

DER BESTE GESETZENTWURF VON ALLEN!

Der neue Gesetzentwurf von Mehr Demokratie für Volksentscheide und Referenden auf Bundesebene ist da! Er wurde auf der Mitgliederversammlung im November 2012 beschlossen. Damit kommt ein zweijähriger Prozess zu einem vorläufigen Ende. Der Gesetzentwurf von Mehr Demokratie für direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene ist überarbeitet und an mehreren Stellen geändert worden. Was hat sich genau geändert und warum?

Text **Michael Efler, Mehr Demokratie**, Fotomontage **Michael von der Lohe**, Grafik **Liane Haug**

Unser alter Gesetzentwurf, von einem Arbeitskreis ausgearbeitet und von der Mitgliederversammlung beschlossen, hat bereits 12 Jahre auf dem Buckel und ist seitdem fast unverändert geblieben. In dieser Zeit hat sich aber eine Menge getan: Neue technologische Entwicklungen wie das Internet spielen auch in politischen Prozessen eine immer wichtigere Rolle, die Rechtsprechung in den Bundesländern hat sich weiterentwickelt und spektakuläre Volksabstimmungen im In- und Ausland haben auch einige Schwierigkeiten der direkten Demokratie offenbart. Daher haben wir vor zwei Jahren den Startschuss für einen intensiven Prozess zur Überarbeitung des Gesetzentwurfes gegeben. Nunmehr ist dieser Prozess zu einem vorläufigen Abschluss gekommen und ich denke, dass wir mit Stolz sagen können, den modernsten und besten Vorschlag für direktdemokratische Verfahren in Deutschland vorgelegt zu haben.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass wir an vielen Regelungen im Entwurf festgehalten haben. So bleibt es selbstverständlich dabei, dass Mehr Demokratie sich neben der dreistufigen Volksgesetzgebung auch für fakultative und obligatorische Re-

ferenden einsetzt. Wir lehnen nach wie vor Zustimmungs- oder Beteiligungsquoten bei Volksabstimmungen ab und es gibt wie bisher auch keinen Thementauschluss. Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide können wie bisher sowohl Gesetzentwürfe als auch sonstige Gegenstände der politischen Willensbildung zugrunde liegen.

Keine Bindungswirkung, keine Schutzwirkung

Eine wichtige Entscheidung ist gleich auf der ersten Mitgliederversammlung nach dem Beginn des Überarbeitungsprozesses gefallen. Der alte Entwurf sah eine *Bindungswirkung* vor. Demnach hätte jede wesentliche Änderung, die der Bundestag an einem vom Volk beschlossenen Gesetz vornehmen wollte, wiederum der Zustimmung des Volkes bedurft. Die Mitgliederversammlung hat sich dafür ausgesprochen, diese Klausel zu streichen. Wir wollen eine Gleichrangigkeit zwischen parlamentarischer und direkter Demokratie. Dazu gehört, auch vom Volk getroffene Entscheidungen wieder korrigieren zu können, ohne dass das gesamte langwierige Volksgesetzgebungsverfahren erneut durchlaufen werden muss. Natürlich besteht die Ge-



fahr, dass der Bundestag diese Möglichkeit missbraucht und aus machtpolitischen Gründen einfach einen Volksentscheid „kippt“. Um dieser Gefahr zu begegnen, setzen wir auf das *fakultative Referendum*. Dies bedeutet, dass ein vom Bundestag beschlossenes, aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird, wenn dies 500.000 Bürger/innen verlangen. Für den Fall, dass der Bundestag ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz ändern oder aufheben will, haben wir die Unterschriftenhürde noch einmal auf 250.000 Unterschriften abgesenkt.

