

Thüringer Landtag
7. Wahlperiode

Verfassungsausschuss

32. Sitzung am 1. Juli 2022

Ergebnisprotokoll des öffentlichen Sitzungsteils
(zugleich Beschlussprotokoll)

Beginn der Sitzung:	10.03 Uhr
Unterbrechung der Sitzung:	12.08 Uhr bis 12.51 Uhr
Ende der Sitzung:	14.50 Uhr

Tagesordnung:**Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:****Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1628 –

dazu: – Vorlagen

7/1040/1047/1048/1054/1055/1059/1060/1149/

1174/1352/1357/1402/1403/1404/1407/1408/

1570/1571/2014/2015/2016/2018/2286/2307/

2417/3282/3444/3476/3623/3730/3740/3943 –

– Zuschriften

7/784/829/847/897/898/899/911/912/913/914/

915/917/927/928/930/931/943/944/964/998/999/

1014/1015/1016/1017/1018/1023/1031/1161/

1211/1212/1213/1214/1215/1216/1397/1398/

1885/2004/2006/2007/2008/2009/2010/2011/

2012/2013/2014/2015/2016/2020/2021/2022 –

nicht abgeschlossen

(S. 4 bis 46)

Anhörung durchgeführt

(S. 4 bis 46)

hier: Anhörung in öffentlicher Sitzung gemäß § 79
Abs. 1 Satz 2 GO

Sitzungsteilnehmer/-innen:**Abgeordnete:**

Schard	CDU, Vorsitzender
Blehschmidt	DIE LINKE*
Müller	DIE LINKE
Plötner	DIE LINKE, zeitweise*
Schubert	DIE LINKE
Voigtschmidt	DIE LINKE, zeitweise
Mohring	CDU
Zippel	CDU
Braga	AfD
Möller	AfD
Sesselmann	AfD
Marx	SPD
Wahl	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Montag	Gruppe der FDP

* Teilnahme in Vertretung

Regierungsvertreter/-innen:

Muth	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Klein	Staatskanzlei

Anzuhörende:

Prof. Dr. Pautsch	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Beck	Mehr Demokratie e. V., Landesverband Thüringen*
Gross	Technische Universität Dresden
Prof. Dr. Vorländer	Bergische Universität Wuppertal*
Dr. Mittendorf	Hochschule Osnabrück
Prof. Dr. Heußner	Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*
Prof. Dr. Decker	

* Teilnahme per Videokonferenz

Mitarbeiter/-innen bei Fraktion/Gruppe:

Steck	Fraktion DIE LINKE
Jary	Fraktion der CDU
Koch	Fraktion der SPD
Dr. Masarié	Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Pagel	Gruppe der FDP

Landtagsverwaltung:

Dr. Hyckel	Juristischer Dienst, Ausschussdienst
Dr. Schröder	Plenar- und Ausschussprotokollierung

I. Beratung in öffentlicher Sitzung

Vor Eintritt in die Tagesordnung:

Die Tagesordnung wurde gemäß Einladung festgestellt.

1. Punkt 1 der Tagesordnung:

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

– Drucksache 7/1628 –

dazu: – Vorlagen 7/1040/1047/1048/1054/1055/1059/1060/1149/1174/1352/1357/1402/
1403/1404/1407/1408/1570/1571/2014/2015/2016/2018/2286/2307/2417/3282/3444/
3476/3623/3730/3740/3943 –

– Zuschriften 7/784/829/847/897/898/899/911/912/913/914/915/917/927/928/930/931/
943/944/964/998/999/1014/1015/1016/1017/1018/1023/1031/1161/1211/1212/1213/
1214/1215/1216/1397/1398/1885/2004/2006/2007/2008/2009/2010/2011/2012/2013/
2014/2015/2016/2020/2021/2022 –

hier: Anhörung in öffentlicher Sitzung gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO

Prof. Dr. Pautsch, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, Zuschrift 7/2021, führte aus, viele Punkte, die im Rahmen der Anhörung diskutiert würden, beträfen verfassungspolitische Fragen. Seiner Ansicht nach habe der Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 zum Themenkomplex „Volkseinwand“ aber einen problematischen verfassungsrechtlichen Kern. Dieser hänge mit dem Verfassungsrecht der Bundesländer zusammen, das eine grundsätzliche Parallelität von Parlamentsgesetzgebung und Volksgesetzgebung vorsähe, die in unterschiedlicher Weise verschränkt seien. In diesem System, das seinen Niederschlag auch in Art. 45 Satz 2 Thüringer Verfassung gefunden habe, gäbe es einen Bruch, da das fakultative Referendum diese grundsätzliche Parallelität aufbreche. Das sei nicht per se verfassungswidrig, aber es finde im bestehenden System und insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs Grenzen, aus denen er verfassungsrechtliche Bedenken ableite.

Der Ansatzpunkt sei das Rangverhältnis von parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung. Der grundsätzliche Ausgangspunkt sei dabei Art. 45 Satz 2 Thüringer

Verfassung, aus dem sich keine Prävalenz einer der beiden Demokratieformen herauslesen lasse. Gleichwohl berühre nun das im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehene fakultative Referendum diese Gleichrangigkeit einseitig, indem an das Volk die Einladung zum Veto gerichtet werde, ohne dass diese Einladung an erhöhte Voraussetzungen wie bei der Volksgesetzgebung geknüpft werde. Diesbezüglich verweise er auf die Mühen, mit einem Volksbegehren einen Gesetzentwurf vorzulegen zu müssen. Dieser Aufwand würde bei einem Volkseinwand entfallen. Es gehe dabei nur noch um die Zustimmung/Ablehnung eines bereits vom Landtag beschlossenen Gesetzes. Damit gehe zudem eine Suspensivwirkung einher, die zu einer Lähmung der parlamentarischen Gesetzgebung führen könnte. Dies unterscheide den Volkseinwand von der initiierenden Volksgesetzgebung. Auch im Rahmen der bestehenden Volksgesetzgebung könnte ein vom Parlament beschlossenes Gesetz aufgehoben bzw. geändert werden, aber es sei keine unmittelbare Verknüpfung wie beim fakultativen Referendum vorgesehen. Dabei handle es sich um eine Einladung an das Volk, die Rolle eines Vetospielers einzunehmen, ohne dies näher mit einem Gesetzentwurf unterlegen zu müssen. Die latente Gefahr, dass ein parlamentsbeschlossenes Gesetz nach Ergreifung des Volkseinwands zunächst suspendiert und dann nach Volksentscheid aufgehoben werden könnte, führe im Kräfteverhältnis der Demokratieformen zu einer Prävalenz des Volks, die nicht vorgesehen sei. Art. 45 Satz 2 Thüringer Verfassung wohne grundsätzlich ein Gleichrangigkeitsverhältnis dergestalt inne, dass das Parlament für die Parlamentsgesetzgebung das Volk nicht um Zustimmung bitten müsse und umgekehrt das Volk in der Volksgesetzgebung gemäß Art. 82 Thüringer Verfassung bei allen bestehenden Verschränkungen ebenfalls kein Einverständnis benötige. Dies führe dazu, dass das Gleichrangigkeitsverhältnis, das in Art. 45 Satz 2 Thüringer Verfassung niedergelegt sei und im Übrigen von Art. 83 Abs. 3 Thüringer Verfassung ewigkeitsgeschützt sei, durchbrochen würde, da dem Volk zumindest faktisch eine Prävalenz zugestanden werde. Die Frage nach den Grenzverläufen des Zulässigen würde sich noch einmal verschärfen. Es könnte argumentiert werden, dass dies über Vorkehrungen im Hinblick auf eine Beurteilung durch den Verfassungsgerichtshof gesteuert werden könnte. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Quoren seien an den Quoren für das Zustandekommen eines Volksbegehrens orientiert. Im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in Drucksache 7/158 sei aber eine Halbierung dieser Quoren für Volksbegehren vorgesehen. Womöglich habe die Fraktion der CDU bereits erkannt, dass bei dem Volkseinwand Sicherungsinstrumente in Form der Quoren eingezogen werden müssten. Wenn aber die Quoren für die Volksgesetzgebung halbiert würden und die Quoren für den Volkseinwand bei 10 bzw. 8 Prozent bestehen blieben, dann sei fraglich, ob dies der richtige Ansatz sei. Das sei aber vielmehr eine verfassungspolitische Frage.

Es sei fraglich, wie mit der latenten Gefahr der Erhebung des Volkseinwandes, durch die eine Prävalenz des Volkes entstehen könnte, die in Art. 45 Satz 2 Thüringer Verfassung nicht vorgesehen sei und damit auch einen Ewigkeitsverstoß darstellen würde, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts umgegangen würde. Diesbezüglich komme man nicht umhin, die maßgebliche Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshof aus dem Jahr 2001 zu berücksichtigen, in der sogar eine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers vorgesehen worden sei. Diese sei als ewigkeitsgeschützter Grundsatz gemäß Art. 83 Abs. 3 Thüringer Verfassung gewertet worden. Dies bedeute im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit des Volkseinwands, dass eine verfassungsgerichtliche Vorgabe bestehe, die im Widerspruch zur Prävalenz des Volkes stehe. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs müsse bei der Ausgestaltung der direkten Demokratie die Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers berücksichtigt werden. Entsprechend würde der Volkseinwand mit seiner tendenziellen Hervorrufung der Prävalenz des Volkes der seiner Ansicht nach deutlich zu restriktiven Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs entgegenstehen. Diese Entscheidung könne nicht ausgeblendet. Er gehe vielmehr von einem Gleichrangigkeitsverhältnis der Demokratieformen aus. Aber auch unter dieser Prämisse bestehe das Problem, dass das fakultative Referendum auch die Volksgesetzgebung partiell entwerten würde. Aber gerade das Urteil des Verfassungsgerichtshofs, das eine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers vorsehe, spreche gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Volkseinwands.

Abg. Wahl bemerkte, die verfassungsrechtlichen Ausführungen zur Gleichrangigkeit der Demokratieformen könne sie gut nachvollziehen. Die grundsätzliche mit dem Gesetzentwurf verbundene Frage sei, was der Kern der parlamentarischen Demokratie sei. Sie fragte, aus welchem Grund die Gleichrangigkeit der Demokratieformen bestehen bleiben sollte.

Prof. Dr. Decker habe in seiner schriftlichen Stellungnahme in Drucksache 7/2007 dargelegt, dass er auch die Vereinbarkeit der initiierten Volksgesetzgebung mit der parlamentarischen Demokratie kritisch sehe. Sie fragte, wie diesbezüglich aus Sicht von Prof. Dr. Pautsch zwischen Volksgesetzgebung und Volkseinwand differenziert werden müsse.

Prof. Dr. Pautsch legte dar, die Frage nach der Rolle der parlamentarischen Demokratie und ihre Ergänzung durch direktdemokratische Elemente habe eine verfassungspolitische Dimension. Es gebe eine Parallelität von parlamentarischer Demokratie und Volksgesetzgebung. Die initiierte direkte Demokratie, die mit der Gaspedalfunktion beschrieben werde, solle ermöglichen, punktuell, aber mit einer hinreichenden inhaltlichen Ausarbeitung unter Beachtung einer bestimmten Signifikanzgrenze, die mit den Quoren

festgelegt werde, Initiativen zu starten, um damit Politik und zum Teil Agenda-Setting zu betreiben. An diesem Punkt kämen parlamentarische und direkte Demokratie im Verfassungsraum der Länder wieder zusammen. Darüber hinaus gebe es auch noch Möglichkeiten der informellen Beteiligung, die derzeit breit diskutiert würden. Diese könnten aber die Instrumente der direkten Demokratie nicht substituieren.

Entscheidend sei insbesondere die Frage, wie faire Verfahrensbedingungen für die direkte Demokratie geschaffen werden könnten. Seiner Ansicht nach müsse das Volk in die Lage versetzt werden, Initiativen mit Aussicht auf Erfolg starten zu können. Deshalb sei die vorgesehene Halbierung der Quoren, wie sie im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in Drucksache 7/158 vorgesehen sei, ein Schritt in die richtige Richtung, zumal die initiierte Volksgesetzgebung die anspruchsvollere und demokratieförderndere Variante sei, weil es nicht nur darum gehe, gegen etwas zu sein, sondern den Initiatoren werde die Erstellung eines Gesetzentwurfs abverlangt, der dann einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliege. Die Spielregeln seien entsprechend denen des Parlaments angenähert. Deshalb halte er die Erleichterung der Verfahrensbedingungen der bestehenden direkten Demokratie nach Art. 82 Thüringer Verfassung für den richtungsweisenderen Weg, als mit Vetoinitiativen zu arbeiten, die er zudem für verfassungsrechtlich bedenklich halte. Auch die Präzisierung des Finanzvorbehalts im Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 sei im Sinne einer Klarstellung ein Vorstoß in die richtige Richtung.

Gemäß Art. 45 Satz 2 Thüringer Verfassung, der ewigkeitsgeschützt sei, verwirkliche das Volk seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid. Volksbegehren und Volksentscheid seien in der Verfassung ausdrücklich erwähnt, weswegen sich die Frage nach deren Existenz nicht stelle.

Abg. Zippel bemerkte, Prof. Dr. Pautsch habe in seinem Vortrag angedeutet, dass er die Gefahr einer Lähmung der Gesetzgebung durch den Volkseinwand sähe. Er bat diesbezüglich um eine nähere Erläuterung.

Ferner bat er um eine Einschätzung bezüglich des Mehrwerts des Volkseinwands im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung und insbesondere die Stärkung der Demokratie. Die Einführung des Volkseinwands werde hauptsächlich unter diesem Aspekt diskutiert. Den Bürgern solle die Möglichkeit eingeräumt werden, Fehlentwicklungen der Politik entgegenzutreten zu können. Er fragte, ob sich dieser Effekt nach Ansicht von Prof. Dr. Pautsch einstellen würde.

