Anwendung des Bundesratsschlüssels mildert diese Wirkung ab.

Der Mehrheitsanforderung von 2/3 der Bundesratsstimmen, also 46 von 69, liegt eine Übertragung der Abstimmungsbedingungen im Bundesrat für die Volksgesetzgebung zugrunde. Dabei wird übersehen, daß eine formale Gleichbehandlung von parlamentarischen Organen und Staatsvolk aus soziologischen Gründen nicht möglich ist. Eine 2/3-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat ist innerhalb einer relativ überschaubaren Gruppe eine Frage der politischen Verhandlung und Organisation, die Meinungs- und Willensbildung bei den Abstimmenden unterliegt völlig anderen Prinzipien. Ferner ist es unklar, wie die Stimmen und die Mehrheitsanforderungen bei Grundgesetzänderungen ausgewertet werden sollen. Es müssen sich mindestens 40 Prozent aller Stimmberechtigten beteiligen. Davon müssen 2/3 der Abstimmenden für eine Grundgesetzänderung stimmen. Werden nun in den Bundesländern, deren Stimmabgabe mindestens 46 Bundesratsstimmen entspräche, eine Mehrheit oder eine 2/3-Mehrheit der Abstimmenden benötigt? Dem föderalen Prinzip würde im ausreichendem Maße entsprochen werden, wenn für Grundgesetzänderungen ebenfalls 35 von 69 Stimmen genügen würden.

Neben der Regelung im Volksentscheid selber beinhaltet die Gesetzesvorlage weitere Mechanismen, um den Bundesrat am Volksgesetzgebungsverfahren zu beteiligen. Hier gilt wie beim parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren die Unterscheidung zwischen zustimmungspflichtigen und nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen. Bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ist der Einfluß nach Artikel 77 und 78 Grundgesetz entsprechend höher. Die Beteiligung des Bundesrates gilt für einen Gesetzesbeschluß nach der Volksinitiative (siehe Begründung zu Artikel 82b Absatz 1) und für das Zustandekommen eines Gegenentwurfes (Artikel 82c Absatz 2). Für die Annahme eines Gesetzentwurfes eines Volksbegehrens (Artikel 82c Absatz 1) müßten aus systematischen Gründen ebenfalls Artikel 77 und 78 Grundgesetz gelten, ist aber weder in der Vorlage noch in der Begründung geregelt. Schließlich hat neben der Bundesregierung oder einem Drittel der Mitglieder des Bundestages jede Landesregierung das Recht, das Bundesverfassungsgericht vor Beginn eines Volksbegehrens anzurufen (Artikel 82b Absatz 2). Durch die vorgeschlagenen Regelungen sind die exekutiven Organe der Länder im ausreichenden Maße beteiligt. Die Anlehnung an die parlamentarische Gesetzgebung ist angemessen.

Die Regelung, daß der Gegenentwurf nach Maßgabe des Artikels 77 Grundgesetz zustandekommt, ist allerdings kritisch zu überprüfen, da beim bundesdeutschen Föderalismus die Gefahr der parteipolitischen Instrumentalisierung besteht.