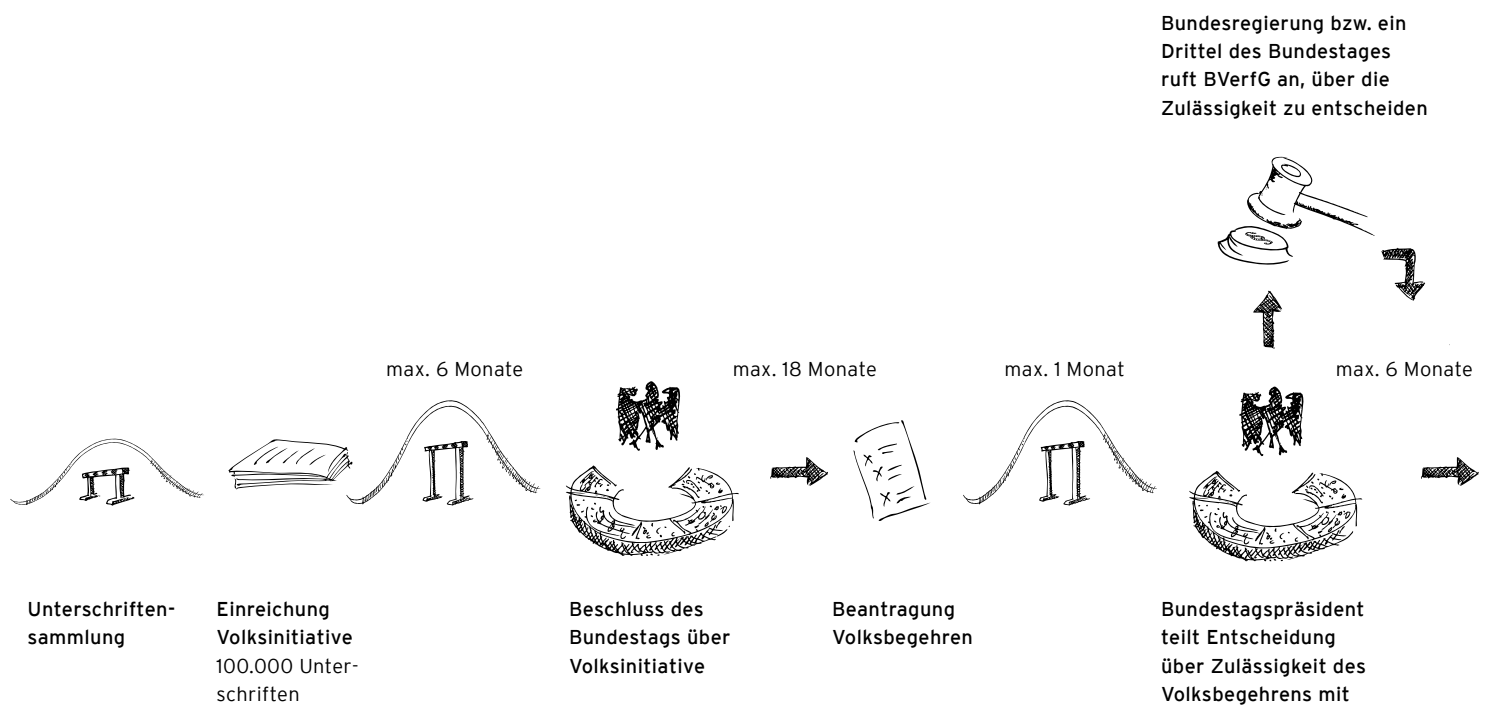
Die Mitgliederversammlung hat sich auch für die Abschaffung der *Schutzwirkung* ausgesprochen. Schutzwirkung bedeutet, Bundesregierung, Bundestag oder Bundesrat dürften keine Entscheidungen treffen, die dem Volksbegehren entgegenstehen, solange noch Unterschriften für das Volksbegehren gesammelt werden. Bei Zustandekommen des Volksbegehrens hätte sich diese Schutzwirkung bis zum Volksentscheid verlängert. Der alte Gesetzentwurf sah sie für Begehren vor, denen ein „sonstiger Gegenstand der politischen Willensbildung“ (kein Gesetzent-

wurf!) zugrunde liegt. Diese Schutzfrist ist verfassungsrechtlich hochproblematisch, weil sie anderen Verfassungsorganen über einen längeren Zeitraum hinaus die Ausübung ihrer Zuständigkeiten untersagt hätte. Sie ist zudem unnötig, weil auf Bundesebene fast alle wichtigen Entscheidungen in Gesetzesform getroffen werden können und sich die Schutzwirkung gerade nicht auf die Gesetzgebung erstreckt.

