

Fact Sheet Direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene

Drei mögliche Instrumente direkter Demokratie

In allen 16 Bundesländern gibt es die direkte Demokratie auf kommunaler wie auch auf Landesebene. Hier werden seit mehr als 70 Jahren Erfahrungen mit direkter Demokratie gesammelt. Zieht man auch Erfahrungen aus anderen Ländern (Schweiz/Italien/Irland) heran, so haben sich ergänzend zu parlamentarischen Entscheidungen drei direktdemokratische Instrumente bewährt:

- Dreistufige Volksgesetzgebung: Ein Volksentscheid wird von den Bürgerinnen und Bürgern selbst per Unterschriftensammlung auf den Weg gebracht. Die drei Stufen sind: Volksinitiative (Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens) – Volksbegehren – Volksentscheid.
- Fakultatives Referendum: Dieses Korrektur-Volksbegehren richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Kommt die definierte Unterschriftenzahl zusammen, wird per Volksabstimmung entschieden, ob das Gesetz in Kraft treten soll oder nicht.
- Obligatorische Referenden sind Volksentscheide, die verpflichtend und automatisch zu in der Verfassung geregelten Themen stattfinden, wie zu Verfassungsänderungen oder zur Übertragung von Hoheitsrechten. Dem geht immer ein entsprechender Parlamentsbeschluss voraus.

Weitgehend unstrittig ist, dass die folgenden Instrumente einer Änderung des Grundgesetzes bedürfen. Die folgenden Vorschläge sind zu unterscheiden von Plebisziten, bei denen die Regierung oder das Parlament entscheidet, ob es eine Abstimmung oder Befragung über ein bestimmtes Thema gibt (Brexit). Diese Spielarten sind zu missbrauchsanfällig und daher abzulehnen.

1. Dreistufige Volksgesetzgebung

Kern der Volksgesetzgebung ist, dass Bürgerinnen und Bürger selbst einen Gesetzesvorschlag ausarbeiten und zum Volksentscheid bringen können. Sie ist das zentrale direktdemokratische Instrument in allen Bundesländern. Bereits die Möglichkeit eines Volksentscheids kann eine politikverändernde Wirkung haben. In den Bundesländern werden die meisten erfolgreichen Volksinitiativen auf dem Verhandlungswege beendet.¹

1. Verfahrensstufe – Volksinitiative

- Die Bürgerinnen und Bürger arbeiten einen Gesetzentwurf aus und sammeln dafür Unterschriften. Vorschlag: 100.000 Unterschriften, frei auf der Straße und online.
- Nach Einreichung prüfen Bundesregierung und Bundestag den Gesetzentwurf auf Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, EU-Recht sowie völkerrechtlichen Vereinbarungen. Bei Bedenken zur Vereinbarkeit werden Volksinitiativen dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt (präventive Normenkontrolle).
- Bei Zulässigkeit wird der Vorschlag im Bundestag (ggf. Bundesrat) beraten. Dieser Zeitraum ist möglichst lang auszugestalten, da hier Raum für Kompromisse, sowie für ein mögliches Bürgerbeteiligungsverfahren sein sollten. Die Initiative bekommt Anhörungsrecht in den zuständigen Ausschüssen.

2. Verfahrensstufe – Volksbegehren

- Kommt es zu keiner Einigung, so kann die Initiative ein Volksbegehren beantragen. Innerhalb einer Frist ist eine bestimmte Anzahl von Unterschriften zu sammeln. Vorschlag: 1 Mio. bei einfachen und 1,5 Mio. bei verfassungsändernden Gesetzen innerhalb von neun Monaten.
- Nach Einreichung der Unterschriften hat der Bundestag (ggf. Bundesrat) die Möglichkeit, den Gesetzentwurf des Volksbegehrens zu übernehmen.

3. Verfahrensstufe – Volksentscheid

- Kommt es nicht zur Übernahme des Volksbegehrens, muss ein Volksentscheid stattfinden. Empfehlung Mehr Demokratie: Von Quoren ist abzusehen, da diese eher beteiligungshemmend wirken. Empfehlung Bürgerrat: Es soll ein angemessenes Quorum bei Volksentscheiden geben. Zustimmungspflichtige Gesetze benötigen zusätzlich eine Mehrheit in den Bundesländern.

¹ Siehe: <https://www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht/>; 3,9 Prozent aller Verfahren sind im Volksentscheid erfolgreich, 28,2 Prozent erzielen einen Erfolg ohne Volksentscheid.

- Der Bundestag kann einen Gegenvorschlag beschließen und alternativ zur Abstimmung stellen. Für die Behandlung im Bundestag sind die Fristen möglichst großzügig auszugestalten, um ein Bürgerbeteiligungsverfahren zur Ausgestaltung des Gegenvorschlags zu ermöglichen.

2. Fakultatives Referendum

- Mit dem fakultativen Referendum können die Bürgerinnen und Bürger innerhalb einer kurzen Frist einen Volksentscheid über vom Bundestag beschlossene Gesetze verlangen. Dafür muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden. Vorschlag: 500.000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen. Binnen dieser Frist treten die Gesetze nicht in Kraft.
- Der Bundestag kann mit qualifizierter Mehrheit Gesetze für dringlich erklären und somit dem fakultativen Referendum entziehen.
- Die Kraft des fakultativen Referendums liegt neben seiner Kontrollwirkung vor allem in seiner Präventivwirkung. Es sorgt für mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung, eine stärkere Auseinandersetzung mit Argumenten der Opposition und der Zivilgesellschaft, um Referenden zu vermeiden.

3. Obligatorische Referenden

- Obligatorische Referenden finden verpflichtend statt bei bestimmten im Grundgesetz zu definierenden Entscheidungen. Die Bundesländer Bayern, Hessen und teilweise Berlin kennen das sogenannte obligatorische Verfassungsreferendum. Änderungen der Landesverfassung müssen nach Landtagsbeschluss zwingend eine Mehrheit im Volksentscheid bekommen. Ein Quorum gilt dort nicht. Der Grundgedanke ist, dass bestimmte Entscheidungen von besonderer Tragweite sind und somit einen Volksentscheid (ohne Unterschriftensammlung) rechtfertigen. Davon kann auch bei Grundgesetzänderungen ausgegangen werden.
- Gleiches könnte für die Übertragung von nationalen Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen gelten wie z.B. die EU (so in Dänemark). Kompetenzübertragungen auf zwischenstaatliche Ebenen sind nur schwer wieder rückgängig zu machen. Deswegen bedürfen sie einer besonderen Legitimation. Der Vertrag von Lissabon hätte so zum Beispiel einem Referendum unterzogen werden müssen.