

---

## FRAKTIONSBSCHLUSS VOM 19.3.2013

# » DIREKTE DEMOKRATIE AUF BUNDESEBENE EINFÜHREN – NEUEN HERAUSFORDERUNGEN GERECHT WERDEN



### DIREKTE DEMOKRATIE ALS WICHTIGER BAUSTEIN EINER MODERNEN DEMOKRATIEPOLITIK

Die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene ist seit Jahrzehnten eine der zentralen demokratiepolitischen Forderungen der grünen Bundestagsfraktion. So haben wir hierzu seit 1990 zahlreiche parlamentarische Initiativen eingebracht. Diese sehen vor, dass Gesetzesvorschläge in einem dreistufigen Verfahren (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid) von den Bürgerinnen und Bürgern eingebracht und beschlossen werden können. Bisher haben wir für unsere verfassungsändernden Gesetzesentwürfe nicht die erforderlichen Mehrheiten gefunden.

Der Ruf nach mehr Bürgerbeteiligung und Mitbestimmung ist in den vergangenen Jahrzehnten lauter geworden. Die Menschen in unserem Land sind informiert, bringen sich mit ihrem Wissen ein und gestalten zunehmend aktiv die Gesellschaft mit. Internet und Digitalisierung ermöglichen heute nicht nur eine weitreichende Transparenz politischen Handelns, sondern auch mehr Kommunikation und Mitentscheidung durch informierte Bürgerinnen und Bürger. Dies ist eine große Chance für die Entwicklung einer modernen Demokratie in Deutschland. Plebiszite werden nicht immer zu dem Ergebnis kommen, das wir Grüne uns gewünscht hätten. Trotzdem sind sie ein Gewinn für die Demokratie. Wir müssen nun endlich die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen dafür schaffen, dass die Bürgerinnen und Bürger auch wirklich mitgestalten und mitbestimmen können. Dazu brauchen wir mehr Transparenz, mehr Bürgerbeteiligung (zum Beispiel in Planungsverfahren) und die Möglichkeit direktdemokratischer Entscheidungen auf Bundesebene als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie der Parlamente.

Die Rechte des Parlaments werden durch die direktdemokratische Abstimmungen nicht vermindert: Der Deutsche Bundestag kann während des Verfahrens alternative Regelungen verabschieden oder zur Abstimmung stellen. Dem Parlament bleibt es auch unbenommen, ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz wieder zu ändern oder aufzuheben.

Wir haben Volksabstimmungen in anderen Staaten ausgewertet und in einzelnen Bundesländern vielfältige Erfahrungen gesammelt. Alarmierend sind für uns die Fälle, bei denen Direkte Demokratie missbraucht wurde, um diskriminierende und menschenfeindliche Stimmungen zu schüren.

Unser Konzept für die Direkte Demokratie auf Bundesebene haben wir im Lichte der bisherigen Erfahrungen mit Direkter Demokratie und der fortschreitenden Europäisierung politischer Entscheidungen weiter entwickelt.

## I. SICHERSTELLUNG VON FINANZSTABILITÄT

### a) Finanzwirksame Volksinitiativen zulassen

Wir wollen, dass die Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich auch finanzwirksame Volksinitiativen einbringen können, die sich auf den Haushalt auswirken:

Ausgenommen ist das Haushaltsgesetz selbst. Dieses ist für die Volksgesetzgebung ungeeignet, da es in einem festen zeitlichen Rahmen verabschiedet werden muss und da es sich bei einem Haushaltsgesetz um ein globales Steuerungsinstrument handelt. Auch Abgabengesetze im Sinne der Finanzverfassungsartikel, also Steuern, Zölle und Finanzmonopole schließen wir von der Volksgesetzgebung aus, da sie gerade dem Zweck der staatlichen Mittelbeschaffung dienen und ihre Änderung deshalb dem Parlament vorbehalten bleiben soll. Um das

Gleichgewicht des Bundeshaushalts zu wahren, gilt für sonstige finanzwirksame Initiativen als Grenze das von der Verfassung geschützte Budgetrecht des Parlaments. Für die Überprüfung ist das Bundesverfassungsgericht zuständig.

#### **b) Kostentransparenz schaffen**

Wir wollen die Hürden für die Direkte Demokratie möglichst niedrig halten und dabei zugleich einen schonenden Interessenausgleich erzielen. Um eine sinnvolle politische Entscheidung zu treffen, müssen die Abstimmungsberechtigten wissen, ob und in welcher Höhe der Gesetzesvorschlag Kosten verursacht. Wir halten es daher für notwendig, dass die Initiatoren einer Volksinitiative die Kosten, die mit der Umsetzung eines Gesetzesentwurfs verbunden sind, transparent machen und einen Vorschlag zur Kostendeckung unterbreiten.