Prof. Dr. Pautsch antwortete, zu einer vollständigen Lähmung der Politik werde es nicht kommen, weil die Hürde der Quoren für das Zustandekommen des Volkseinwands zu hoch sei. Daher sei nicht damit zu rechnen, dass gegen jedes zweite Gesetz ein Volkseinwand erhoben würde. Aber in der Tendenz gebe es trotzdem einen Zusammenhang. Er habe von der Einladung zum Veto gesprochen. Es könnte nun argumentiert werden, dass dieser Widerspruch abseits der Wahlen gut für die Demokratie sei. Allerdings sehe er durch den Volkseinwand keine Steigerung der Partizipation bzw. der Befriedungswirkung, da durch die Einladung zum Dagegensein bereits bestehende Tendenzen noch verstärkt werden könnten. Eine Opposition, die ein Gesetz im Landtag nicht habe verhindern können, könne dadurch den Widerstand auf die Straße verlagern. Da dann bei der Abstimmung auch nur über Zustimmung bzw. Ablehnung abgestimmt werde, sei die Gefahr der populistischen Vereinnahmung höher als bei der initiierten Volksgesetzgebung, die seiner Ansicht nach gestärkt werden sollte. Wenn die Quoren für die Volksgesetzgebung gesenkt würden, könnte die Partizipation deutlich besser gesteigert werden. Es müsse möglich sein, mit Volksbegehren Erfolge zu erzielen. Wenn die Rahmenbedingungen des Art. 82 Thüringer Verfassung gestärkt würden, könne man mehr erreichen, weil bei Volksbegehren eine deutlich intensivere Befassung mit den politischen Gegenständen erfolge. Der Volkseinwand richte sich lediglich gegen ein bereits beschlossenes Gesetz.

Es gebe in allen Flächenländern auf der kommunalen Ebene das Problem, dass weit über 90 Prozent der Bürgerbegehren und -entscheide sogenannte kassatorische Begehren seien. Das entspreche einem Volkseinwand auf kommunaler Ebene. Der Volkseinwand sei ein einfaches Mittel, um gegen etwas zu sein, aber es solle vielmehr die Integration und die Partizipation gesteigert werden. Im bestehenden System könne eine Stärkung der Partizipation besser durch die Volksgesetzgebung gelingen.

Abg. Blechschmidt wies darauf hin, auch ein fakultatives Referendum könne so gestaltet werden, dass das entsprechende Gesetz zunächst in Kraft trete und dann der Volkseinwand durchgeführt werde. Dabei sei dann aber fraglich, welche Auswirkungen ein negatives Votum auf die Glaubwürdigkeit der parlamentarischen Demokratie und den Gesetzgeber hätte.

Er fragte, ob über einen Katalog von möglichen Gegenständen, zu denen ein Volkseinwand zulässig sei, die von Prof. Dr. Pautsch kritisierte Prävalenzverschiebung abzumildern wäre.

Prof. Dr. Pautsch antwortete, die erste Frage des Abg. Blechschmidt ziele auf einen Verzicht der Suspensivwirkung. Das würde schon zu einer Milderung führen, ändere aber nichts an der relativen Vereinfachung, die der Volkseinwand gegenüber der Volksgesetzgebung mit sich

bringe. Die Einladung an das Volk, die Veto-Spieler-Rolle zu übernehmen, entfalle dadurch nicht. Es handelte sich dann nur um ein rein abrogatives Referendum. Es sei dann weiterhin fraglich, ob dies in Thüringen aus den dargelegten Gründen umsetzbar sei. Seiner Ansicht nach wäre verfassungspolitisch eine Erleichterung bzw. Modifikation des bestehenden Art. 82 Thüringer Verfassung der bessere Weg.

Mit Positiv- oder Negativkatalogen zu arbeiten, sei sicherlich ein Mittel, um die Kritik, die er vor allem an dem allgemeinen suspensiven fakultativen Referendum geäußert habe, abzumildern und möglicherweise einen verfassungsrechtlich weniger problematischen Zustand zu erreichen. In Thüringen gebe es immerhin die sehr restriktive Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Die Erstellung eines Katalogs wäre dahin gehend ein möglicher Weg. Aber auch dieser sei verfassungspolitisch nicht unproblematisch. Immerhin sei es das Parlament, das über diesen Katalog bestimme. Es müsse begründet werden, warum einzelne Bereiche einer Entscheidung durch das Volk entzogen würden. Es sei mitunter auch mit Schwierigkeiten verbunden, dem Volk nur zu selektive Themen ein Veto zuzugestehen. Dann könne man es auch bei der Volksgesetzgebung belassen.

Abg. Schubert äußerte, in seiner schriftlichen Stellungnahme in Zuschrift 7/2021 kritisiere Prof. Dr. Pautsch neben den verfassungsrechtlichen Fragen zwei weitere Punkte, die im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Drucksache 7/1628 womöglich besser gelöst werden könnten. Zum einen kritisiere er, dass keine Legaldefinition des Begriffes „Volkseinwand“ vorgenommen worden sei. Ferner thematisiere Prof. Dr. Pautsch in Antwort auf Frage 9 die Schaffung eines Rückholungsrecht in dringlichen Fällen gemäß Art. 82 a Abs. 9 des Verfassungsentwurfs in Drucksache 7/1628. Er fragte, ob eine Rückholfunktion verankert und wie diese gegebenenfalls ausgestaltet werden sollte.

Prof. Dr. Pautsch legte dar, die fehlende Legaldefinition des Begriffes „Volkseinwand“ steche einem Verfassungsjuristen ins Auge, weil dies der gängigen Regelungstechnik von Verfassungstexten widerspreche. Dies ließe sich aber einfach beheben. Gemäß Art. 82 a Abs. 1 des Entwurfs könnten Bürger im Wege des Volkseinwands verlangen, dass ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werde. „Volkseinwand“ sei aber kein feststehender Begriff, der sich ohne Weiteres erschließen ließe. In der Begründung zum Gesetzentwurf werde darauf verwiesen, dass auch der Begriff des Volksvetos geläufig wäre. Daher würde er empfehlen, mit einem Klammerzusatz den Begriff zu definieren. Dann gäbe es eine Legaldefinition auf Verfassungsebene.

Den Begriff „Rückholungsrecht“ habe er selbst kreiert. Dieses ergebe sich aus dem Regelungszusammenhang. Art. 82 a Abs. 9 des Entwurfs könne dann angewandt werden, wenn es um eine zeitgerechte und mit höherrangigem Recht konforme Umsetzung gehe, insbesondere der Umsetzung von EU-Richtlinien. Das wäre ein Punkt, um die Dringlichkeit auf der Verfassungsebene auszugestalten. Es bleibe aber im vorliegenden Entwurf offen, was als dringlich angesehen werde. Rein formal könnte der Landtag bei allen Gesetzen auf deren Dringlichkeit verweisen. Daher sei die Formulierung seiner Ansicht nach nicht hinreichend bestimmt bzw. würde diese der eigentlichen Zielsetzung des Volkseinwandes zuwiderlaufen. Ferner handle es sich um eine unnötige Verkomplizierung. Daher würde er raten, die Dringlichkeit an bestimmte Materien, insbesondere an die Umsetzung höherrangigen Rechts zu binden. Ein weiterer Dringlichkeitsfall könnte entstehen, wenn das Verfassungsgericht die Herstellung verfassungsgemäßer Zustände anmahne. Das Problem sei also behebbar. Man komme nie ohne unbestimmte Rechts- oder Verfassungsbegriffe aus. Aber im vorliegenden Fall sei es relevant, weil das gesamte Verfahren und der Zweck des Volkseinwandes konterkariert werden könnten.

Abg. Marx äußerte, Abg. Blechschmidt habe bereits gefragt, ob eine Aufhebung der Suspensivwirkung des Volkseinwands die verfassungsrechtlichen Bedenken entfallen ließen. Sie fragte, worin bei einem Volkseinwand ohne Suspensivwirkung der Mehrwert gegenüber der normalen Volksgesetzgebung liege, da auch im Rahmen der Volksgesetzgebung ein Gesetz aufgehoben werden könne.

Prof. Dr. Pautsch antwortete, die Suspensivwirkung sei ein maßgeblicher Faktor, der zu einer Prävalenz des Volkes führen würde. An diesem Punkt werde sich die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bemessen, insbesondere da der Thüringer Verfassungsgerichtshof eine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers annehme. Die Aufhebung der Suspensivwirkung würde also die Problematik abmildern, aber ob dies eine Verfassungsmäßigkeit herstellen würde, könne er nicht mit Sicherheit sagen, da nicht klar sei, ob der Verfassungsgerichtshof an seiner bisherigen Rechtsprechung festhalten würde. Seiner Ansicht nach spreche vieles dafür, dass es auch bei einem Entfallen der Suspensivwirkung als Element des Volkseinwands nach wie vor zu einem Übergewicht des Volkes gegenüber dem parlamentarischen Gesetzgeber käme.

Ohne Suspensivwirkung würde sich der Unterschied zwischen Volkseinwand und Volksgesetzgebung nivellieren, wenn Fristläufe außen vor gelassen würden. Wenn aus dem suspensiven fakultativen Referendum ein abrogatives fakultativen Referendum würde, dann würde eine Nivellierungstendenz befördert. Dann sei aus verfassungspolitischer Perspektive

fraglich, ob es nicht besser wäre, auf eine gesonderte Regelung eines wie auch immer gearteten, jedenfalls nicht suspensiven fakultativen Referendums in der Verfassung zu verzichten, und anstatt des neuen Art. 82 a Thüringer Verfassung den Art. 82 Thüringer Verfassung zu modifizieren. Auf der kommunalen Ebene habe es bereits diese Entwicklung gegeben. Wenn auch mit dem Übergewicht der kassatorischen Bürgerbegehren seien dort beide Formen in einem Instrument geregelt. Das sei nur eine Frage der Ausgestaltung. Es sei letztlich die Frage, was ohne die Suspensivwirkung vom Volkseinwand übrigbliebe. Er plädiere verfassungspolitisch dafür, die Volksgesetzgebung auszubauen.

Abg. Mohring führte aus, er sehe das fakultativen Referendum als zusätzlichen Weg zum Volksentscheid. Es sei eine Erweiterung der Bürgerbeteiligung. Deswegen stehe seiner Ansicht nach nicht die Veto-Möglichkeit im Vordergrund, sondern es sei eine zusätzliche Beteiligungsform, die es den Bürgern erleichtere, auch ohne Vorlage eines Gesetzentwurfs eine Stellungnahme zu einer politischen Debatte abgeben zu können. Das fakultative Referendum in seiner ursprünglichen Form hätte eine Damoklesschwert-Funktion haben sollen, sodass die Politik entschleunigt werde und stärker die Anliegen der Bürger berücksichtigen und Prozesse abwägen müsse. Dadurch solle das Verhältnis von Bürger und Staat und das Vertrauen in die Institutionen gestärkt werden. Er erbat eine Einschätzung von Prof. Dr. Pautsch zu dieser verfassungspolitischen Funktion des fakultativen Referendums.

Er teile ausdrücklich die Ansicht einer Prävalenz der parlamentarischen Demokratie. Er könne im Volkseinwand nur einen zusätzlichen Weg zum Volksentscheid und keine Stärkung der direkten Demokratie erkennen. Zudem könne der parlamentarische Gesetzgeber beim Volksentscheid dann einen korrigierten Gesetzentwurf zur positiven Abstimmung vorlegen. Dadurch werde die Vetofunktion entkernt. Es ginge dann um die Zustimmung zu einem Gesetz, in dem die öffentliche Debatte hinreichend berücksichtigt worden wäre.

Prof. Dr. Pautsch führte aus, das Argument, dass der Volkseinwand nur ein weiterer Weg zum Volksentscheid sei, teile er nicht, da dieser im Hinblick auf die Gesamtkonstruktion und den verfahrensmäßigen Ablauf stärker den Charakter einer Einladung zum Veto trage. Abg. Mohring habe dargelegt, dass dem Volk nicht immer abverlangt werden könne, einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorzulegen, und es in die Lage versetzt werden müsste, ein beschlossenes Gesetz des Landtags mit dem Zweck aufhalten zu können, eine Debatte zu eröffnen. Dieser Ansatz setze angesichts der in Art. 45 Satz 2 Thüringer Verfassung vorgesehenen Parallelität im parlamentarischen System an der falschen Stelle an. Das Parlament müsse das Volk nicht fragen, auch wenn es ein Gesetzgebungsverfahren schnell durchlaufe. Dies gelte insbesondere, wenn man der Prävalenz des Parlaments zuneige.

Abg. Mohring habe ferner dargelegt, dass ein Diskurs vorgesehen sei, weil anstelle der Aufhebung des Gesetzes durch den Landtag ein alternativer Gesetzentwurf zur Abstimmung vorgelegt werden könne. Dabei sei fraglich, ob dies nicht ein Konterkarrieren des eigentlichen Zwecks sei. Dann habe das Volk keine Möglichkeit, an dem von Abg. Mohring beschriebenen parlamentarisch-diskursiven Element teilzunehmen, da sie nur mit Ja oder Nein abstimmen könnten. Wenn der alternative Gesetzentwurf abgelehnt werde, bestehe dann wieder die ursprüngliche Gesetzeslage. Es würde also ein großer Aufwand betrieben, das partizipative Element zu fördern, obwohl man dies bereits über die bestehenden Instrumente der direkten Demokratie erreichen könnte. Direkte Demokratie brauche Zeit, die die parlamentarische Demokratie nicht immer habe, wenn der Entscheidungsdruck hoch sei. Wenn der Entscheidungsdruck hoch sei, handle es sich wahrscheinlich wieder um Dringlichkeitsfälle. In diesen Fällen wäre es nicht sinnvoll, ein Gesetz durch das Volk einfrieren zu lassen.