## **7. Sonstige Regelungen**



- a) *Dreistufigkeit des Verfahrens* (Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid). Dieses Verfahren ist in einigen Bundesländern üblich.<sup>22</sup> Es besteht kein Automatismus zwischen Volksinitiative und Volksbegehren, die Volksinitiative kann also auch als für sich abgeschlossenes Verfahren verwendet werden. Die Dreistufigkeit des Verfahrens begünstigt einen frühzeitigen Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Abgeordneten. Auch setzt dadurch früher die öffentliche Berichterstattung ein.
- b) Die *Fristen* des Verfahrens in der Gesetzesvorlage nach Artikel 82b Absatz 1  
 „(1) Kommt innerhalb von acht Monaten das beantragte Gesetz nicht zustande, können die Vertrauensleute der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehren einleiten“  
 und nach Artikel 82c Absatz 1  
 „(1) Ist ein Volksbegehren zustande gekommen, findet innerhalb von sechs Monaten ein Volksentscheid statt, es sei denn, das begehrte Gesetz wurde zuvor angenommen“  
 sind im ersten Falle angemessen und im zweiten Falle zu knapp bemessen. Ratsam wäre es einen größeren Zeitkorridor z.B. vier bis zwölf Monate zu regeln. Das erhöht unter anderem die Chance, einen Volksentscheid mit einer Wahl zusammenzulegen und vergrößert den Zeitraum für die öffentliche Diskussion.
- c) *Anhörungsrecht* der Vertrauensleute der Volksinitiative nach Artikel 82a Absatz 1 Satz 2 der Gesetzesvorlage  
 „Die Vertrauensleute der Volksinitiative haben das Recht auf Anhörung.“  
 Diese Regelung ist zu begrüßen. Sie eröffnet die Chance eines Dialogs zwischen Vertrauensleuten und Abgeordneten, wodurch die Gesetzesvorlage verbessert werden kann.
- d) *Präventive Normenkontrolle* nach Artikel 82b Absatz 2 der Gesetzesvorlage:  
 „(2) Hält die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages das beantragte Gesetz für verfassungswidrig, ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.“  
 Diese Regelung ist Standard im deutschen Verfassungsrecht. Sie verhindert im Falle verfassungswidriger Gesetzesvorlagen von Volksinitiativen die ressourcenaufwendigen Verfahrensschritte von Volksbegehren und Volksentscheid. Es ist darauf zu achten, daß das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Gesetzesvorlage einer Volksinitiative in einem bestimmten Zeitraum zu treffen hat. Ansonsten könnte es zu langen Verzögerungen des Verfahrens kommen. Auch sollte die Zulässigkeit von Teilen einer Gesetzesvorlage möglich sein.
- e) Die Regelung einer *Konkurrenzvorlage* nach Artikel 82c Absatz 2  
 „(2) Der Bundestag kann nach Maßgabe des Artikels 77 einen eigenen Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellen“  
 ist sinnvoll. Dadurch haben die Abstimmenden mehr Wahlmöglichkeiten an der Urne, wodurch das gesamte Verfahren flexibler wird. Beim Ausführungsgesetz ist darauf zu achten, daß die Abstimmenden beim Volksentscheid auch beide oder mehr Vorlagen unter Angabe ihrer Präferenzen bejahen dürfen. Bei zwei Vorlagen, was den Regelfall beschreibt, spricht man vom doppelten Ja mit Stichfrage.<sup>23</sup>
- f) Im Ausführungsgesetz sollten zur Information der Abstimmenden ein *Abstimmungsbuch*, in dem die zur Abstimmung stehende Gesetzesvorlage samt Begründung sowie die Stellungnahmen des Bundestages, des Bundesrates und der Vertrauensleute des Volksbegehrens enthalten sind, sowie eine Teilerstattung der nachgewiesenen *Kosten*, die den Vertrauensleuten für die Information der Öffentlichkeit entstehen, geregelt werden. Die Regelungen könnten auch im Grundgesetz verankert werden, da das Volksgesetz-

gebungsverfahren notwendig auf die Information der Öffentlichkeit angewiesen ist. Außerdem sollte eine Offenlegungspflicht für Höhe und Herkunft von Spenden, insbesondere von Großspenden noch vor dem Volksentscheid bestehen.