Verlängerte Fristen

Insbesondere aufgrund von Anregungen unseres alten Weggefährten Andreas Gross (Mitglied des Schweizer Nationalrates) haben wir uns noch einmal mit den *Fristen* in unserem Entwurf befasst. Die Sammelfrist für das Volksbegehren haben wir von sechs auf neun Monate verlängert. Nach einem zustande gekommenen Volksbegehren hat der Bundestag nun sechs Monate Zeit, eine Gegenvorlage zu beschließen. Nach weiteren sechs Monaten muss dann der Volksentscheid stattfinden. Im bisherigen Vorschlag konnte der Entscheid bereits vier Monate nach einem erfolgreichen Volksbegehren stattfinden. Viel zu knapp, um dem Bundestag ausreichend Zeit für die Erarbeitung einer

Zeitstrahl zum Gesetzentwurf bundesweiter Volksentscheid



eigenen Vorlage zu geben und um einen vernünftigen Diskurs in der Öffentlichkeit zu organisieren.

Was die Rolle des *Internet* bei direktdemokratischen Verfahren angeht, so haben wir uns sowohl mit der Möglichkeit der elektronischen Unterzeichnung von Volksinitiativen und Volksbegehren als auch mit der Frage der Online-Volksabstimmung beschäftigt. Hier ist die Mitgliederversammlung zu einer differenzierten Lösung gekommen. Wir befürworten die elektronische Unterzeichnung bei Volksinitiativen und Volksbegehren, wenn hohe Sicherheitsanforderungen eingehalten werden, wie etwa eine elektronische Signatur. Der Vorteil: Dadurch erfordert die Unterschriftensammlung weniger Aufwand und bezahlte Unterschriftensammlungen wären weniger attraktiv. Im Gegensatz dazu lehnen wir Volksabstimmungen über das Internet ab. Die Legitimation von Wahlen und Volksabstimmungen hängt unserer Ansicht nach entscheidend vom Vertrauen der Bürger/innen in einen fairen und nachvollziehbaren Auszählungsvorgang ab. Dieses Vertrauen ist bei einer Online-Abstimmung nicht gegeben, da im Unterschied zu Papierstimmzetteln eine Nachzählung kaum möglich ist.