Er sehe Konstruktionsfehler oder Brüche in dem Verfahren, wie es in Art. 82 a des vorliegenden Verfassungsentwurfs niedergelegt worden sei, insbesondere angesichts der Tatsache, dass in Art. 82 der Thüringer Verfassung andere Verfahren ermöglicht würden, die deutlich diskursiver gedacht sei. Fraglich sei dabei letztlich, wie die Bürgerinnen und Bürger in die Lage zur Nutzung dieser Instrumente versetzt werden könnten. Seiner Ansicht nach sei der Volkseinwand nicht das probate Mittel. Womöglich könnten Elemente beider Ansätze verbunden werden. Womöglich könnten auch andere Wege zum Volksentscheid als das Volksbegehren gefunden werden. Der isoliert neben der Volksgesetzgebung bestehende Volkseinwand sei aber keine gute Lösung.

Abg. Müller fragte, ob durch die Möglichkeit, bei einem Volksentscheid über einen alternativen Gesetzentwurf abstimmen zu lassen, dem Parlament wieder eine eigene inhaltliche Macht zurückgegeben werde.

Prof. Dr. Pautsch antwortete, man müsse sich über den Zweck des Volkseinwands im Klaren sein. Wenn dieser in Teilaspekten wieder korrigiert werde, bestehe der Konstruktionsfehler darin, dass das Volk in dem Verfahren inhaltlich nicht die Kritik an dem ursprünglichen Gesetz artikulieren könne, das eingefroren worden sei. Die stärkere Partizipation, auf die abgezielt werde, finde nicht statt, weil es keine inhaltliche Auseinandersetzung gebe. Das Volk sei zunächst erst einmal gegen ein Gesetz. Das Parlament könne dann nur dieses Veto feststellen, wisse aber noch nicht, warum das Volk gegen dieses Gesetz sei. Sicherlich werde es entsprechende Äußerungen geben, aber die Gründe seien nicht in einem Gesetzentwurf niedergelegt, der bei einem Verfahren gemäß Art. 82 Thüringer Verfassung benötigt würde. Dann erstelle das Parlament einen Alternativentwurf, ohne zu wissen, was das Volk über den

ursprünglichen Gesetzentwurf gedacht habe. Darauf komme es zum Volksentscheid und es bestehe gegebenenfalls wieder die ursprüngliche Gesetzeslage. Deshalb beständen seinerseits verfassungspolitische Bedenken im Hinblick auf den vorgeschlagenen Gesetzentwurf.

Abg. Mohring bemerkte, gemäß Art. 82 a des Verfassungsentwurfs müsse der Landtag innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens des Volkseinwands abschließend entscheiden, ob er dem Volkseinwand entspreche. Es sei lebensfremd anzunehmen, dass in dieser Zeit Stillstand in der politischen Kommunikation herrsche. Die Idee hinter der Möglichkeit des Vorlegens eines alternativen Gesetzentwurfs durch den Landtag sei, dass dieser die Argumente aufgreife und das Gesetz entsprechend verbessere. Ferner gehe er auch nicht davon aus, dass häufig zu dem Instrument des Volkseinwands gegriffen werde, da entsprechende Hürden erreicht werden müssten. Die Erhebung des Volkseinwands würde daher auf Themen reduziert, die die Volksmasse bewegten. In solchen Fällen würden dann die Abgeordneten die Kritik ohnehin aufgreifen. Daher werde es vielmehr bei der Funktion des Damoklesschwertes bleiben. Es gehe darum, dem Volk ein weiteres Instrument zu geben und dadurch den Politikbetrieb zu ermahnen, entschleunigter und nachdenklicher zu agieren.

Prof. Dr. Pautsch äußerte, darüber könne verfassungspolitisch gestritten werden. Er gehe auch bei abgesenkten Quoren nicht davon aus, dass der Volkseinwand so häufig erhoben werde, dass dadurch die Gefahr einer Lähmung des parlamentarischen Betriebs zu erwarten sei. Darüber hinaus habe er sich bereits hinreichend geäußert.

Herr Beck, Mehr Demokratie e. V. Landesverband Thüringen, Zuschrift 7/2009, führte aus, Mehr Demokratie e. V. begrüße die Initiative, einen Volkseinwand einzuführen und dass die Fraktion der CDU an der Idee, die bereits vor sechs Jahren im Landtag eingebracht worden sei, festgehalten habe. Der Volkseinwand würde das direktdemokratische Instrumentarium sinnvoll ergänzen und neben dem Initiativrecht das Vetorecht einräumen. Durch das Initiativrecht, dem Gaspedal, könnten Themen, die das Parlament nicht aufnehme, durch einen eigenen Gesetzentwurf eingebracht werden. Durch das Vetorecht, die Bremse, könne Politik korrigiert werden. Das Volk habe mit beiden Instrumentarien die Möglichkeit, sowohl das erste als auch das letzte Wort zu haben.

Die Wirkung des Volkseinwands habe Abg. Mohring bereits sehr gut bei der Einbringung des Gesetzentwurfs durch die Fraktion der CDU im Jahr 2016 dargelegt: „Wenn der Bürger künftig bei Gesetzen des Landtags das letzte Wort hat, dann zwingt es den politischen Betrieb nahezu

unumgänglich dazu, mit mehr Sorgfalt, mit mehr Kommunikation, mit mehr Nachfrage, mit mehr Zeit die Gesetze auf den Weg zu bringen." Das sei der Kern des Anliegens. Der Volkseinwand selbst sei auch eine Stärkung von Partizipation, aber eigentlich gehe es darum, was Abg. Mohring als Damoklesschwert-Funktion bezeichnet habe, dass der Volkseinwand zur einer intensiveren Auseinandersetzung zwischen Parlament und Bürgern bereits vor der Verabschiedung vor Gesetzen führe. Der Volkseinwand motiviere zur Bürgerbeteiligung. Der Volkseinwand sei vorrangig kein Instrument, um Neinsagern entgegenzukommen, sondern dieser sei ein Mittel gegen das Durchregieren und für mehr Kommunikation zwischen Bürgern und Parlament. Insofern werde der Volkseinwand als Instrument verstanden, mit dem sich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückgewinnen lasse. In diesem Zusammenhang sei es interessant, warum der sächsische Ministerpräsident Kretschmer diese Idee aufgegriffen habe. Angesichts der zunehmenden Wahlerfolge der AfD wolle man die Kluft zwischen Parlament und Bürgerinnen und Bürgern überwinden. Die Idee sei in Sachsen nicht nur durch die CDU, sondern auch durch die SPD und Bündnis 90/Die Grünen aufgenommen worden und finde sich entsprechend auch im Koalitionsvertrag wieder. Das Vorhaben sei ähnlich wie in Thüringen auch verbunden mit der Senkung der Unterschriftenhürden für die Volksbegehren.

Es gebe auch einen das Parlament stärkenden Umkehrschluss. Wenn die Bürgerinnen und Bürger den Volkseinwand nicht nutzten, dann könne davon ausgegangen werden, dass die durch das Parlament beschlossenen Gesetze eine hohe Akzeptanz erreicht hätten. Der Volkseinwand, wie die direkte Demokratie überhaupt, ver helfe der repräsentativen Demokratie dazu, repräsentativer zu werden. Diese Vorteile würden sich aber nur einstellen, wenn der Volkseinwand genutzt werden könne. Prof. Dr. Pautsch habe bereits ausgeführt, dass das Instrument in der vorliegenden Form bislang in keinem der Bundesländer umgesetzt worden sei. Es wäre also ein neues Instrument und ein neuer Weg der Gestaltung der direkten Demokratie in Deutschland. In der Schweiz sei es das älteste und bewährteste Instrument. Es gebe die Sonderform in Hamburg, wenn das Parlament Volksentscheide revidieren wolle, oder in Bremen, wenn es um private Daseinsvorsorge gehe. Letzteres sei eine Idee, die die SPD in Thüringen diskutiert habe. Auf kommunaler Ebene könne ein Gemeinderatsbeschluss im Rahmen eines kassatorischen Bürgerbegehrens wieder aufgehoben werden. Die Idee sei auch auf Bundesebene bereits diskutiert worden. Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen im Jahr 2013 hätten CSU und SPD ein fakultatives Referendum vorgeschlagen, um den Einstieg in die direkte Demokratie auf Bundesebene zu schaffen. Diese Idee habe sich aber bei den Verhandlungen nicht durchgesetzt. Zuvor habe die Fraktion der SPD im Bundestag im Jahr 2013 ein eigenes Gesetz für die direkte Demokratie auf Bundesebene erstellt, in dem auch ein volksbegehrtes Referendum vorgesehen gewesen sei. Dies seien Ansätze eines

Volkseinwands gewesen. Auch im Bundesrat sei das Thema bereits im Rahmen einer Initiative von Schleswig-Holstein diskutiert worden.

Im Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 sei ein Themenausschluss vorgesehen, der aus Art. 82 Abs. 2 Thüringer Verfassung übernommen worden sei. Das sei nicht nachvollziehbar. Zum einen sollte der Gesetzgeber für den Volkseinwand andere Bedingungen als für die Volksgesetzgebung zu schaffen. Es sei aber fraglich, warum es beim Volkseinwand einen Themenausschluss geben müsse, insbesondere den harten Finanzvorbehalt, den es in Thüringen bei Volksbegehren gebe. Es könnten doch lediglich Gesetze aufgehoben werden, bei denen das Parlament selbst beschlossen habe, dass und wie in den Haushalt eingegriffen werden solle. Es sei fraglich, warum den Bürgerinnen und Bürgern, die strengere Haushälter als die Parlamentarier seien, verwehrt werden sollte, diesen Eingriff in den Landeshaushalt zurückzunehmen.

Wenn die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regeln für den Volkseinwand geltend gemacht würden, dann würden Regierung und Parlament den Einwand vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof prüfen lassen. Anders als bei Volksbegehren gebe es beim Volkseinwand aber keine Anmeldestufe. Die Befassung durch den Verfassungsgerichtshof würde entsprechend erst nach der Unterschriftensammlung stattfinden. Dieses Vorgehen habe es in Thüringen bei Volksbegehren bereits gegeben. Bei einem Volksbegehren im Jahr 2000 habe die Befassung durch den Verfassungsgerichtshof nach der Unterschriftensammlung stattgefunden, nachdem 380.000 Unterschriften gesammelt worden seien. Dieses Verfahren habe der Gesetzgeber danach abgeschafft. Thüringen sei das einzige Land gewesen, in dem noch so verfahren worden sei. Wie in allen anderen Ländern auch sei die präventive Normenkontrolle nun nach der ersten Stufe, dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, vorgesehen. Diese Antragsstufe sei allerdings beim Volkseinwand nicht vorgesehen. Wenn dann nach der Einreichung der Unterschriften festgestellt würde, dass das Gesetz, das aufgehoben werden solle, haushaltsrelevant sei, und der Volkseinwand vom Verfassungsgerichtshof für ungültig erklärt würde, dann würde das Instrument, das Vertrauen schaffen solle, komplett entleert und es würde nur Frust übrigbleiben. Er könne nur davor warnen, Art. 82 Abs. 2 Thüringer Verfassung für den Volkseinwand zu übernehmen, insbesondere, da dieser gemäß dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in Drucksache 7/158 revidiert werden solle.

Die Unterschriftenhürde für den Volkseinwand sei der Hürde für Volksbegehren entlehnt worden. 10 Prozent der Stimmberechtigten sollten für einen erfolgreichen Volkseinwand unterschreiben. Eine solche Übertragung vom Initiativrecht auf den Volkseinwand entbehre

jeglicher Realität. Er selbst habe zwei Volksbegehren initiiert. Dies seien die einzigen beiden Volksbegehren in Thüringen gewesen, die die Unterschriftenquoten erreicht hätten. Für jedes Volksbegehren benötige man mindestens ein Jahr Vorbereitung. Es müssten Menschen gefunden werden, die Unterschriften sammelten, und Geld akquiriert werden usw. Bei einem Volkseinwand müsse die Unterschriftensammlung aber mit dem Beschluss des Gesetzes gestartet werden. Dann blieben noch 100 Tage Zeit. Die Vorbereitungszeit entfalle entsprechend. Bei einem Volksbegehren hätten die Initiatoren vier Monate für die Sammlung Zeit. Dabei müssten am Tag 1.442 Unterschriften gesammelt werden. Wenn diese Hürde auf den Volkseinwand übertragen werde, müssten am Tag 1.730 Unterschriften gesammelt werden. Die Hürde sei also noch höher als jene für Volksbegehren, ohne dass es eine Vorbereitungszeit oder eine erste Verfahrensstufe, die beim Volksbegehren wie eine Generalprobe für die Sammlerstruktur wirke, gebe. Mit Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs würde derselbe Fehler gemacht, den man in den gesamten ostdeutschen Bundesländern bei der Erstellung der kommunalen und Landesverfassungen gemacht habe. Es werde ein Bürgerrecht angeboten und gleichzeitig sei dieses mit so hohen Hürden versehen, dass es nicht nutzbar sei. Das sorge für Frust, aber nicht zu dem gewollten Ergebnis. Daher bitte er darum, von dieser hohen Hürde abzusehen. Die Lösung für dieses Problem sei naheliegend, da der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in Drucksache 6/2283 aus dem Jahr 2016 eine Hürde von 50.000 Unterschriften vorgesehen habe. Das seien seinerzeit ungefähr 2,5 Prozent der Stimmberechtigten gewesen. In der Schweiz sei das Verhältnis der Unterschriftenquoten für Initiativbegehren und für fakultative Referenden zwei zu eins. Dies sei auch in Hamburg übernommen worden. Entsprechend empfehle sich eine entsprechende Lösung auch für Thüringen. Da im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in Drucksache 7/158 vorgesehen sei, dass die Hürde für Volksbegehren von 10 auf 5 Prozent reduziert werden solle, wäre es folgerichtig, die Hürde wie im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU aus dem Jahr 2016 auf 2,5 Prozent festzulegen. Das sei schlüssig und realistisch. Und trotzdem wäre es mit großem Aufwand verbunden, diese Hürde ohne längere Vorbereitungszeit zu erreichen. Der Volkseinwand wäre dann aber ein echtes Angebot.