## Literatur und Anmerkungen

- 1 Otmar Jung, Grundgesetz und Volksentscheid, Westdeutscher Verlag, 1994
- 2 Weimarer Reichsverfassung Artikel 73 Absatz 4, Bayerische Verfassung Artikel 73, usw.
- 3 U.a. Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 20.9.2001 zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Für unsere Kinder – Volksinitiative zur Sicherung des Rechtsanspruchs aller Kinder auf Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung in Kindertagesstätten“ (VfGBbg 57/00), Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. Juli 2000 zur Zulässigkeit der Volksinitiative „Schule in Freiheit“ (2 BVK 3/98).
- 4 siehe Markus Freitag und Adrian Vatter, Mehr Volksmitsprache in Finanzfragen – Positive Erfahrungen aus den Kantonen und Gemeinden, Neue Züricher Zeitung, 14. März 2002
- 5 Gebhard Kirchgässner, Lars P. Feld, Marcel R. Savioz, Die direkte Demokratie, Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig, 1999, S. 71ff
- 6 Kirchgässner, a.a.O., S. 85
- 7 ebenda, S. 105
- 8 ebenda, S. 111ff
- 9 Hermann K. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Carl Heymanns Verlag, 1999, S. 110
- 10 Kirchgässner, a.a.O., S. 115ff
- 11 ebenda, S. 123
- 12 In 2001 wurde zehn von 18 Verfahren auf Länderebene von Bürgerinitiativen eingeleitet. Siehe Volksbegehrens-Bericht 2001, Mehr Demokratie e.V., [www.mehr-demokratie.de/vb-bericht2001.htm](http://www.mehr-demokratie.de/vb-bericht2001.htm)
- 13 In Italien genügen für Einbringung von Gesetzesvorschlägen durch das Volk 50.000 Unterschriften (Artikel 71 der Verfassung).
- 14 Vgl. Hans-Herbert von Arnim 2000: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München, S. 318/19; Heußner, Hermann K. 1999: Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in: H. K Heußner und O. Jung, Hg.: Mehr direkte Demokratie wagen, München, S. 102
- 15 Volksbegehrens-Bericht 2001, vgl. Fn 12
- 16 Vgl. v. Arnim 2000, S. 277, 318 f.
- 17 Jüngst hierzu: Capretti, Anna 2001: Öffnung der Machtstrukturen durch Referenden in Italien, Frankfurt a.M. u.a., S. 86 ff.
- 18 Vgl. ausführlich hierzu: Jung, Otmar 1999: Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluß des Verfahrens der Volksgesetzgebung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 3/99, S. 863-898.
- 19 Otmar Jung, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Campus, 1989 und Reinhard Schiffers, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Kommission für Geschichte und des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 1971
- 20 In der Schweiz haben 75 Prozent eine positive Grundhaltung zur direkten Demokratie. Damit genießt sie eine höhere Akzeptanz als z. B. der Föderalismus oder die Verfassung (Silvano Möckli, Direkte Demokratie, Ein internationaler Vergleich, Bern, Stuttgart, Wien, 1994, S. 184f). In Kalifornien befürworten ebenfalls drei von vier direkte Demokratie. Dies gilt unabhängig vom Alter, Beruf, Einkommen, Bildung oder Wahlverhalten. Selbst diejenigen, die nicht an Abstimmungen teilnehmen bejahen zu 71 Prozent direkte Demokratie. Dabei wird in derselben Umfrage deutlich, daß die Befragten, Probleme direkt demokratischer Verfahren reflektieren wie Einfluß finanzstarker Gruppen (Thomas E. Cronin, Direct democracy, Harvard 1989, S. 79f)
- 21 Allerdings kam es nur in zehn Fällen zu einem Volksmehr, das durch ein Ständemehr verworfen wurde (Stand 1994) siehe Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Haupt Verlag, 1999, S. 180

- 22 So auch in Schleswig-Holstein (Artikel 41), Brandenburg (Artikel 76), Sachsen (Artikel 71), Hamburg (Artikel 50 Absatz 1)
- 23 Das doppelte Ja mit Stichfrage ist in der Schweiz und seit 1998 in Bayern geregelt.

## **Anhang**

### Fragenkatalog für die Sachverständigenanhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 19. April 2002 zum Gesetzentwurf zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz

Zu 1: Ist es wünschenswert, die parlamentarische Demokratie auf Bundesebene durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu ergänzen?

Ja. Die Vorteile überwiegen die Nachteile deutlich. Die Volksgesetzgebung ist im Grundgesetz Artikel 20 Absatz 2 angelegt. Sie ist eine Ergänzung der parlamentarischen Demokratie, die bei den Bürgerinnen und Bürgern wichtigen Fragen Anwendung erfährt. Die Einführung des obligatorischen Referendums ist dringend anzuraten.

Zu 2: Welche Auswirkungen erwarten Sie von der Einführung der neuen Beteiligungsrechte auf die politische Kultur in Deutschland?

Direkte Demokratie stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das politische System in einem höherem Maße als die rein repräsentative Demokratie es leisten kann.

Direkt demokratische Instrumente genießen eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung. In der Schweiz haben 75 Prozent eine positive Grundhaltung zur direkten Demokratie. Damit genießt sie eine höhere Akzeptanz als z. B. der Föderalismus oder die Verfassung (Möckli 1994: 184f). In Kalifornien befürworten ebenfalls drei von vier direkte Demokratie. Dies gilt unabhängig vom Alter, Beruf, Einkommen, Bildung oder Wahlverhalten. Selbst diejenigen, die nicht an Abstimmungen teilnehmen bejahen zu 71 Prozent direkte Demokratie. Dabei wird in derselben Umfrage deutlich, daß die Befragten, Probleme direkt demokratischer Verfahren reflektieren wie Einfluß finanzstarker Gruppen (Cronin 1989: 79f).