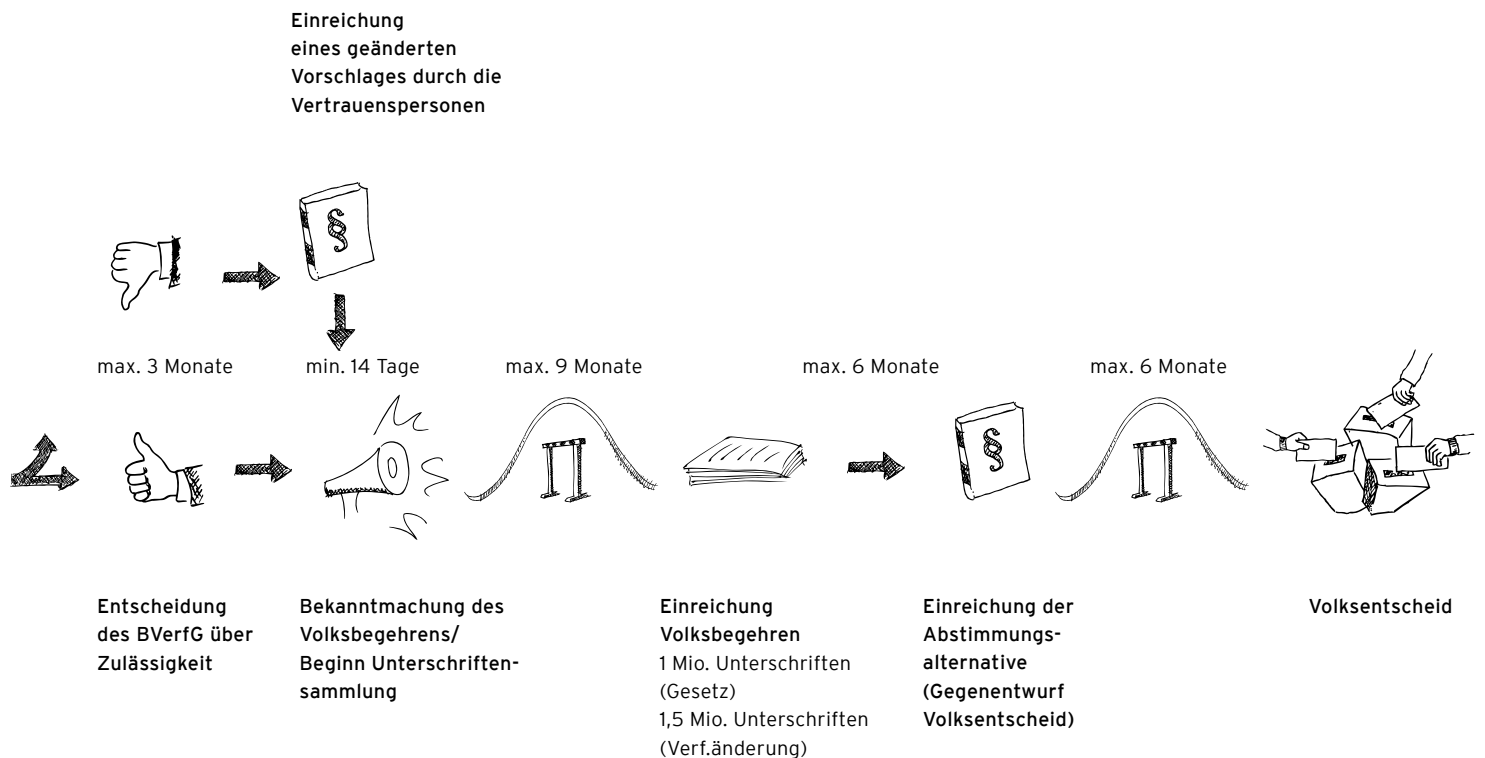
Transparenz auch für Volksentscheide!

Ein sehr wichtiges und kontrovers diskutiertes Thema war der Einfluss des Geldes auf die direkte Demokratie. Einigkeit bestand darin, dass ein zu starker Einfluss finanzieller Ressour-

cen kontraproduktiv für den demokratischen Prozess ist. Wie man diesen Einfluss begrenzen kann, darüber gab es unterschiedliche Vorstellungen. Mit breiter Zustimmung in den Gesetzentwurf aufgenommen wurden *Offenlegungsbestimmungen*. Geld- und Sachspenden im Gesamtwert von 10.000 Euro sind unter Angabe des Spendernamens im Internet zu veröffentlichen. Weitergehende Vorstellungen wie *Ausgaben- oder Spendenbegrenzungen* wurden hingegen abgelehnt. Hier gab es Skepsis, ob solche Regelungen den Prozess der direkten Demokratie nicht zu stark einschränken. Außerdem sollen erst einmal die Erfahrungen mit den Offenlegungsbestimmungen abgewartet werden.

Kompromissfähigkeit sichergestellt

In der Frage von Kompromissmöglichkeiten zwischen Parlament und dem Volksbegehren gibt es ebenfalls eine Einigung. Der direkten Demokratie wird häufig holzschnittartig vorgeworfen, sie ließe lediglich Ja/Nein-Entscheidungen zu und sei deshalb der repräsentativen Demokratie unterlegen. Die Mitgliederversammlung hat sich nun dazu entschlossen, die Flexibilität des Verfahrens zu erhöhen. Auch nach einem Volksbegehren sollen jetzt Kompromisse zwischen Parlament und Volksbegehren möglich sein. Dazu müssen sich der Bundestag und die Vertrauensleute auf einen entsprechenden Kompromissentwurf verständigen, der dann allerdings wie der ursprüngliche Entwurf des Volksbegehrens zur Abstimmung ge-



stellt wird. Dadurch ist weiterhin kein Rückzug möglich. Das Argument für diese Lösung: Es muss in jedem Fall zu einer Volksentscheid kommen, wenn eine Million Menschen für einen konkreten Vorschlag unterschrieben hat.