Im Zusammenhang mit einer selbstorganisierten Anhörung zum von der Fraktion der CDU im Jahr 2016 eingebrachten Gesetzentwurf für den Volkseinwand habe ein Bürgermeister die sehr interessante Idee der Einführung einer Anmeldestufe geäußert, um dem Vorwurf einer Ausbremsung des Parlaments entgegenzutreten. Wenn eine Initiative innerhalb von vier Wochen eine niedrige Hürde von 1.000 Unterschriften für die Anmeldestufe erreiche, dann würde die 100-Tage-Frist beginnen. Wenn eine Initiative diese Unterschriften in den vier Wochen nicht erbringe, dann würde das Gesetz nach diesem Zeitraum bereits in Kraft treten. Das sei eine sehr konstruktive Idee gewesen.

Zusammenfassend begrüße Mehr Demokratie e. V. das Vorhaben der Einführung eines Volkseinwands gemäß dem Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628. Der Themenausschluss sei unnötig und untauglich. Die Unterschriftenhürde sollte im Verhältnis eins zu zwei im Zusammenhang mit der Volksbegehrensreform festgelegt werden. Ferner sollte die Option der Amtseintragung gestrichen werden, da sich dies in dem kurzen Zeitraum nicht organisieren ließe. Zudem sollte die Anmeldestufe ernsthaft erwogen werden.

Herr Gross, Zuschrift 7/2022, führte aus, grundsätzlich begrüße er den vorliegenden Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 im Hinblick auf die Einführung eines Volkseinwands, weil sie einer in Deutschland längst fälligen Ausdifferenzierung der direkten Demokratie entspreche. Dadurch würde der Bevölkerung ein zusätzliches partizipatives Recht verschafft. Dieses Recht sei in der Schweiz der Beginn der direkten Demokratie gewesen, bevor es die eigentliche Republik gegeben habe. Es sei das erste direktdemokratische Element der liberalen Demokratie gewesen, das im Jahr 1848 von den Bürgern erkämpft worden sei, weil sie den Eindruck gehabt hätten, dass das Parlament die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger übersehe.

Die Einführung des Volkseinwands würde die politische Kultur in Thüringen stark verändern. Dieses Recht habe eine enorme präventive Wirkung. Dadurch würde die Politik viel weicher. Wenn sich jeder Abgeordnete im Landtag darüber bewusst sei, dass er sich eventuell bezüglich seiner Handlungen vor den Bürgerinnen und Bürger rechtfertigen und erklären müsse, dann werde bereits während der Ausarbeitung der Gesetze die Perspektive der Bürger stärker berücksichtigt. Dieses strukturelle Damoklesschwert, dieser ständige Vorbehalt führe zu einer anderen Beziehung zwischen Landtag und Bürgerinnen und Bürgern. Dies würde zu deutlich mehr Debatten führen, weil der Landtag viel mehr Kontakte mit den Bürgern suchen müsse. Die Bürgerinnen und Bürger andererseits stellten dann fest, dass sie vom Landtag auch gehört würden. Das sei das zentrale Anliegen der Einführung eines Volkseinwands. Darum sei es auch Ministerpräsident Kretschmer in Sachsen gegangen, als er dieses Instrument vorgeschlagen habe. Er habe diesbezüglich ein wesentliches Defizit in Sachsen erkannt und habe die Kluft zwischen Parlament und Bürgerinnen und Bürgern überwinden wollen.

Die Änderung der Kultur bestehe auch darin, dass durch diese intensive kommunikative Auseinandersetzung die repräsentative Demokratie viel repräsentativer würde. Die direkte Demokratie diene also der repräsentativen Demokratie und schwäche sie nicht. Daher habe er sich gewundert, dass der Vorsitzende der SPD in Thüringen Georg Maier den Volkseinwand in einem Artikel der TLZ vom 16. Juni 2022 als Beschädigung der direkten Demokratie

bezeichnet habe. Dabei sei das Gegenteil der Fall. Überall dort, wo dieses Instrument zur Verfügung stehe, sei es eine Bereicherung der repräsentativen Demokratie.

Bei der Einführung zusätzlicher Rechte direkter Demokratie sei die Ausgestaltung sehr wichtig. Diesbezüglich habe er den Eindruck, dass Fehler wiederholt würden, die als solche bereits erkannt worden seien. In der Anhörung in der Sitzung am 17. Mai 2022 sei bereits diskutiert worden, dass die Hürden bei Volksbegehren zu hoch seien und halbiert werden sollten. Trotzdem sei für den Volkseinwand erneut eine Hürde von 8 Prozent der Wahlberechtigten in 100 Tagen vorgesehen. Der Zeitraum könne auch nicht verlängert werden, weil dann das Parlament blockiert würde. Es sei unmöglich, das Quorum von 8 Prozent zu erreichen. Die Erfahrungen in allen Ländern mit direkter Demokratie sprächen dafür, dass ein solches Recht nie genutzt werden könne. Es könnten allenfalls jene das Quorum erreichen, die ohnehin im Parlament vertreten seien und daher keine Motivation zur Einreichung eines Volkseinwands hätten. Die Quoren müssten gesenkt werden.

Der sächsische Ministerpräsident Kretschmer habe dargelegt, dass die Hürden für die direkte Demokratie zu hoch seien. Entsprechend solle die Hürde beim Volkseinwand nicht höher als 2,5 bis 4 Prozent sein. Eine Hürde von 2,5 Prozent entspreche auch der Logik der Quoren in Thüringen, wenn die Quoren bei Volksbegehren, wie im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen in Drucksache 7/158 vorgesehen sei, auf 5 Prozent gesenkt würden.

Die Freiheit dürfe nicht zum Privileg Privilegierter werden. Die Demokratie sollte so organisiert werden, dass alle Menschen möglichst frei sein könnten. Freiheit bedeute nicht, in Ruhe gelassen zu werden. Freiheit bedeute, miteinander die Lebensumstände gestalten zu dürfen. Abgeordnete im Parlament hätten diesbezüglich mehr Möglichkeiten, aber auch Menschen außerhalb des Parlaments hätten solche Möglichkeiten. Wenn das Parlament die partizipativen Rechte stärke, dann sollte allen Menschen diese Rechte zugestanden werden und nicht nur jenen, die über viele Ressourcen und eine hohe Organisationsmacht verfügten. Daher sei wichtig, die Unterschriftenquoren niedrig anzusetzen. Deshalb seien die Quoren für fakultative Referenden in der Schweiz vom Verfassungsrat vor 15 Jahren auf 0,3 Prozent gesenkt worden. Dass die Nichtergreifung des Instruments dafür spreche, dass die Bevölkerung mit der Politik einverstanden sei, sei nur zutreffend, wenn die Bürger den Volkseinwand erheben könnten.

In der Schweiz sei gelernt worden, eindeutige Rechte zu schaffen. Rechte dürften nicht verschiedene Botschaften aussenden. Wenn der Volkseinwand gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf eingeführt würde, dann könnte eine Zustimmung zum Volkseinwand bedeuten,

dass über die Rücknahme eines Gesetzes abgestimmt werden solle oder dass ein Gesetz zurückgenommen und ein verbessertes Gesetz vorgebracht werden solle. Dies seien zwei verschiedene Botschaften, weshalb die Parlamentarier einen Volkseinwand nie richtig interpretieren könne, da die Begründungen für die Unterschriften nicht bekannt seien. Deshalb sollte auf die Möglichkeit der Rücknahme und Verbesserung des Gesetzes gemäß § 82 a Abs. 7 des vorliegenden Entwurfs verzichtet werden. Man sollte sich auf das fakultative Referendum im klassischen Sinne konzentrieren. In Zürich gebe es die Möglichkeit, wenn es für bestimmte Artikel verschiedene Varianten gebe, dass diese Varianten zur Abstimmung gebracht werden könnten. Es könne ein Gesetz zum Referendum gebracht und gleichzeitig in dem Referendum zwei Varianten für einen Artikel vorschlagen werden. Dann könnten die Menschen dem Gesetz zustimmen und zugleich darlegen, welche Variante sie bevorzugten. Wenn gewollt sei, dass das Volk eine Variante vorschlagen können sollte, dann sollte die Möglichkeit des konstruktiven Referendums, wie es im Kanton Bern existiere, gewählt werden. Dort könnten nicht nur Unterschriften für das fakultative Referendum gesammelt werden, sondern zugleich könnten Alternativen zu bestimmten Artikeln vorgeschlagen werden. Beim Volksentscheid könne dann wieder über das Gesetz insgesamt und bei Zustimmung über die verschiedenen Varianten abgestimmt werden.

Abg. Wahl bemerkte, es werde befürchtet, dass mit der Einführung eines fakultativen Referendums Gesetze, die vom Parlament verabschiedet würden, nicht mehr mit der gleichen Legitimation wahrgenommen würden, weil der Eindruck entstehen könnte, dass die vom Parlament vorgeschlagenen Gesetze schlecht seien, da andernfalls der Volkseinwand zum Revidieren von Gesetzen nicht benötigt würde. Sie erbat eine Bewertung dieser Befürchtung.

Unabhängig von der grundsätzlichen Bewertung des fakultativen Referendums sei in den Stellungnahmen einhellig die Meinung vertreten worden, dass dadurch die Dynamik des parlamentarischen Systems verändert werde. Sie fragte Herrn Gross, ob er ebenfalls davon ausgehe, dass es durch den Volkseinwand mittelfristig zu einer Änderung des Regierungssystems kommen könnte, und wie er dies bewerte.

Herr Gross legte dar, die Angst, dass Gesetze durch die Möglichkeit des Volkseinwands weniger legitim seien, habe es vor der Einführung der direkten Demokratie überall gegeben. In der Praxis habe sich das nicht bestätigt. Gerade bei geringen Quoren sei es eine schweigende Zustimmung, kein Referendum ergriffen zu haben. Es gelte grundsätzlich eine Gleichwertigkeit der Gesetzgebung. Die Legitimation werde nicht geschwächt, wenn ein Gesetzentwurf nicht nur parlamentarisch zustande gekommen sei. Einer der berühmtesten Verfassungsrechtler der Schweiz habe immer dargelegt, dass das erfolgreichste Referendum

jenes sei, das nicht ergriffen worden sei. Dann habe das Parlament so gut gearbeitet, dass viele Menschen mit den Ergebnissen einverstanden gewesen seien.

Nicht die Dynamik des parlamentarischen Systems, sondern die politische Kultur verändere sich durch den Volkseinwand. Es gebe durch den Volkseinwand eine veränderte Beziehung zwischen Bürger und Parlamentarier, da dem Parlamentarier deutlich werde, dass er sich gegebenenfalls für seine Politik vor dem Volk verantworten werden müsse. Dadurch entstehe eine größere Sorgfalt im Hinblick auf die Gesetzgebung. Das Parlament müsste die Interessen der Mehrheit der Bevölkerung im Auge behalten. In Deutschland bestehe die Angst, dass sich das klassische Mehrheit-Opposition-Modell in Richtung konkordanter Regierungsformen verändern könnte, was in der Schweiz in der hundertjährigen Praxis direkter Demokratie geschehen sei. Mit der Zeit könnte sich diese Entwicklung auch in Deutschland vollziehen, dass die Regierungsmehrheit ständig berücksichtige, was die nicht in der Mehrheit vertretenen Kräfte wollten. Das müsse sich aber nicht in einer institutionellen Änderung des Regierungssystems äußern. Auch die Anliegen der Minderheit im Parlament müssten von der Mehrheit erwogen und antizipiert werden, da diese sich sonst im Wege eines Referendums wehren könnten.

Abg. Marx äußerte, in Thüringen gebe es derzeit eine Minderheitsregierung, die keine eigene parlamentarische Mehrheit besitze. Deswegen bestehe bereits der von Herrn Gross beschriebene Zustand, dass die Regierungskoalitionen eine breitere Basis für die Gesetzgebung benötigten.

Herr Gross habe dargelegt, dass es ein gutes Zeichen wäre, wenn der Volkseinwand nicht benötigt würde, weil Politik sich im Vorfeld mehr Gedanken mache. Es gebe aber bereits ein sehr schwerfälliges Gesetzgebungsverfahren mit Anhörungen und einer Online-Diskussionsplattform, auf der sich Bürgerinnen beteiligen könnten. Es gebe bereits viele Versuche, die Einbeziehung der Bürgerinnen auszuweiten. Dies sei auch im Eigeninteresse der Politikerinnen. Ihrer Ansicht nach werde die Angst vor dem Volkseinwand zur sorgfältigeren Arbeit nicht benötigt.

In der Schweiz gebe es eine relativ niedrige Wahlbeteiligung. Das hänge womöglich mit den Instrumenten der direkten Demokratie zusammen, die regelmäßig angewendet würden, sodass die Parlamentswahlen den Bürgern nicht so wichtig erschienen, weil sie auch zwischen den Wahlen korrektiv einwirken könnten. In Deutschland hingegen gebe es einen diskursiven Wahlkampf, in dessen Folge Mehrheiten entstünden, von denen die Umsetzung ihres Programms erwartet werde. Die Drohung, die Herr Gross für konstitutiv für die Demokratie

halte, bestehe dabei darin, dass es nach fünf Jahren die nächsten Wahlen gebe. Das sei ihrer Ansicht nach ausreichend, um sich demokratisch verpflichtet zu fühlen.

Sie fragte, ob die Suspensivwirkung des Volkseinwands notwendig sei, oder ob die bestehenden Mittel der direkten Demokratie, insofern diese erweitert würden, ausreichend wären.