## **II. BERÜCKSICHTIGUNG DES AKTUELLEN WILLENS DER BÜRGERINNEN UND BÜRGER**

Gesetze, die im direktdemokratischen Entscheidungsverfahren zustande kommen, sollen den aktuellen Willen der Bürgerinnen und Bürger wiedergeben. Es soll nicht möglich sein, mit veralteten Unterstützerunterschriften direktdemokratische Verfahren zu betreiben. Denn wenn sich der aktuelle Wille der Bürgerinnen und Bürger im Gesetz nicht niederschlägt, weil die Umstände oder die Meinungen sich mittlerweile geändert haben, untergräbt dies die Akzeptanz und Legitimität des Gesetzes.

Deshalb soll das dreistufige direktdemokratische Verfahren zügig durchgeführt werden. Fristen auf allen drei Stufen des Verfahrens sollen dies sicherstellen. Für die Sammlung von Unterstützerunterschriften auf der ersten Stufe der Volksinitiative wird (analog zur Europäischen Bürgerinitiative) eine Frist von zwölf Monaten eingeführt, die mit der Anzeige der Volksinitiative beim Bundestagspräsidenten beginnt. Danach hat das Parlament acht Monate Zeit, ein Gesetz zu erlassen, das das Anliegen der Volksinitiative aufgreift. Kommt das Gesetz in diesem Zeitraum nicht zustande, müssen die Initiatoren innerhalb von sechs Monaten das Volksbegehren (zweite Stufe) beim Bundestagspräsidenten beantragen. Der Volksentscheid als letzte und dritte Stufe muss im Anschluss an das erfolgreiche Volksbegehren spätestens nach sechs Monaten stattfinden.

Gesetze, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, kommen zustande, wenn die Zahl der Bundesratsstimmen jener Länder, in denen eine zustimmende Mehrheit in der Abstimmung erreicht wurde, der im Bundesrat erforderlichen Mehrheit entspricht.

## **III. GLEICHE TEILHABE DURCH KOSTENERSTATTUNG**

Die Initiativen für Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide leisten einen Beitrag zur politischen Willensbildung. Damit die Kosten, insbesondere für gemeinnützige Vereine und Verbände, nicht abschreckend wirken und die Direkte Demokratie nicht zum Instrument ohnehin mächtiger und finanzkräftiger gesellschaftlicher Akteure und Lobbygruppen verkommt, soll geprüft werden, ob den Initiatoren eines Volksentscheids, also in der dritten und letzten Stufe der Volksgesetzgebung, die Kosten, die durch die Vorbereitung des Volksentscheids entstehen, bis zu einem bestimmten Betrag erstattet werden können. Auf Landesebene sind Kostenerstattungen in Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vorgesehen.

## **IV. FINANZTRANSPARENZ UND SPENDENBEGRENZUNG**

Für Parteien und Abgeordnete gibt es bereits Regelungen zur Sicherung von Transparenz und zur Bekämpfung von Korruption. Diese sind allerdings aus unserer Sicht ungenügend. Insbesondere fehlt es an einer völkerrechtskonformen Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung in Deutschland. Transparenz und Korruptionsbekämpfung sind bei direktdemokratischen Verfahren genauso wichtig wie bei der

parlamentarischen Gesetzgebung. Deshalb wollen wir auch den Stimmen(ver-)kauf bei direktdemokratischen Verfahren verhindern. Analog zu den Offenlegungspflichten im Parteiengesetz wollen wir eine Offenlegung von Spenden und Sponsoring-Maßnahmen auch im direktdemokratischen Verfahren einführen. Dabei fordern wir, in Anlehnung an den Bericht der zum Europarat gehörenden Staatengruppe gegen Korruption 2009 (GRECO), eine Absenkung der Offenlegungsgrenzen im Parteiengesetz, die dann auch für Spenden und Sponsoringmaßnahmen im direktdemokratischen Verfahren gilt. Wir streben die Gleichstellung von Spenden und Sponsoring an. Die Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch darauf zu erfahren, wer Volksinitiativen finanziell unterstützt. Wir wollen, dass Spenden an die Initiatoren eines direktdemokratischen Verfahrens ab einer Höhe von 5.000 Euro offenlegungspflichtig sind. Um dem Anspruch der demokratischen Gesellschaft auf freie und gleiche Teilhabe gerecht zu werden, wollen wir zusätzlich eine Spendenbegrenzung auf 100.000 Euro einzuführen.

## **V. SCHUTZ VON MENSCHENRECHTEN UND MINDERHEITEN**

Die Demokratie in Deutschland und Europa voran zu bringen und direktdemokratische Entscheidungen zu ermöglichen, ist seit jeher Ziel grüner Politik. Ebenso fördern wir aktiv den Menschenrechts- und Minderheitenschutz. Angesichts des Volksbegehrens zum Minarett-Verbot in der Schweiz ist uns bewusst, dass Direkte Demokratie auch für menschenverachtende Hetze, für Diskriminierung und für den Abbau von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechten benachteiligter Bevölkerungsgruppen benutzt werden kann.

Wir wollen vermeiden, dass Volksinitiativen dazu missbraucht werden, Stimmung gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen zu machen und menschenfeindliche Ressentiments zu schüren. Wir wollen keine Hetzkampagnen gegen Homosexuelle, Obdachlose, Ausländerinnen und Ausländer oder gegen Menschen unterschiedlicher religiöser Überzeugungen – auch nicht im Gewand der Volksinitiative!