Grundgesetzänderungen per Volksentscheid

Intensiv diskutiert wurde auch die Frage von direktdemokratischen *Grundgesetzänderungen*. Bisher stand im Gesetzentwurf eine im Vergleich zu einfachgesetzlichen Volksbegehren doppelt so hohe Unterschriftenhürde von zwei Millionen sowie eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen beim Volksentscheid. Nach langen Debatten, in denen zahlreiche Varianten diskutiert und verworfen wurden, hat die Mitgliederversammlung die einfache Mehrheit bei Volksabstimmungen bestätigt, diese aber um die Anforderung des sogenannten *Ländermehrers* ergänzt. Dies bedeutet, grundgesetzändernde Volksabstimmungen benötigen neben der Mehrheit der Bürger/innen auch eine Mehrheit in so vielen Bundesländern, dass es der Mehrheit im Bundesrat entspricht¹. Der Grund dafür: Nach dem Grundgesetz ist die Beteiligung der Bundesländer an der Gesetzgebung sicherzustellen. Wir hatten uns ohnehin bereits für ein

Ländermehr bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ausgesprochen, es aber für Grundgesetzänderungen bislang nicht vorgesehen. Diese Lücke ist nunmehr geschlossen. Bei grundgesetzändernden Volksbegehren wurde die Unterschriftenhürde auf 1,5 Millionen gesenkt.

Verhältnis von Volksgesetzgebung und Grundgesetz

Zwischen (direkter) Demokratie und Rechtsstaatlichkeit besteht seit geraumer Zeit ein Spannungsverhältnis. In Bezug auf die direkte Demokratie ist klar, dass diese nicht über dem Recht steht, sondern in die Rechtsordnung eingebettet ist. Konkret bedeutet dies, dass Volksentscheide nicht gegen das Grundgesetz verstoßen dürfen – sofern sie nicht auf eine Änderung des Grundgesetzes selbst gerichtet sind. Doch auch grundgesetzändernde Volksentscheide sind nicht völlig ungebunden, weil sie nicht gegen den Ewigkeitscharakter des Grundgesetzes² und gegen zwingendes Völkerrecht verstoßen dürfen. Dies bedeutet, dass direktdemokratische Entscheidungen auch rechtlich überprüfbar sind. Die Mitgliederversammlung hat sich dafür entschieden, diese Überprüfbarkeit im Wege der *präventiven Normenkontrolle* zu regeln³. Das bedeutet, dass nach einer

¹ Dabei wird der im Grundgesetz vorgesehene Bundesratsschlüssel angewandt. Er weist den Bundesländern unterschiedliche Stimmenzahlen zu. Zum Beispiel hat Bayern sechs und Bremen drei Stimmen. In einer Volksentscheid müsste in so vielen Bundesländern die Mehrheit der Abstimmenden dafür stimmen, dass insgesamt mindestens 35 Stimmen im Bundesrat erreicht sind.

² Die Ewigkeitsklausel im Grundgesetz steht in Artikel 79 Abs. 3 GG und lautet: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“

³ Diese war schon im alten Gesetzentwurf enthalten, aber lediglich im Ausführungsgesetz. Jetzt ist sie in unserem grundgesetzändernden Gesetzentwurf enthalten.

Über eine Bundesratsinitiative Schleswig-Holsteins könnte der bundesweite Volksentscheid neuen Wind in die Segel bekommen. Der Landtag hat im Frühjahr eine Volksinitiative zu diesem Thema übernommen, die Mehr Demokratie Anfang 2011 angestoßen und am 4. Oktober 2011 (Foto) dem Landtag übergeben hat (siehe **md**magazin Nr. 88 und 93).



erfolgreichen Volksinitiative die Bundesregierung oder ein Drittel der Bundestagsabgeordneten das Bundesverfassungsgericht um Prüfung bitten kann. Das Gericht muss dann innerhalb von sechs Monaten entscheiden, ob die Volksinitiative zulässig ist oder nicht. Eine präventive Normenkontrolle bei der Volksgesetzgebung gibt es in allen Bundesländern. Auf sie zu verzichten hätte nichts an der grundsätzlichen juristischen Überprüfbarkeit der direkten Demokratie geändert. Nur wäre diese dann ausschließlich nach einem Volksentscheid möglich. Das könnte aber dazu führen, dass ein mehrjähriges aufwändiges Verfahren ab absurdum geführt würde. Die praktischen Konsequenzen sind in den US-Bundesstaaten zu beobachten, wo nach erfolgreichen Volksentscheiden häufig der Kampf um ihre Umsetzung vor den Gerichten ausgetragen wird.