Herr Gross antwortete, die relativ niedrige Wahlbeteiligung in der Schweiz sei darauf zurückzuführen, dass die Menschen auch zwischen den Wahlen relativ viel Macht hätten. Die Volksabstimmungen seien beliebter als die Wahlen. Viel mehr Menschen hielten sich eher für fähig, die richtigen Entscheidungen bei Abstimmungen als bei Wahlen treffen zu können. Die schwierigste Sachfrage sei einfacher zu verstehen als ein Mensch, da der Mensch sich ständig ändere, insbesondere nach einer Wahl. Auch bei den Volksentscheiden gebe es nicht immer eine große Beteiligung, aber durchschnittlich sei die Beteiligung mit 50 Prozent höher als bei den Wahlen. In der Schweiz gebe es innerhalb von vier Jahren durchschnittlich 15 Abstimmungen. Untersuchungen zeigten, dass 90 Prozent der Bürgerinnen und Bürger innerhalb dieser vier Jahre mindestens einmal an Abstimmungen teilnahmen. 30 Prozent der Wahlbevölkerung nahmen an allen Abstimmungen teil und nur 10 Prozent nie. Die restliche Wahlbevölkerung nehme selektiv an den Abstimmungen teil, wenn sie die Thematik als wichtig einschätze oder sich betroffen fühle.

Die höhere emotionale Bindung zwischen Parlamentariern und Bürgerinnen sowie Bürgern werde durch die Volksinitiative allein nicht erreicht. Wenn aber klar sei, dass man durch einen Volkseinwand gegebenenfalls sich zu jedem Gesetz rechtfertigen müsse, dann habe dies im positiven Sinne eine andere Wirkung. Die Distanz zwischen Parlament und Volk solle ja kleiner werden. Er habe im Europarat viele Parlamentarier aus 47 europäischen Staaten kennengelernt. Bereits durch die Art, wie die Parlamentarier mit und über Bürgerinnen und Bürgern redeten, könne geschlussfolgert werden, ob ein intensiver Kontakt bestehe. In der Schweiz würden flache und inhaltslose Phrasen, wie sie in Deutschland oder Österreich geläufig seien, von den Bürgerinnen und Bürger nicht akzeptierten. In der Schweiz wollten die Bürger präziser und spezifischer kommunizieren. Das sei der Lernerfolg des Rechts auf ein fakultatives Referendum. In der Schweiz träten 95 bis 96 Prozent der Gesetze ohne Volksentscheid in Kraft. Nur die Minderheit der Gesetze werde überhaupt zum Volksentscheid gebracht.

In Nordeuropa seien Minderheitsregierungen üblich. Dies sei seiner Ansicht nach positiv, weil sich über jeden Entwurf deutlich mehr ausgetauscht werden müsse. Das erhöhe die

kommunikative Beziehung, die eines der Wesenselemente der modernen Demokratie sei. Die Einführung des Volkseinwands ginge in diese Richtung und würde in Bezug auf die Grundsatzfrage des Systems nichts verändern.

Abg. Müller bemerkte, auch auf kommunaler Ebene sei in Thüringen zu beobachten, dass die Wahlbeteiligung bei Bürgerentscheiden höher als bei den Kommunalwahlen sei.

Ihrer Ansicht nach hätten die Parlamentarier bezüglich des Volkseinwands die Befürchtung, dass dieses Instrument missbräuchlich von parlamentarischen Minderheiten genutzt werden könnte. Sie fragte, ob man angesichts der Erfahrungen in der Schweiz diesbezüglich zu ängstlich sei. Andererseits handle es sich in der Schweiz um eine Konkordanzdemokratie, in der die wichtigsten Kräfte in der Regierung vertreten seien.

Herr Gross legte dar, es sei unbedeutend, dass in der Schweiz die wichtigsten Kräfte in der Regierung vertreten seien. Das bedeute nur, dass jedes Thema auf allen Ebenen eine Mehrheit finden müsse. Die Chance, eine Mehrheit im Volk zu finden, wenn sich die Regierung bereits geeinigt habe, sei groß, aber nicht garantiert. Es sei offensichtlich eine natürliche Tendenz des Parlamentariers auf der ganzen Welt, alles kontrollieren zu wollen. In einer Demokratie könne aber nichts kontrolliert werden. Die Demokratie gebe dem Andersdenkenden ein partizipatives Recht. Im Voraus könne man nie wissen, wie viele Menschen zu einem Thema eine andere Ansicht verträten. Das sei das Gute an dem freiheitlichen System. Andererseits könne er vergewissern, dass bei einer sorgfältigen Ausgestaltung der Verfahren und wenn Fairnesselemente eingebaut würden, sodass die Freiheit eben nicht zum Privileg der ökonomisch Starken werde, die Missbrauchsgefahr kleiner sei. Seiner Ansicht nach sollte es in jeder Gemeinde ein Demokratiehaus geben. Es habe während der Revolution in Berlin ein solches Demokratiehaus gegeben. Dies seien Orte, wo Menschen sich zusammenfinden und diskutieren könnten, wo die entsprechende Infrastruktur vorhanden sei. Wenn die Öffentlichkeit so strukturiert werde, dass jeder Mensch teilnehmen könne und gehört werde, dann sei die Gefahr des Missbrauchs kleiner. Auf der anderen Seite habe in Kalifornien und der Schweiz, wo es die reichsten Erfahrungen mit der direkten Demokratie gebe, bislang niemand eine missbräuchliche Nutzung der Instrumente angemahnt. Bei systematischen Fehlern habe man gemerkt, dass die Organisation verbessert werden müsse. Das Argument, ein Mensch habe sein Recht missbräuchlich verwendet, trage in der Praxis selten. Daher ermutige er dazu, weniger Angst zu haben.

Abg. Montag bemerkte, die Tendenz, alles kontrollieren zu wollen, gelte nicht für liberale Politiker.

Herr Gross entgegnete, die Liberalen seien in der Schweiz gegen die direkte Demokratie gewesen, weil sie dem Volk nicht zutrauten, die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Abg. Montag äußerte, Herr Gross sehe den Mehrwert des Volkseinwands in einer verbesserten Kommunikation. Die parlamentarische Demokratie zeichne sich durch die Gewaltenteilung, die Begrenzung des Machtzeitraums und ein freies Mandat aus. Im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren gebe es Anhörungsverfahren, in denen die Ansichten von Experten und Vertretern der Zivilgesellschaft eingebracht und berücksichtigt würden. Es gebe auch ein Online-Diskussionsforum. 50 Prozent der Abgeordneten würden direkt vom Bürger gewählt. Es gebe ferner Transparenzregelungen. Zudem sei durch die Digitalisierung die Kommunikation niedrigschwellig möglich. Herr Gross habe dargelegt, dass der Volkseinwand zu einer Kommunikation mit den Bürgern zwingt. Er fragte, an welchen konkreten Punkten sich durch den Volkseinwand ein Mehrwert im Hinblick auf die Kommunikation im Vergleich zu dem von ihm genannten Verfahren in der parlamentarischen Demokratie ergäbe.

Herr Gross antwortete, die Legitimation der Abgeordneten gründe auf den Wahlen, die aller fünf Jahre durchgeführt würden. Die Kommunikation, die vor den Wahlen mit möglichst vielen Bürgern durchgeführt werde, habe eine andere Qualität als die Kommunikation, die bei der Diskussion über konkrete Gesetzentwürfen mit den Bürgern entstehe. Es störe viele Menschen, dass vor den Wahlen die Kommunikation deutlich oberflächlicher und allgemeiner sei als vor einer Volksabstimmung, in deren Rahmen die Debatten viel präziser, sach- und weniger personenbezogen seien. Zudem fänden diese Debatten drei- bis viermal im Jahr und nicht nur alle fünf Jahre statt. Neben der grundsätzlichen Angst vor Referenden seien diese für die Parlamentarier auch mit Mehrarbeit verbunden. Es müsse dann häufiger mit den Bürgern geredet werden. In der Schweiz habe jeder Parlamentarier vor einer Volksentscheidung drei Monate jeden Tag Termine, in deren Rahmen Überzeugungsarbeit geleistet werden müsse. Diese Kommunikation sei aber viel schöner, weil sie sachorientierter sein müsse. Zudem sei auch die Freude über eine Zustimmung zu einem Gesetz viel größer als die Freude, gewählt worden zu sein, da es sich um eine viel präzisere Zustimmung zur politischen Arbeit handle. Der Volkseinwand habe insgesamt einen Mehrwert, weil die ständige Antizipation dessen, wie die Menschen einen Gesetzentwurf bewerteten, eine Bereicherung für die repräsentative Demokratie sei. Diese Form der Demokratie werde durch den Volkseinwand repräsentativer.

Abg. Schubert äußerte, in der Vergangenheit sei in den Debatten immer wieder die Befürchtung geäußert worden, dass mit dem Ausbau der direkten Demokratie die Bedeutung

des Parlaments/des Parlamentariers abnehmen würde. Seiner Ansicht nach sei das Gegenteil der Fall. Die Bedeutung des Parlaments würde zunehmen, da die Verantwortung steige, die mit der Zustimmung zu einem Gesetz verbunden sei, weil es zu einer unmittelbaren Korrektur kommen könnte.

Herr Gross habe in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/2022 dargelegt, dass im Kanton Zürich das Parlament über die Möglichkeit verfüge, für einen bestimmten Artikel in einem Gesetz zwei Varianten auszuarbeiten und zur Volksabstimmung zu bringen. Diesen Vorschlag halte er für interessant. So könnten bei einem Gesetz zwei Varianten präsentiert werden und die Bevölkerung könne entscheiden, welches die bessere Lösung für das Land Thüringen wäre. Er fragte, ob durch solche Änderungen und den Volkseinwand insgesamt die Arbeit im Parlament verantwortungsvoller würde.

Herr Gross legte dar, er stimme mit den Äußerungen des Abg. Schubert überein. Diese feinere Teilung der Macht mit den Bürgerinnen und Bürgern sei keine Schmälerung oder Erniedrigung des Parlamentariers. Das Gegenteil sei der Fall. Aber oft definierten Politiker Macht darüber, das letzte Wort zu haben. Das sei eine sehr primitive Reduktion von Macht.

Im 19. Jahrhundert habe es noch Menschen gegeben, die die direkte Demokratie als Ersatz für das Parlament sehen wollten. Das sei auch falsch. Es brauche viel mehr Sorgfalt bei der Ausarbeitung der Gesetze, wenn es die Möglichkeit eines Volkseinwands gebe. Daher sei die Arbeit im Parlament anspruchsvoller. Dass diese Arbeit in der Schweiz nicht entsprechend entschädigt werde, sei nicht zu befürworten. Entscheidend sei aber, dass in vielen Nationen die Parlamentarier kein hohes Ansehen genössen. Gerade in Deutschland glaubten viele Menschen, dass sie es besser könnten. Daher sei es schwierig, sich den Respekt wieder zu erarbeiten. Die Einführung einer feineren Partizipation sei ein Beitrag dazu.

Abg. Blechschmidt sagte, Herr Gross habe dargelegt, dass der Volkseinwand die politische Kultur grundlegend verändern werde. Abg. Mohring habe als Ziel des Gesetzentwurfs beschrieben, dass sich das Parlament intensiver mit den Positionen der Bürgerinnen und Bürger auseinandersetzen müsse. Es werde sich also die Arbeitsweise im Parlament, zwischen den Parlamentariern, zwischen Legislative und Exekutive sowie zwischen Parlamentariern, Fraktionen und Verwaltung verändern. Das wäre nicht nur eine Veränderung der Kultur, sondern ein Kulturschock für Thüringen. Er fragte, ob Thüringen so einen Kulturschock im positiven Sinne verkrafte.

Herr Gross äußerte, das wäre kein Kulturschock, sondern es würde lediglich die Handbremse gelöst, die die westdeutschen Verfassungsrechtler bei der Ausgestaltung der direkten Demokratie unmittelbar in den Verfassungskonferenzen Anfang der 1990er-Jahre eingebaut hätten. In einer der ersten Arbeiten seiner Studenten in Marburg zu direkter Demokratie hätten diese die Verfassungskommissionen analysiert. Der Schwung aus der Revolution, mehr, bessere und feiner ausgestaltete Formen der direkten Demokratie in die ursprüngliche Verfassung aufzunehmen, sei sehr groß gewesen. Gewisse westdeutsche Verfassungsrechtler, die die direkte Demokratie hassten, hätten diese Entwicklung ausgebremst. Diese Bremse würde nun gelockert werden. Es wäre kein Schock, sondern alte, konkrete Utopien würden wiedergefunden werden. Wenn allerdings der Gesetzentwurf in der vorliegenden Verfassung nicht im Hinblick auf die Quoren geändert werde, würde es ohnehin nicht zu einem Wandel kommen, da das Instrument des Volkseinwands dann nicht zugänglich wäre.

Abg. Blechschmidt meinte, im Hinblick auf die Bürgerinnen und Bürger habe er keine Bedenken, da diese ein großes Interesse daran hätten, sich mehr zu beteiligen. Der Schock könnte allenfalls bei den Parlamentariern liegen.

Herr Gross bemerkte, auch die Parlamentarier wären froh, wenn sie wieder dahin zurückfinden könnten, was sie ursprünglich gewesen seien.

Prof. Dr. Vorländer, Technische Universität Dresden, Zuzchrift 7/2006, führte aus, das Thema sei zunächst unter dem Gesichtspunkt der Erweiterung der Bürgerbeteiligung mit größter Sympathie zu sehen. Dies sei in Zeiten, in denen man Prozesse der Entfremdung zwischen dem parlamentarisch-politischen Entscheidungssystem und der demokratischen Lebenswelt registrieren müsse, ein wichtiges Thema. Es bedürfe jeder Anstrengung, diese Diskrepanz, dieses gefühlte Auseinanderbrechen dieser beiden Ebenen in der Demokratie in irgendeiner Weise aufzufangen und konstruktiv zu wenden. Allerdings halte er den Volkseinwand nicht für das geeignete Instrument, um diese Entfremdungserfahrungen aufzufangen. Der Volkswand sei ein Instrument, das bei seiner Anwendung zu einer weiteren Delegitimierung des repräsentativ-parlamentarischen Systems und damit auch des Entzugs von Vertrauen in die liberale Demokratie beitrüge und die Axt an das Gefüge der parlamentarischen Demokratie legte.