Umfragen zur politischen Kultur in der Schweiz, Deutschland und Österreich ergeben günstigere Ergebnisse für die Schweiz. Während in der Schweiz 88 Prozent mit der Demokratie zufrieden sind, sind es in Deutschland 66 und in Österreich 63. In der Schweiz haben 69 Prozent Vertrauen in das Parlament, in Deutschland sind es 50 und in Österreich 27. 41 Prozent sind in der Schweiz der Meinung, daß sie Einfluß auf das Regierungshandeln haben. In Deutschland sind es 29 und in Österreich 24 Prozent. Die Umfragen sind zu verschiedenen Zeitpunkten in den 90er Jahren erhoben worden, daher nur begrenzt vergleichbar (Linder 1999: 64). Dennoch zeigen sie die eindeutige Tendenz auf, daß in der Schweiz ein stärkeres Vertrauen in die Institutionen besteht als in Deutschland oder Österreich. Mittels direkter Demokratie erleben Menschen häufiger ihre Beziehung zum Staat und ihre Einflußmöglichkeiten. So sind 60 Prozent der US-Amerikaner und 50 Prozent der Schweizer von ihren Einflußmöglichkeiten überzeugt, in Deutschland ist es jeder dritte (Kampwirth 1999: 64f). In der Schweiz ist die direkte Demokratie in hohem Maße auf der kommunalen und der Kantonebene vorhanden. In USA gibt es zwar auf der nationalstaatlichen Ebene keine Volksgesetzgebung, dafür aber in 25 Bundesstaaten die Gesetzes- oder Verfassungsinitiative sowie haben alle Bundesstaaten bis auf drei Bürgerbegehren und Bürgerentscheide. Natürlich gibt es auch in der Schweiz den Befund der politischen Apathie (Linder 1999: 5). Auch ist nicht zu erwarten, daß die Wahlbeteiligung steigen wird (Heußner 1994: 437). Dennoch ist die Einstellung der Bürgerinnen und Bürger zum politischen System und ihrer Akteure von mehr Sympathie getragen als in rein repräsentativen Demokratien. Auch bietet direkte Demokratie mehr Partizipationsmöglichkeiten und erhöht die Aktivbürgerschaft eines Staates.

Allerdings sind im vorliegenden Gesetzentwurf Verfahrensregeln enthalten, die unweigerlich zu Enttäuschungen führen werden. Wichtige Fragen, die Bürgerinnen und Bürger aus verständlichen Gründen interessieren, sind von vorneherein ausgeschlossen. Volksentscheide werden an den Beteiligungsquoten scheitern, d. h. diejenigen, die sich beteiligen, werden in diesen Fällen den Sinn ihres Engagements schwerlich erkennen.

Zu 3: Aus anderen Staaten, aus der Weimarer Zeit, aus den Ländern und Kommunen liegen Erfahrungen mit Formen direkter Demokratie vor. Sprechen diese Erfahrungen für die Einführung von direkten Beteiligungsrechten der Bürgerinnen und Bürger auf Bundesebene?

Ja, allerdings ist es entscheidend, wie das direkt demokratische Verfahren gestaltet ist. Im vorliegenden Gesetzentwurf wurden Punkte wie indirektes Verfahren, d. h. parlamentarische Behandlung zwischen Volksbegehren und Volksentscheid, berücksichtigt, andere Punkte wie Zulässigkeit wichtiger Themen sowie erreichbare Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheid vernachlässigt.

Zu 4: siehe Punkt 3 der Stellungnahme

Zu 5: siehe Punkt 3 der Stellungnahme

Zu 6: Haben Sie Vorschläge für eine Verbesserung des im Gesetzentwurf vorgesehenen Verfahrens, insbesondere der Quoren- und Fristenregelung?

Volksinitiative: 100.000 Unterschriften sind genug! Dies ist unabhängig von der Höhe des Unterschriftenquorums beim Volksbegehren, da die Volksinitiative auch als isolierter Verfahrensschritt sinnvoll ist. In Italien genügen für die imperfekte Gesetzesinitiative 50.000 Unterschriften. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen 400.000 Unterschriften sind eine Kompromißlösung, die nicht sinnvoll ist. Sie erschwert unnötig die Kommunikation zwischen Bürgerinnen und Bürger und Parlament (siehe Punkt 4 der Stellungnahme).