Auswirkungen auf völkerrechtliche Verträge

In einem engen Zusammenhang steht das Thema „völkerrechtliche Verträge und direkte Demokratie“. Dieses Spannungsverhältnis ist zuletzt in der Schweiz bei mehreren Volksabstimmungen (Minarett- und Ausschaffungsinitiative) deutlich geworden. Unser alter Gesetzentwurf sah vor, dass ein Volksbegehren, das einem völkerrechtlichen Vertrag zuwider läuft, bei seiner Annahme den Bundespräsidenten dazu verpflichten soll, auf dem Verhandlungswege die Aufhebung dieses Vertrages zu erwirken. Diese Klausel haben wir gestrichen. Zunächst ist der Bundespräsident der falsche Adressat. Über völkerrechtliche Verträge verhandelt die Bundesregierung, der Bundespräsident ist lediglich für die völkerrechtliche Vertretung zuständig. Einen völkerrechtlichen Vertrag komplett aufzuheben wäre außerdem eine unverhältnismäßige Konsequenz, denn vermutlich würde ein Volksbegehren nur gegen einzelne Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages verstoßen. Daher haben wir darüber diskutiert, ob nicht die Bundesregierung zu Neuverhandlungen eines völkerrechtlichen Vertrages verpflichtet werden sollte, falls ein Volksbegehren hierzu in Konflikt steht. Auch diese Option wurde mit guten Argumenten abgelehnt. Denn dies wäre geradezu eine Einladung, völkerrechtswidrige Vorlagen vorzulegen. Sie wären dann in jedem Fall zulässig, wenn sie nicht gegen das Grundgesetz oder gegen zwingendes

Völkerrecht verstoßen würden. Volksbegehren könnten dann sogar gegen internationale Menschenrechtskonventionen verstoßen, Deutschland würde sich außenpolitisch blamieren, denn ändern würde sich in den meisten Fällen nichts. Gerade bei Verträgen mit vielen anderen Vertragsstaaten wie beim WTO-Vertrag würde sich Deutschland sicher nicht mit einem Wunsch nach der Neuverhandlung bestimmter Vertragsbestimmungen durchsetzen können (beziehungsweise wollen). Dadurch würde in der Bevölkerung sicherlich ein gewaltiger Frust entstehen, weil erwartet wird, dass ein entsprechender Volksentscheid umgesetzt wird. Völkerrechtliche Verträge sind ein klassischer Anwendungsfall für Referenden. Wir haben in unserem Gesetzentwurf geregelt, dass bestimmte (neue) Verträge dem obligatorischen Referendum unterstehen. Alle (neuen) internationalen Verträge unterstehen dem fakultativen Referendum. Auch in der über 150-jährigen Geschichte der direkten Demokratie in der Schweiz hat bisher kein einziger Volksentscheid zu einer Aufhebung oder Änderung eines internationalen Vertrages geführt.

Abstimmungskommission

Last but not least wurde dann noch eine *Abstimmungskommission* beschlossen. Diese soll für eine ausgewogene Information der Stimmberechtigten sorgen. Die genaue Zusammensetzung und Aufgabenbeschreibung muss noch geklärt und im Ausführungsgesetz geregelt werden.

Michael Efler ist Bundesvorstandssprecher
von Mehr Demokratie.

Stimmen Sie mit ab!

Ein wichtiger letzter Schritt ist noch zu gehen. Auf Beschluss der Mitgliederversammlung wird im ersten Quartal 2013 eine Mitgliederurabstimmung über den geänderten Gesetzentwurf stattfinden. Stimmen Sie mit ab, damit wir mit einer breiten Beteiligung und hoffentlich einer hohen Zustimmung zu dem Entwurf im Rücken, diesen dann energisch in die politische Diskussion tragen können.