Ein Volkseinwand untergrabe den parlamentarischen Entscheidungsprozess und lasse die Gesetze schwebend unwirksam werden. Damit sei die Handlungsfähigkeit der Legislative fundamental und auch im Vollzug die Exekutive gefährdet. Demokratie brauche nach den

Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger klare Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen. Dies werde gerade in Krisenzeiten immer wieder gefordert. Diese Outputlegitimation, dass Demokratien Entscheidungen produzierten, sei ein entscheidender Gesichtspunkt für die Aufrechterhaltung, die Wiedergewinnung oder die Mehrung von Vertrauen in das parlamentarische System. Auch die partizipatorische Inputlegitimation sei für komplexe Vertrauensprozess in Demokratien sehr wichtig. Dahin gehend sei der Volkseinwand aber ein untaugliches Instrument, da durch dieses etwas suggeriert werde, was nicht gehalten werden könne, dass nämlich das Volk den entscheidenden letzten Willen habe und dass das Volk eine unmittelbare Verwirklichung seines Willens auch in postlegislativen Prozessen des Parlaments besitze. Ferner sei der Prozess der Anwendung des Volkseinwandes, wie er gemäß dem Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 konzipiert sei, untauglich. Dies betreffe die Throughputlegitimation, die prozessuale Komponente. Der Entzug bestimmter Gegenstände, die verfassungsrechtliche und rechtliche Konditionalisierung sowie auch die zeitlichen Fristen entsprächen nicht den Erwartungen an ein klares, eindeutiges und ergebnisorientiertes parlamentarisches Entscheidungsverfahren. Insgesamt verspreche der Volkseinwand etwas, was er zur Mehrung parlamentarischer Legitimität nicht leisten könne. Wenn das Instrument eingefügt würde, gebe es einerseits eine Erfüllungserwartung, dass das Volk jedes Gesetz infrage stellen könne, die andererseits mit einer Enttäuschungsrealität konfrontiert werde, weil das Instrument viel zu kompliziert sei und eine negatorische Seite von Politik verstärke, das Ablehnen eines Gegenstands ohne Herbeiführung einer konstruktiven Lösung. Wenn die Erfüllungserwartung mit der Enttäuschungsrealität konfrontiert werde, dann führe ein solches Instrument automatisch zu weiteren Vertrauensverlusten des parlamentarischen Systems und der Demokratie.

Insoweit sei das Volksveto, wie es im Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 angelegt sei, ein destruktives, negatorisches Politikinstrument. Es stelle ferner die durch Mehrheit zustande gekommenen Entscheidungen des Parlaments stetig infrage. Alle Gesetze ständen unter Vorbehalt. Dadurch würde der parlamentarische Prozess elementar gestört. Es handle sich um ein Instrument der Störung.

Der Volkseinwand sei zudem dysfunktional, weil das parlamentarische System aus einem regelten Gegenspiel aus Regierung und Opposition bestehe, durch dieses Instrument aber entweder die Opposition verlängert werde oder aber es außerparlamentarische Gruppierungen, Protestgruppen, Initiativen, Interessengruppen seien, die das parlamentarische System dauernd und verstetigt infrage stellten, da die Outputlegitimation prinzipiell unter Vorbehalt stehe. Dies führe zu einem Entfremdungsprozess zwischen demokratischer Lebenswelt und demokratischem Entscheidungssystem, der sich in dem

populistischen Paradigma „Wir, das Volk, ihr, die politische Elite“ äußere. Diese Entfremdungserscheinungen würden durch solche populistischen Aktionen noch verstärkt. Diese Aktionen seien aber auch ein Symptom der Entfremdung. In dieser Hinsicht sei der Volkseinwand eine Prämie für das Querulamentum und für die Neinsager. Deshalb öffne sich mit dem Volkseinwand eine Schleuse, die sich eigentlich nur im Hinblick auf Formen konstruktiver Politikgestaltung durch Bürgerinnen und Bürger beispielsweise durch Volksinitiativen, -begehren oder -entscheide öffnen sollte. Bei einer zukünftigen fantasievollen Neugestaltung des demokratischen Systems sollte darüber hinaus über Bürgerräte auf kommunaler oder Landesebene nachgedacht werden.

Er sehe vor allem auch einen Widerspruch des Volkseinwands zum Art. 45 Thüringer Verfassung, in dem eine klare Mittelbarkeitsbestimmung festgehalten sei, wonach das Volk mittelbar entscheide. Zudem gebe es die Gleichrangigkeitsbestimmung in den Art. 45 und 47 der Thüringer Verfassung, die durch das Instrument des Volkseinwandes einseitig in eine Prävalenz des Volkes aufgelöst werden würde. Damit kippe das System eindeutig in Richtung einer sehr direktdemokratischen, aber nicht mehr in der Vermittlung auf Prinzipien und Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers gerichteten repräsentativen Demokratie.

Abg. Schubert bemerkte, der Vortrag bilde einen starken Kontrast zu den Ausführungen von Herrn Gross. Prof. Dr. Vorländer habe ferner dargelegt, dass der Volkseinwand zu kompliziert sei. Er fragte, ob damit die zu hohen Hürden gemeint gewesen seien.

Prof. Dr. Vorländer antwortete, das Instrument sei, wie es im Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 gefasst sei, sehr komplex. Das bedeute aber nicht, dass er den Volkseinwand unter anderen Bedingungen befürworten würde. Wenn es aber den Themenausschluss, die zeitlichen Fristen, die rechtlichen Überprüfungsmöglichkeiten und die Möglichkeit für das Parlament, unterschiedlich auf einen Volkseinwand zu reagieren, gebe, dann ergäbe sich für Gesetze ein langer Zeitraum, in dem deren Zustand schwebend sei, in dem weder ein Gesetz in Kraft gesetzt werden könne noch die Bürgerinnen und Bürger wüssten, was gelte. Bürgerinnen und Bürger befürworteten eine normative Orientierung durch klare Gesetze. Wenn dies nicht auf Dauer sichergestellt sei, dann sei der Volkseinwand ein untaugliches Instrument, um die Legitimation zu erhöhen oder die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger so zu gestalten, dass eine wirkliche Teilhabe in einem konstruktiven Sinne entstehe.

Die Schweiz und Deutschland hätten unterschiedliche Systeme. In der Schweiz gebe es eine Konsens- und Konkordanzdemokratie, in der alle Kräfte in der Regierung beteiligt seien und

das Volk die Rolle der Opposition einnehme. Insofern habe in der Schweiz der Volkseinwand einen anderen Stellenwert. In Deutschland gebe es nach wie vor ein Wettbewerbs- und Konkurrenzmodell, das Modell der parlamentarischen Mehrheitsdemokratie, in der die Opposition die Gegenspielerin zur Regierungsmehrheit sei. Durch den Volkseinwand würde die Rolle der Opposition deutlich geschwächt, da deren Funktion aus dem Parlament heraus verlagert würde. Deswegen würde das System dysfunktional werden. Es gäbe keine klaren Verantwortungsstrukturen für Gesetzentwürfe und die Rolle der ablehnenden Opposition. Das System bestehe daraus, dass Abgeordnete sich zur Wahl stellten. Das sei neben anderen Formen des direkten Kontaktes zu Bürgerinnen und Bürgern das Moment der Rechtfertigung für ihr Handeln.

Abg. Müller äußerte, es gehe auch um eine gesellschaftliche Debatte. Prof. Dr. Vorländer habe dargelegt, dass der Volkseinwand eine Prämie für Querulanten wäre. Auf kommunaler Ebene sei ein entsprechendes Instrument mit Ratsbegehren oder Bürgerentscheiden bereits implementiert worden, in denen gegen eine Entscheidung des Gemeinderats vorgegangen werden könne. Sie sei auch Mitglied eines Gemeinderats. Sie sehe diese Instrumente nicht als Prämie für Querulanten. Das zeigten auch die Analysen, die Mehr Demokratie e. V. für Thüringen erstellt habe. Sie fragte, ob bei Prof. Dr. Vorländer die Erfahrungen auf kommunaler Ebene in der Bewertung des Volkseinwands als Prämie für Querulanten eingeflossen seien.

Ferner habe Prof. Dr. Vorländer ausgeführt, dass es kontraproduktiv sei, den Bürgerinnen und Bürgern ein Instrument zur Beteiligung zu geben, dass sie dann allerdings aufgrund der Hürden nicht nutzen könnten. Dieses Problem sehe sie vielmehr in Zusammenhang mit den Bürgerräten. Wenn diese keine festgeschriebenen Auswirkungen hätten, handle es sich lediglich um eine Gesprächsgruppe. Das sei dann keine konstruktive Mitbestimmung. In Thüringen werde seit über 20 Jahren der Thüringen-Monitor erhoben, der unter anderem die in Thüringen weit verbreiteten rechtsextremen und rassistischen Einstellungen erhebe. Daraus ergebe sich für Thüringen die Aufgabe, sich mit dem Ausbau der direktdemokratischen Beteiligungsformate auseinanderzusetzen.

Prof. Dr. Vorländer legte dar, die Frage erlaube es ihm, die pointierte Formulierung zurückzunehmen und differenzierter darzustellen. Er begleite die Entwicklung in Sachsen seit vielen Jahren. Dabei habe er sowohl auf der kommunalen, der regionalen als auch der Landesebene solche Protestbewegungen und spontane Formen der Proteste und Demonstrationen sehr genau beobachtet. Aus dieser Erfahrung heraus, sei in Sachsen die Idee geboren worden, das Instrument des Volkseinwands zum Einsatz zu bringen, um die bestehenden Distanzen zwischen den Bürgerinnen sowie Bürgern und dem politisch-

demokratischen Entscheidungssystem geringer werden zu lassen. Über die verschiedenen Entwicklungen der Proteste von der Migrationsdynamik über Corona in die gegenwärtige Situation lasse sich eine populistische Grundstimmung beobachten, die sich immer weiter verstärke und verstetige. Dabei sei es egal, was in Dresden oder Berlin unternommen werde, es werde immer in jeder Hinsicht abgelehnt. Das sei ein Momentum, das für die gesamte repräsentativ-demokratische Verfassung in höchstem Maße bedrohlich sei. Das sei eine deutliche Ablehnung. Es gebe auch politische Gruppierungen aus dem rechtsextremistischen Bereich, die dies verstärkten und entsprechend mobilisierten. Dabei handle es sich um eine Delegitimierung des Systems. Diese negatorische und destruktive Grundstimmung müsse gewendet werden. Es müssten Bereiche der Verantwortungsübernahme und der Teilhabemöglichkeit für Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden, in denen sie konstruktiv in einem politischen Beratungs- und Entscheidungsprozess mitwirken könnten. Das sei das Entscheidende. Auf kommunaler Ebene gebe es dafür unterschiedliche Instrumente. Auf Landesebene gebe es dagegen weniger Möglichkeiten, da mit Zunahme der Distanz das konstruktive Aufsetzen eines entsprechenden Prozesses schwieriger werde. Es gebe aber die Instrumente in Form von Initiative, Begehren und Volksentscheid. Darüber hinaus sollte versucht werden, die Distanz und Distanzierung durch Politik- und Institutionenmodelle wie beispielsweise Bürgerräte fantasievoll aufzufangen. Es müsste dabei diskutiert werden, wie beispielsweise Bürgerräte an Institutionen angebunden werden könnten, wie die obligatorische Befassung mit den Empfehlungen und Plänen, die aus den Bürgerräten kämen, in den repräsentativen Versammlungen aussehen könnte. Das wäre ein sehr konkretes Moment, an dem das System an Input-, Throughput- und womöglich auch an Outputlegitimität wiedergewinnen könnte. Dadurch könnte die negatorische und destruktive Grundstimmung in ein konstruktives Moment gewendet werden.

Abg. Montag äußerte, beispielsweise komme es vor, dass Verfassungsgerichte erlassene Gesetze mit Auflagen zur Änderung an den Gesetzgeber zurückverwiesen. Der rein destruktiv wirkende Volkseinwand könnte dann nach Abänderung des Gesetzes dazu führen, dass ein verfassungsrechtlich nicht haltbarer Zustand bestehen bleibe. Er fragte, ob Prof. Dr. Vorländer dies als problematisch erachte.

Prof. Dr. Vorländer sagte, dies wäre problematisch. Dies sei Teil der komplexen Konditionalisierung, der ein Volkseinwand unterliege, denn der Verfassungsgerichtshof sei immer noch mit zu berücksichtigen. Diesbezüglich sei im Fragenkatalog die Frage gestellt worden, wie lange sich das Inkrafttreten eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes durch die vorgesehenen Verfahrensregelungen gegebenenfalls insgesamt verzögern könnte. Dazu seien keine Prognosen möglich, da es aufgrund der vielen Prüfungs-, Interventions- und

Reparaturmöglichkeiten ein sehr langer Prozess werden könnte. Das sei weder für die Bürgerinnen und Bürger noch für ein parlamentarisches Entscheidungssystem von Nutzen. Die Bürgerinnen und Bürger erwarteten, dass die Parlamente und Politik Probleme lösten. Das Instrument dafür seien in der Regel Gesetze.

Abg. Zippel legte dar, Prof. Dr. Vorländer und Prof. Dr. Pautsch hätten beide auf den Art. 45 der Thüringer Verfassung abgezielt. Dabei sei dargelegt worden, dass es diesbezüglich zu einem Widerspruch kommen könnte. Er fragte, ob daher bei einer Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs zum Themenkomplex „Volkseinwand“ auch Art. 45 Thüringer Verfassung angepasst werden müsste. Ferner fragte er, inwiefern es dann durch eine entsprechende Anpassung zu einem Eingriff in das bestehende politische System Thüringens käme.