Volksbegehren: 1 Mio. Unterschriften bei einfachen Gesetzen und 2 Mio. Unterschriften bei Grundgesetzänderungen. Untersuchungen zeigen, daß mit zunehmender Einwohnerzahl die Erfolgsquote von Volksbegehren sinken. Daher wurden in Bayern und NRW auf der kommunalen Ebene nach Einwohnerzahl gestaffelte Unterschriftenquoten beim Bürgerbegehren eingeführt. Dennoch ist die Unterschriftensammlung in München mit drei Prozent aufwendiger als in Fischbach mit zehn Prozent der Stimmberechtigten (siehe Punkt 4 der Stellungnahme).

Volksentscheid: Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Die Verletzung des Mehrheits- durch das Föderalismusprinzip ist vertretbar (siehe Punkt 5 der Stellungnahme).

Fristen: Die Frist zwischen Volksbegehren und Volksentscheid sollte flexibler gehandhabt werden können (siehe Punkt 7b der Stellungnahme).

Zu 7: Ja, siehe Punkt 7a der Stellungnahme

Zu 8: Wäre es ggf. auch sinnvoll, lediglich die isolierte Volksinitiative in das Grundgesetz einzufügen? Könnte in einem solchen Fall auf einen Ausschlußkatalog vollständig verzichtet werden?

Die ausschließliche Einführung der Volksinitiative wäre sinnvoll. Allerdings wäre es ein Fehlschluß, man könne damit direkte Demokratie üben. Um einen direkt demokratischen Prozeß einschließlich der intensiven gesellschaftlichen Debatte zu erleben, muß man sich schon auf den Verfahrensschritt „Volksentscheid“ einlassen. Dennoch würde mit der Volksinitiative ein Kommunikationskanal zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Abgeordneten geschaffen werden. Allerdings muß die Anforderung der nötigen Unterschriften erheblich gesenkt werden (auf 100.000 Unterschriften und weniger), damit der Kommunikationskanal nicht von vorneherein verstopft ist.

Auf einen Ausschlußkatalog kann vollständig verzichtet werden, da mittels einer Volksinitiative dem Parlament lediglich ein Vorschlag unterbreitet wird, der bei dieser Variante sozusagen keine weiteren Folgen hätte. Aber auch bei der dreistufigen Volksgesetzgebung wäre es möglich, beim Ausschlußkatalog zwischen Volksinitiative und Volksbegehren zu differenzieren. Die Volksinitiative hätte dann ein breiteres Anwendungsfeld als das Volksbegehren, d. h. die Beantragung eines Volksbegehrens wäre nur dann möglich, wenn die Volksinitiative ein für das Volksbegehren zugelassenes Thema beinhaltete. Da kein Automatismus zwischen Volksinitiative und Volksbegehren besteht, kann hinsichtlich der zulässigen Themen die Volksinitiative verfeinert werden bzw. die Durchlässigkeit des Kommunikationskanals erhöht werden.

Zu 9: Ja, siehe Punkt 7d der Stellungnahme

Zu 10: Ja, siehe Punkt 6 der Stellungnahme

Zu 11: Ja, siehe Punkt 2 der Stellungnahme

Zu 12: Wie beurteilen Sie folgende Regelungsvorschläge?

I. Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 (Völkerrechtliche Vertretung des Bundes, Vertragsgesetz) wird wie folgt geändert:

a) Der Punkt wird gestrichen.

b) Folgender neuer Halbsatz wird angefügt:

„und, sofern Hoheitsrechte übertragen werden, der Zustimmung durch Volksentscheid, wenn fünf von Hundert der Stimmberechtigten oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages dies verlangen.“

II. Nach Artikel 82 c des Gesetzentwurfs wird folgende Regelung aufgenommen:

„Auf Beschluß des Bundestages findet über Gesetze zur Übertragung von Hoheitsrechten ein Volksentscheid statt.“

Ein fakultatives Referendum bei der Übertragung von Hoheitsrechten ist sinnvoll, wenn es von einem Teil der Stimmberechtigten oder einer Minderheit der Bundestagsmitglieder initiiert werden kann (Vorschlag I). Durch den fakultativen Charakter würde vermieden werden, daß zu viele Volksentscheide stattfinden. Dieses Recht den Stimmberechtigten und dem Bundestag einzuräumen, erhöht die Kontrolleistung. In Dänemark wurde das fakultative Gesetzesreferendum durch ein Drittel der Abgeordneten selten angewendet (§ 42 der Dänischen Verfassung). Allerdings gilt bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen das obligatorische Referendum (§ 20 Absatz 2 Dänische

Verfassung). Die Kombination von Volksbegehren und Parlamentsbegehren würde die Anwendungshäufigkeit voraussichtlich erhöhen.

