
Mehr direkte Demokratie – Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger stärken

Von Ernst Burgbacher, Berlin

Etwa die Hälfte aller Staaten dieser Welt sieht Volksentscheide auf nationaler Ebene vor. Bekanntestes Beispiel ist zweifellos die Schweiz, die über eine mehr als hundertjährige Tradition und Erfahrung in Sachen Bürgerbeteiligung sowie ein umfangreiches direktdemokratisches Instrumentarium verfügt. In der Bundesrepublik Deutschland sehen alle sechzehn Landesverfassungen plebiszitäre Elemente in Form von Volksbegehren und Volksentscheid vor, in zwölf Bundesländern kommt darüber hinaus auch das Instrument der Volksinitiative hinzu. Terminologie und Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung unterscheiden sich in den einzelnen Bundesländern zum Teil erheblich, vor allem hinsichtlich der erforderlichen Quoren.¹ Dennoch sind, seitdem auch Hamburg im Juni 1996 im Rahmen einer umfassenden Reform der Verfassung des Stadtstaats die Volksgesetzgebung einführt², auf Länderebene flächendeckend direktdemokratische Elemente vorhanden. Auch auf Gemeinde- und Kreisebene sind Bürgerbeteiligungen vorgesehen und werden praktiziert.

Allein auf Bundesebene mangelt es an Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung. Das Grundgesetz geht klar und eindeutig vom Prinzip der repräsentativen Demokratie aus und sieht bis auf die in Artikel 29 und 118 GG geregelten Fragen hinsichtlich der territorialen Neugliederung des Bundesgebiets keine plebiszitären Elemente vor. Die Diskussion um die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch direktdemokratische Elemente ist nicht neu. Immer wieder flammt die Debatte auf, zuletzt wurde die Erweiterung des parlamentarischen Systems durch die Volksgesetzgebung Anfang der 1990er Jahre in den Diskussionen der Verfassungskommission anlässlich des Beitritts der neuen Bundesländer zur Bundesrepublik ernsthaft erwogen. Um plebiszitäre Elemente auf Bundesebene zu ermöglichen, muss das Grundgesetz ent-

sprechend geändert werden. Bislang ordnet Art. 76 Abs. 1 GG die Gesetzesinitiative ausschließlich der Bundesregierung, dem Bundestag oder dem Bundesrat zu. Um die Gesetzgebungskompetenz auf Volksinitiativen auszudehnen, muss eine entsprechende Grundgesetzänderung vorgenommen werden. Hierfür ist eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich.

Bisher allerdings blieben entsprechende Vorstöße erfolglos. Vielfach überwiegen offenbar Skepsis und Bedenken gegenüber einer Stärkung der direkten Demokratie. Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung von 1998 war zwar die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid vereinbart worden, doch erst dreieinhalb Jahre später wurde ein entsprechender Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis90/Die Grünen im Bundestag vorgelegt.³ Die Bundestagsberatungen und die abschließende Plenardebatte am 7. Juni 2002 machten sehr deutlich, dass die Eile, mit der die damalige Regierungskoalition den Gesetzentwurf noch kurz vor Ende der Legislaturperiode durch das Parlament bringen wollte, der Bedeutung und Tragweite des Anliegens nicht angemessen war. Aufgrund der mangelnden Beratungszeit gelang es nicht, durch entsprechende Änderungen eine verfassungsändernde Mehrheit zu schaffen. In der abschließenden namentlichen Abstimmung erhielt der Gesetzentwurf von insgesamt 549 Stimmen 348 Ja-Stimmen, 199 Nein-Stimmen und zwei Enthaltungen. Damit war der Entwurf abgelehnt, da 444 Ja-Stimmen zum Erreichen der notwendigen Zweidrittelmehrheit erforderlich gewesen wären.⁴ Da unzweifelhaft war, dass die CDU/CSU-Fraktion den Gesetzentwurf ablehnen und dieser somit die notwendige verfassungsändernde Mehrheit verfehlen würde, hatte die FDP-Bundestagsfraktion einen Antrag vorgelegt, um zumindest das zu diesem