Prof. Dr. Vorländer führte aus, Art. 45 Thüringer Verfassung, wonach alle Staatsgewalt vom Volk ausgehe und dieses seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid verwirkliche, sei mit Art. 47 Thüringer Verfassung abgestimmt, wonach die Gesetzgebung dem Landtag und dem Volk zustehe, woraus sich die Gleichrangigkeit ergebe. In Art. 45 Satz 3 Thüringer Verfassung sei ferner festgelegt, dass das Volk mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung handle. Es sei also eine Mittelbarkeit und keine Unmittelbarkeit festgelegt. Dies sei in gewisser Weise eine kontradiktorische Formulierung im Hinblick auf Art. 47 Thüringer Verfassung. Art. 47 Thüringer Verfassung könne jedoch auch wieder im Lichte des Art. 45 Satz 3 Thüringer Verfassung interpretiert werden. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof scheine eine gewisse Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers anzunehmen. Das lasse sich aus Art. 45 in Verbindung mit Art. 47 Thüringer Verfassung auch ableiten. Ein Volkseinwand wäre ein Instrument der Unmittelbarkeit des Einflusses des Volkes auf die Gesetzgebung. Daher könnte der Verfassungsgerichtshof urteilen, dass dies Art. 45 Thüringer Verfassung widerspreche. Eine solche Argumentation halte er nicht für ausgeschlossen. Über eine mögliche Änderung des Art. 45 Thüringer Verfassung, wie sie von Abg. Zippel erfragt worden sei, müsste der VerfA entscheiden. Solange die Mittelbarkeit festgehalten sei, könnte es mit der Umsetzung des Volkseinwands zu einem Widerspruch im Verfassungstext kommen. Bislang sei dieses Spannungsverhältnis balanciert worden oder im Kontext konkreter Gesetzgebungsverfahren ausgelegt worden. Der Volkseinwand könnte als nicht mit der Verfassung vereinbar angesehen werden. Dies berühre andere Diskussionen, beispielsweise ob ein Verfassungsgericht eine Verfassungsänderung als verfassungswidrig ausweisen könne. Darüber stritten sich die Juristen bereits seit langem.

Abg. Montag stellte fest, wenn in Art. 45 Thüringer Verfassung die Mittelbarkeit durch eine Unmittelbarkeit ersetzt würde, entstünde ein neues politisches System.

Prof. Dr. Vorländer sagte, eine solche Änderung wäre verfassungsrevolutionär. Das sollte gut bedacht werden, weil dadurch das bestehende System gänzlich verändert würde. Es könnte auch ein System wie in der Schweiz etabliert werden, dann sollte aber bedacht werden, dass insbesondere die Exekutive anders ausgestattet werden müsste. Dann müsste eine Konsens- oder Konkordanzdemokratie unter Einbezug aller relevanten politischen Kräfte geschaffen und das Volk in die Position der Opposition versetzt werden. Dann arbeite das Volk gegen das Parlament. Dies sei in Zeiten polarisierter Stimmungen im höchsten Maße problematisch. Dies sei in der Schweiz aufgrund der gewachsenen politischen Kultur Alltag und Selbstverständnis der Schweizerinnen und Schweizer. Man müsse sich über Tragweite solcher Veränderungen im Vorhinein sehr klar sein.

Abg. Marx wies darauf hin, dass gemäß der Ewigkeitsklausel in Art. 83 Abs. 3 Thüringer Verfassung eine Änderung des Art. 45 Thüringer Verfassung unzulässig sei.

Dr. Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal, führte aus, wie er bereits in der Anhörung in der 31. Sitzung des VerfA am 17. Mai 2022 dargelegt habe, gehe es aus der politikwissenschaftlichen Perspektive hauptsächlich darum, ob und in welcher Form die demokratische Unterstützung durch die Einführung direktdemokratischer Instrumente tangiert, verändert, verbessert oder verschlechtert werde. Zur im Rahmen der Anhörung diskutierten Frage der Prävalenz des Parlamentsgesetzgebers oder des Volkes könne er aus juristischer Perspektive nicht beitragen. Es gehe dabei vor allem um die Frage, ob Volks- und Parlamentsgesetzgeber vollkommen unterschiedliche Figuren seien oder ob sie um etwas Gemeinsames rängen. Die Verfassung sehe dazu vor, dass die Staatsgewalt mittelbar vom Volk ausgehe. Dabei bestehe eine gewisse Prävalenz für die Mittelbarkeit. Grundsätzlich sei entscheidend, ob es um das Ringen um eine bessere Lösung gehe. Zentral für die Legitimation sei das Ergebnis, das ex-post-Gemeinwohl, womit beide Gesetzgeber einverstanden seien. Wenn man das Abstimmungsverhalten bei fakultativen Referenden betrachte, dann zeige die Literatur, dass es den Bürgerinnen und Bürgern bei der Abstimmung darum gehe, welchen Standpunkt die Partei, denen sie am meisten vertrauten, vertrete. Dieses Thema werde in der Literatur unter dem Begriff „Partyness“ relativ breit diskutiert. Vor diesem Hintergrund könne festgestellt werden, dass in vielen Fällen das Ergebnis einer Abstimmung eines fakultativen Referendums dem entspreche, was die Mehrheit der Parteien vertrete, was der Parlamentsgesetzgeber also letztlich entschieden habe.

Vor diesem Hintergrund stelle sich nicht die Frage nach der Dysfunktionalität, sondern ob es überhaupt Sinn ergebe, einen Volkseinwand zu verankern. Dabei sei die entscheidende Frage, welche Auswirkungen das Instrument auf die Kompetenz der Bürgerinnen und Bürgern habe. Die entsprechenden Untersuchungen stammten überwiegend aus der Schweiz. Dabei könne festgestellt werden, dass die Bürgerinnen und Bürger bei ihrer Wahlabsicht oftmals angäben, dass sie den Standpunkten ihrer jeweils bevorzugten Parteien vertrauten, wenn sie sich nicht intensiv mit der Thematik auseinandergesetzt hätten. Das könnte sogar unter Umständen die Parteienbindung wieder stärken, die sich in den vergangenen Jahren in Deutschland sehr stark reduziert habe. Vor diesem Hintergrund gebe es darüber hinaus einen nicht geringen Anteil der Bevölkerung, der sich auf Wertfragen konzentriere. Bei einem Volksveto ständen auch bei niedrigen Schwellen vor allem die wichtigen Wertfragen und nicht die komplexen Einzelregelungen im Zentrum. Es gehe also um die grundsätzliche Werthaltung und das Ringen um die bessere Lösung. Im Hinblick auf die von Prof. Dr. Vorländer beschriebene Entfremdung gebe es die Ansicht, dass die Entfremdung darauf beruhe, dass wichtige Argumente im politischen Prozess keine Rolle spielten. Diese Perspektive sei insbesondere angesichts der Corona-Pandemie und der wirtschaftlichen Krise vertreten worden. Dabei sei immer fraglich, ob die Wissenschaft und das Volk gehört würden. Diesbezüglich sei auch der Kompetenzzuwachs relevant. Die Frage sei, ob die Wählerinnen und Wähler die mittelbare Entscheidung tatsächlich wollten. Das Veto stelle eine Form der Kontrolle dar. Der Bürgereinwand sei eine politische Kontrolle, ob durch den mittelbaren Prozess tatsächlich um bessere Lösungen gerungen worden sei oder ob es überhaupt nicht um die Güte der Lösung gegangen sei. Der Volkseinwand habe seiner Ansicht nach deswegen eine besondere Bedeutung, weil es im Gegensatz zur allgemeinen Volksgesetzgebung nicht darum gehe, ein neues Thema in die Öffentlichkeit zu bringen. Beim Volkseinwand stehe im Mittelpunkt, das auf die bereits geführten Debatten über uneinige Punkte zurückgegriffen werden könne, um diese als Ressource zu verwenden, um dann in Einzelfragen abzustimmen.

Damit es nicht zu einem Schwebezustand und stattdessen zu einer schnellen Entscheidung komme, sei die Frist von 100 Tagen für den Volkseinwand gerechtfertigt, wenn die entsprechenden Quoren in einer anwendbaren Höhe festgelegt würden. Die Regelung gemäß Art. 82 a Abs. 9 des Verfassungsentwurfs, wonach das Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit die Dringlichkeit eines Gesetzentwurfs erklären könne, erscheine ihm spannend, da aufgrund der Partyness tendenziell eine hohe Zustimmung im Parlament auch eine höhere Zustimmung im Volksentscheid verursache.

Abg. Schubert bemerkte, oft werde argumentiert, dass der Gesetzgebungsprozess aufgrund eines Volkseinwands eingefroren und verlangsamt werde. Es gebe aber auch im bestehenden

parlamentarischen System bereits große Unterschiede im Hinblick auf die Beratungsdauer von Gesetzen. Einige Gesetzentwürfe würden innerhalb eines Monats beschlossen, andere wiederum würden über mehrere Jahre hinweg beraten. Der vorliegende Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 sei beispielsweise bereits im September 2020 eingereicht worden. Es gebe also auch im regulären Verfahren keine Garantie, zu einer schnellen Lösung zu kommen. Er fragte Dr. Mittendorf, wie stark er die Verzögerungs- bzw. Blockadewirkung eines Volkseinwands gewichten würde.

Dr. Mittendorf antwortete, es gebe Verfahren, die nach einer schnellen Lösung verlangten. Haushaltsgesetze beispielsweise seien von Volksentscheiden ausgeschlossen, da diese innerhalb eines bestimmten Zeitraums durchgeführt werden müssten. Es gebe auch andere Beratungsgegenstände, bei denen das Parlament vielmehr als Feuerwehr statt als Beratungsinstanz fungiere. Es gebe mitunter drängende Entscheidungsbedarfe. Vor diesem Hintergrund sei die Regelung gemäß Art. 82 a Abs. 9 Verfassungsentwurf plausibel, dass bei einer Dringlichkeit nicht nur eine einfache Mehrheit, sondern eine Zwei-Drittel-Mehrheit erreicht werden müsse. In der Regel benötigten Gesetzentwürfe einen gewissen Zeitraum. In der Anhörung zur Volksgesetzgebung am 17. Mai 2022 im VerfA sei argumentiert worden, dass die Zeit zur Meinungsbildung bedeutsam sei. Die Zeiträume eines Volkseinwands sollten hingegen klar definiert sein. Das sei tendenziell im vorliegenden Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 der Fall.

Abg. Wahl bemerkte, durch die Einführung des Volkseinwands würden sich ihrer Ansicht nach die Debatten im Landtag verändern. Die Opposition hätte dann immer ein Druckmittel, wenn eigene Änderungsvorschläge zu einem Gesetzentwurf nicht umgesetzt würden. Das könnte dazu führen, dass häufig Gesetze beschlossen würden, die von allen Fraktionen mehr oder weniger mitgetragen würden. Sie fragte, ob sich daraus mittelfristig eine Schwächung der Wahlen ergäbe.

Dr. Mittendorf sagte, diese Frage sei seiner Ansicht nach nicht eindeutig zu beantworten. Es gäbe durch den Volkseinwand im Parlament einen höheren Anreiz, bei schwierigen Fragestellungen möglichst breite Mehrheiten zu generieren. Andererseits sei der wesentliche Effekt, dass die argumentative Vorphase auch bei hoch konfliktären Themen deutlich intensiver geführt würde, was die deliberative Funktion von Parlamenten gegenüber Regierungen stärken würde. Es bräuchte andererseits dann den Mut der Parlamentarier, auf die Stärke der eigenen Argumentation zu vertrauen und dann gegebenenfalls eine Entscheidung, die im Parlament keine große Mehrheit habe, auch auf das Risiko eines Volksentscheides hin zu verabschieden. Der Haupteffekt bestände wahrscheinlich darin, dass die Parlamentsdebatte

im Vorfeld wesentlich intensiver und besser vorbereitet werden müsste, wenn das Risiko eines Volksentscheids eingegangen werde. Die Einreichung eines Volksentscheids mit der Sammlung der Unterschriften sei zudem auch ein Risiko für die Oppositionsparteien, weil die organisatorischen Ressourcen der Parteien gebunden würden. Es sei kein Automatismus. Es handle sich um ein Verfahren, das für beide Seiten mit hohen Risiken verbunden sei, das aber in erster Linie dazu führen werde, dass Gesetze, die auf Konflikte hinausliefen, intensiver diskutiert werden müssten. Dabei würden Kompromisse in Koalitionen erschwert, die gegen jegliche Überzeugung einer Koalitionspartei getroffen würden. In solchen Fällen müsse von den Parteien, die den entsprechenden Gesetzentwurf unterstützten, wesentlich besser argumentiert werden. Das verändere Koalitionsarbeit.

Abg. Montag bemerkte, in einer Koalition sei der Kommunikationsaufwand bereits im aktuellen System sehr groß, wenn Koalitionsfraktionen etwas mittrügen, was sie zuvor abgelehnt hätten. Es gebe ferner die direkten Kommunikationsmittel über E-Mail und Soziale Medien, sodass die Abgeordneten ständig zur Kommunikation auf- und herausgefordert seien.

Er fragte, ob sich die Wettbewerbsdemokratie mit dem singulären Instrument Volkseinwand zu einer Konkordanzdemokratie entwickeln würde, in der der Aushandlungsprozess allein in den parlamentarischen Raum gelegt werden müsste, um die Anstrengung eines fakultativen Referendums zu verhindern. Ferner fragte er, ob nicht die Gefahr bestehe, wenn keine Referenden angestrengt würden, dass dann vonseiten der Regierungsfractionen behauptet würde, dass ihre Politik von der Opposition vollkommen mitgetragen werde. Diese Form von Verunklarung von Verantwortlichkeiten und Spielregeln käme dann zur bereits heute bestehenden komplexen Kommunikations- und Erklärungsfunktion der Politik als komplizierender Faktor hinzu.