Zum Schutz von Menschenrechten, Minderheiten und benachteiligten Bevölkerungsgruppen wollen wir:

- die Unzulässigkeit von Volksinitiativen zur Einführung der Todesstrafe verfassungsrechtlich verankern,
- eine Vorabkontrolle von Volksinitiativen am Maßstab des Grundgesetzes und im Lichte der völkerrechtlichen Menschenrechtsabkommen, insbesondere der EMRK sowie ihrer Zusatzprotokolle und der europäischen Grundrechtecharta durch das Bundesverfassungsgericht ermöglichen,
- dass diejenigen Volksinitiativen vom Bundesverfassungsgericht als unzulässig erklärt werden können, die auf eine Schlechterstellung einer durch das Geschlecht, die Hautfarbe, die ethnische oder soziale Herkunft, die genetischen Merkmale, die Staatsangehörigkeit, die Religion oder die Weltanschauung, die Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, eine Behinderung, das Alter oder die sexuelle Identität definierte Gruppe zielen.

## **VI. VERFASSUNGSÄNDERUNG DURCH DIREKTE DEMOKRATIE**

Die verfassungsrechtliche Werteordnung des Grundgesetzes ist die Grundlage für ein friedliches Zusammenleben aller Menschen in Deutschland. Deutschland kann sich inzwischen auf ein mehr als 60 Jahre gewachsenes freiheitlich-demokratisches Bewusstsein der Bevölkerung stützen. Die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger für Demokratie auf der Basis des Grundgesetzes wollen wir erhalten und fördern. Daher wollen wir neben dem parlamentarischen Gesetzgeber auch Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, die Verfassung durch Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid zu ändern. Hier ist das Abstimmungsquorum höher als bei einfachen Gesetzen. Die Beschlussfassung erfolgt mit zwei Drittel Mehrheit. Auch hier muss die Zahl der Bundesratsstimmen jener Länder, in denen eine zustimmende Mehrheit in der Abstimmung erreicht wurde, der im Bundesrat erforderlichen Mehrheit entsprechen.

Grenzen für Volksinitiativen sind die nicht veränderbaren Grundsätze unserer Verfassung (Art. 79 Abs. 3 des Grundgesetzes und – ebenso wie bei sonstigen Volksinitiativen – die Grund- und Menschenrechte (siehe dazu oben Punkt VI). Das heißt, dass insbesondere Volksinitiativen, die sich gegen das Demokratieprinzip richten, die Grundrechte des Grundgesetzes abändern oder auf Diskriminierung zielen, unzulässig sind. Die Überprüfung der Zulässigkeit anhand dieser Kriterien obliegt – ebenso wie bei anderen Volksinitiativen – dem Bundesverfassungsgericht.

## VII. DEMOKRATIE EUROPÄISCH DENKEN

Deutschland ist Teil der Europäischen Union (EU) und unterliegt deshalb besonderen politischen und rechtlichen Verpflichtungen. Die Stellung Deutschlands als verlässlicher Partner im Rahmen europäischer Verhandlungsprozesse, ist ein hohes Gut, das wir schützen wollen. Die Instrumentalisierung der Direkten Demokratie für nationalistische und europafeindliche Interessen wollen wir verhindern.

Zugleich wollen wir transnationale Debatten über die Europapolitik fördern und setzen uns für die weitere Demokratisierung der Entscheidungsprozesse in der EU ein. Es geht darum, den Bürgerinnen und Bürgern der EU stärkere Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten bei der grundsätzlichen Ausrichtung der Europäischen Union zu geben. Mit der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) steht uns seit 1. April 2012 erstmals ein direktdemokratisches Instrument zur Verfügung, das wir weiter verbessern und in seinem Anwendungsbereich erweitern wollen.

Wir müssen den rechtlichen Rahmen so setzen, dass eine europäische Angelegenheit auch europäisch entschieden wird. Deutsche Volksinitiativen zu Gründungsverträgen der EU (EU-Primärrecht) oder gegen den Beitritt eines neuen Mitgliedstaates sollen unzulässig sein, um nationale Blockaden wichtiger Reformen zu verhindern. Stattdessen streben wir, wie auch die Europäische Grüne Partei mit ihrer Resolution<sup>1</sup> vom Mai 2012, europäische Referenden an, bei denen alle EU-Bürger nach europäischem Recht über wesentliche Änderungen der EU-Gründungsverträge abstimmen können.

---

<sup>1</sup> "Moreover, we want to create the alliances necessary to change the Treaty's revision system, by submitting the reforms to an EU-wide referendum, removing veto rights for single member states and extending ratification powers to the European Parliament.", European Green Party Council, 11 – 13 May 2012, Towards a green democratic reform of the EU – Giving European citizens a voice, S. 4, im Internet unter: <http://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/Resol%20Towards%20a%20Green%20Democratic%20Reform%20of%20the%20EU.pdf> (zuletzt aufgerufen am 11.01.2013)