Die Begrenzung des Referendumsrechts auf eine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ist nicht sinnvoll (Vorschlag II). Aus dem Minderheiten- wird ein Mehrheitsrecht. Die Mehrheit des Bundestages wird aber selten ein Interesse daran haben, seine Entscheidung noch einmal durch Volksentscheid überprüfen zu lassen. Dadurch würde diese Regelung selten Anwendung finden. Auch bleibt es der Mehrheit des Bundestages unbenommen, einen Volksentscheid einzuleiten, wenn Vorschlag I gelten würde.

Zu 13: Welche Änderung des Grundgesetzes schlagen Sie vor, um ein Referendum in der Bundesrepublik über eine Europäische Verfassung zu ermöglichen?

Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz müßte wie folgt geändert werden:

„Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates und des Volkes Hoheitsrechte übertragen.

Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 Grundgesetz müßte wie folgt geändert werden:

„... und die Zustimmung des Volkes in einem Referendum.“

Dadurch würde im Rahmen der EU-Integration das obligatorische Referendum bei der Übertragung von Hoheitsrechten eingeführt werden. Es wäre auch schwer zu vermitteln, warum eine europäische Verfassung oder ein verfassungsähnlicher Text dem Referendum unterläge, andere Hoheitsübertragungen aber nicht. Da die Ergebnisse des Konvent noch nicht bekannt sind, müssen beide im Grundgesetz beschriebenen Fälle bedacht werden.

Zu 14: Aus der Schweiz sind verschiedene Arten von Referenden bekannt wie z.B. das kassatorische Referendum, das Verfassungsreferendum oder das obligatorische Finanzreferendum bei bestimmten Ausgaben. Empfiehlt es sich, derartige Formen von Volksentscheiden ergänzend oder an Stelle der im Gesetzentwurf vorgesehenen Volksentscheide in Deutschland einzuführen?

Das fakultative (kassatorische) Referendum ist durchaus sinnvoll, da bei umstrittenen Gesetzen des Parlaments ein dreistufiges Verfahren unnötig langwierig wäre. In seiner Wirkung ist das fakultative Referendum eher konservierend und Instrument etablierter Verbände und Gruppen. Es ist als Ergänzung der initiiierenden Volksgesetzgebung sinnvoll, kann diese aber nicht ersetzen. Daß es kein eigenes Vorschlagsrecht beinhaltet, kann durch die Konstruktion des konstruktiven Referendums, also ein fakultatives Referendum mit Vorschlagsrecht, behoben werden. Die zeitliche Gebundenheit an den parlamentarischen Gesetzgeber bleibt aber bestehen, so daß die Einführung neuer Gesetze wie z. B. 1995 das Recht auf Bürgerentscheid in Bayern oder 1998 das Recht auf Bürgerentscheid in Hamburg nicht möglich wäre.

Das obligatorische Verfassungsreferendum ist zu empfehlen (siehe Punkt 2 der Stellungnahme). Das obligatorische Finanzreferendum ist in seiner Wirkung stabilisierend für den öffentlichen Haushalt, wäre aber für Deutschland vielleicht einen Schritt zu schnell, da sich zunächst die Zulässigkeit finanzwirksamer Fragen etablieren muß. Die Volksrechte in der Schweiz haben sich langsam von grundlegenden Rechten (obligatorisches Referendum) entwickelt und wurden verfeinert (Doppeltes Ja mit Stichfrage).



### Weitere Literatur

Thomas E. Cronin, Direct democracy, Harvard 1989

Hermann K. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, Ein Vergleich der Normen, Funktionen, Probleme und Erfahrungen, Köln, Berlin, Bonn, München, 1994

Ralph Kampwirth, Volksentscheid und Öffentlichkeit, Anstöße zu einer kommunikativen Theorie der direkten Demokratie, in: Theo Schiller (Hg.), Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis, Frankfurt, New York, 1999

Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern, Stuttgart, Wien, 1999

Silvano Möckli, Direkte Demokratie, Ein internationaler Vergleich, Bern, Stuttgart, Wien, 1994