Dr. Mittendorf legte dar, er sei sich nicht sicher, ob dies ein komplizierender Faktor wäre. Letztlich handelte es sich nicht um eine Verantwortungsdiffusion. Die Verantwortung der Opposition läge dann in der Fragestellung, zu welchem Thema ein Volkseinwand unterstützt werde. Seiner Ansicht nach würden Gesetze, die im Vorhinein stärker diskutiert würden, weil es zu einem Volksentscheid kommen könnte, eine größere Aufmerksamkeit aus der Bevölkerung erhalten, sodass das Wissen über den Gegenstand gestärkt werden könne. Dafür gebe es keine empirischen Belege. In der Phase, als sich die Schweiz zur direkten Demokratie gewandelt habe, habe es keine klaren Daten gegeben, aber auch die Schweiz habe sich auch erst gewandelt, sei also nicht von Beginn an eine Konkordanzdemokratie gewesen. Es sei eine kurzschlüssige Überlegung, zu behaupten, dass die Schweiz keinen politischen Wettbewerb habe und die Wahlen keine Aufmerksamkeit erlangten. Auch Deutschland sei kein klassisches

Beispiel einer Konkurrenzdemokratie. Die empirischen Untersuchungen zeigten Deutschland immer in der Mitte zwischen Konkurrenz- und Konkordanzdemokratien, was auf der Bundesebene allein schon durch den Bundesrat entstehe. Insoweit sei die Vorstellung, dass der Volksentscheid das bestehende System massiv verändern würde, nicht naheliegend. Der Bundesrat sei in den letzten Jahren nicht durch klare, sondern stärker durch veränderliche Mehrheiten geprägt gewesen. Es gelte aber auch für die Bundesländer, dass die Demokratien nicht als reine Konkurrenzdemokratien gefasst würden. Im Gegenteil könnte durch den Volkseinwand viel klarer werden, wo die Differenzen und Nuancierungen der Parteien lägen, die zu einer Zustimmung oder Ablehnung eines Gesetzentwurf geführt hätten.

Abg. Schubert äußerte, die neuen Kompliziertheiten, die Abg. Montag durch den Volksentscheid hervorgerufen sehe, seien bereits Alltag im Thüringer Landtag. Dies könne beispielsweise am Aushandlungsprozess zur Thematik „Wind im Wald“ gesehen werden. Er fragte, ob Dr. Mittendorf wie Herr Gross die Ansicht vertrete, dass durch das Instrument des Volkseinwands die parlamentarische Arbeit der Fraktionen und des einzelnen Abgeordneten an Bedeutung und Verantwortung gewinnen würde. Nur müsste die Hürde entsprechend gesenkt werden, sodass das Instrument überhaupt genutzt werden könnte.

Dr. Mittendorf legte dar, die Frage des Abg. Schubert könne er nicht allgemein beantworten, weil die Breite der Datengrundlage zu gering sei. Für die Schweiz könne er aber aufgrund eigener Untersuchungen über Wahlkämpfe darlegen, dass in den Wahlkämpfen die jeweiligen Abgeordneten vor Ort bekannter seien und die Hauptakteure der Parteien nicht so stark herausstächen, wie das in deutschen Wahlkämpfen der Fall sei. In den Wahlkämpfen werde die Kommunikation stärker auseinandergezogen und die entscheidenden Akteure im Kommunal- oder Kantonalwahlkampf seien die Kommunal- oder Kantonalabgeordneten und auf der eidgenössischen Ebene seien es die jeweils lokal zur Wahl stehenden Bewerber, die dann eine größere Präsenz und Wahrnehmung in den öffentlichen Meinungsbeiträgen hätten. Das bedeute, dass die Machtstrukturen in den Parteien sehr viel differenzierter seien. Das hänge zum Teil mit dem Wahlsystem zusammen, das eine stärkere Personalisierung vorsehe, aber andererseits sei es auf den Kenntnisstand der Bevölkerung durch die stärkere lokale Kommunikation von Vorlagen in Volksentscheiden zurückzuführen, dass die lokalen Politiker bekannter seien und entsprechend die kommunikative Macht auf breiteren Füßen als in deutschen Wahlkämpfen stehe.

Prof. Dr. Heußner, Hochschule Osnabrück, Zuschrift 7/2020, führte aus, das Ziel, dass die Fraktion der CDU mit dem Gesetzentwurf habe, sei offensichtlich, den Diskussions- und Interaktionsprozess zwischen dem Volk und den Abgeordneten zu intensivieren. Die

vorgeschlagenen Quoren seien aber prohibitorisch. Wenn das Ziel wirklich erreicht werden solle, müssten die Quoren massiv gesenkt werden. Quoren in Höhe von 4 oder 5 Prozent, dies habe er in der Anhörung am 17. Mai 2022 im VerfA ausgeführt, könnten vom Verfassungsgerichtshof noch akzeptiert werden. Er trete sogar für noch niedrigere Quoren ein. Wenn die Quoren jedoch gar nicht abgesenkt würden, bestehe die Gefahr, dass dieses Instrument nur einmal in fünfzehn Jahren genutzt würde. Die direkte Demokratie würde kein Routinegeschehen und es entstünden Effekte wie in Frankreich, wo sich der gesamte Unmut des Volkes, wenn es sich endlich äußern dürfe, auf einen Gegenstand projiziere und es letztlich nicht mehr um die eigentliche Sache gehe. Dieser Effekt sei beispielsweise bei den EU-Referenden in den Niederlanden und Frankreich zu beobachten gewesen, an denen die Europäische Verfassung gescheitert sei. Das Volk sei nicht gegen die Verfassung gewesen, sondern der bestehende Unmut sei auf diese Frage projiziert worden. Unabhängig vom spezifischen Instrument der direkten Demokratie, müssten die Quoren deutlich gesenkt werden, wenn die Interaktion gestärkt werden solle.

Das Spezifikum des Volkseinwands sei der Suspensiveffekt, der dazu führe, dass das Parlament eigenständig kein Gesetz mehr beschließen könnte. Das fakultative Referendum habe der Sache nach die Wirkung, dass mit dem Beschluss des Parlamentsgesetzes die Frage an das Volk gerichtet werde, ob dieses Einwände gegen das Gesetz haben könnte und wenn ja, dass es bitte ausdrücklich zustimmen solle. Der Wesenskern des Parlamentarismus, innerhalb einer Legislaturperiode aus eigener Kraft Gesetze verabschieden zu können und die ausdrückliche Führungsfunktion des Parlaments und der Regierung, würde ausgehebelt. Das Parlament und die Regierung sollten die Möglichkeit haben, das Volk von ihren Beschlüssen in der Praxis überzeugen zu können, auch dann, wenn festgestellt werde, dass die Mehrheit des Volkes aufgrund demoskopischer Umfragen zunächst noch gegen ein Gesetz eingestellt sei. Es solle möglich sein, dass das Parlament seine Führungsfunktion ausübe, um ein Praxislernverhalten in der gesamten Bürgerschaft zu erzeugen. Das würde ausgebremst. Diese Führungsfunktion sei der Kern des freien Mandats. Das freie Mandat sei konstitutiver Inhalt der parlamentarischen Demokratie und stehe unter der Ewigkeitgarantie. Daraus folge die Schlussfolgerung, dass der Volkseinwand mit Suspensiveffekt verfassungswidrig sei. Dies könne auch nicht über eine Abänderung der Art. 45 oder 47 Thüringer Verfassung erreicht werden, wie dies Abg. Zippel erfragt habe, weil die Gleichordnung im Wettbewerb zwischen Parlaments- und Volksgesetzgebung gemäß Art. 45 Satz 3 Thüringer Verfassung unter Ewigkeitgarantie stehe. Vom freien Mandat müsse effektiv Gebrauch gemacht werden können. Entsprechend müssten auch gegen Mehrheiten im Volk Gesetze verabschiedet werden können, sonst könnten auch alle Gesetze über obligatorische Referenden direkt-demokratisch verabschiedet werden. In der Schweiz hingegen gebe es eine klare

Rangfolge, in der erst das Volk und dann das Parlament stehe. Alle Gesetze ständen latent oder ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Volkszustimmung. In Deutschland gebe es aber keine Prävalenz des Volkes, sondern es gebe eine Gleichordnung von Parlaments- und Volksgesetzgebung. Deswegen sei der Volkseinwand verfassungswidrig. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof vertrete die seiner Ansicht nach falsche Position, dass die Prävalenz beim Parlament liege. Wenn der Verfassungsgerichtshof diese Rechtsprechung beibehalte, dann sei der Volkseinwand keinesfalls einführbar.

Unabhängig von der Frage, ob der Volkseinwand befürwortete werde, sei es unbedingt notwendig, dass auch beim Volkseinwand eine präventive Normenkontrolle durchgeführt werde. Parlamentsgesetze könnten auch verabschiedet werden, um Verpflichtungen aus höherrangigem oder bindendem Recht umzusetzen. Das könne die Umsetzung von Europa-, Bundes- oder Landesverfassungsrecht sowie Verpflichtungen aus Staatsverträgen betreffen. Wenn ein Parlament ein Gesetz in Erfüllung dieser Pflichten erlasse, dann würde ein Referendum und Ablehnung dieses Gesetzes verfassungswidrig sein. In solchen Fällen würde große Frustration erzeugt, wenn das Verfahren durchlaufen und viele Unterschriften gesammelt worden seien, um am Ende festzustellen, dass der Einwand verfassungswidrig sei. Dadurch würde Politikverdrossenheit produziert. Deshalb müsse unbedingt eine präventive Normenkontrolle vorgesehen werden. Entsprechend brauche es einen Zulassungsantrag. Dabei könne seiner Ansicht nach auf Art. 82 Abs. 3 Thüringer Verfassung verwiesen werden.

Es müsse ferner unbedingt eine Dringlichkeitsklausel eingebaut werden. Diese sei bereits im Gesetzentwurf vorgesehen. In der Schweiz unterstehe ein Gesetz ein Jahr lang nicht dem fakultativen Referendum mit Suspensivwirkung, wenn es dringlich sei. Es sei nach der schweizer Definition dann dringlich, wenn ein nicht wiedergutzumachender Schaden eintreten könnte. Diese Regelung sollte auch in Thüringen gelten. Das Verlangen einer Zwei-Drittel-Mehrheit sei aber nicht zu befürworten, weil dies das Gegenteil von Dringlichkeit sei. Wenn etwas dringend sei, dürfe es nicht an eine zusätzliche Hürde gebunden werden. Ein Beispiel für die Dringlichkeit sei die Bankenkrise im Jahr 2008 gewesen. Diesbezüglich habe auch in der Schweiz innerhalb weniger Tage und Wochen gehandelt werden müssen. Es wäre seinerzeit wahrscheinlich schwierig gewesen, für die entsprechenden Entscheidungen Zwei-Drittel-Mehrheiten zu erreichen. Das wäre gegen den Zweck der Dringlichkeit gewesen. Die einfache Mehrheit müsse ausreichend sein und es müsse eine strenge Prüfung der Dringlichkeit durch den Verfassungsgerichtshof geben.

Abg. Wahl fragte, wie mit einem Gesetz verfahren würde, das zum Ende der Legislaturperiode verabschiedet würde, sodass die 100-Tage-Frist des Volkseinwands erst nach der Neuwahl ende.

Ferner sei Prof. Dr. Heußner auf die Bedeutung des freien Mandats eingegangen. Sie fragte, ob nach Einführung des Volkseinwands weniger Expertenwissen als vielmehr Meinungsumfragen in den parlamentarischen Prozess eingingen, sodass ein populistischerer Diskurs entstände.

Prof. Dr. Heußner antwortete, jedes Parlamentsgesetz würde nach Einführung des Volkseinwands unter dem latenten Vorbehalt der Nutzung dieses Instruments stehen. Das Parlament könne unabhängig vom Volk nichts mehr entscheiden. Das würde dazu führen, dass sich die Abgeordneten absicherten, um die Gefahr einer Ergreifung des Referendums abzuwenden. Es gehe dann um die stillschweigende Zustimmung, wenn das Referendum nicht angestrengt werde. Dies allein sei noch keine Einschränkung des freien Mandats. Die Einschränkung des freien Mandats liege darin, dass nicht mehr aus eigener Kraft die Gesetze, die man für richtig halte, in Kraft gesetzt werden könnten.

In der Schweiz unterlägen Volkseinwände nicht der Diskontinuität bei Legislaturwechseln. Wenn sich die Mehrheitsverhältnisse nach Neuwahlen änderten, könnte das Gesetz von der neuen Mehrheit auch zurückgenommen werden, sodass ein Referendum obsolet werde. Es könnte auch im vorliegenden Gesetzentwurf ergänzt werden, dass bei einer Übernahme des Anliegens durch die Regierung, also die Zurücknahme des Gesetzes, ein Volksentscheid nicht mehr notwendig sei.

Abg. Marx bemerkte, die Anhörung habe bislang gezeigt, dass die Suspensivwirkung die entscheidende Problematik in Bezug auf verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich des Gesetzentwurfs sei. Sie fragte, welchen Effekt es hätte, wenn die Suspensivwirkung gestrichen würde.

Prof. Dr. Heußner antwortete, dann brauche es keinen Volkseinwand. Die SPD habe im Bundestag im Jahr 2013 einen Gesetzentwurf mit einem fakultativen Referendum ohne Suspensiveffekt ausgearbeitet. Dann hätte es aber keinen Sinn. Wenn eine gesteigerte Interaktion und ein Damoklesschwert-Effekt erreicht werden solle, dann müssten die Quoren in der Volksgesetzgebung gesenkt werden. Dann gebe es einerseits die Möglichkeit, dass das Parlamentsgesetz sich bewähren könnte. Wenn dann aber das Volk Einwände habe, könnte es die Volksgesetzgebung in Gang setzen und durch negatorische oder modifizierende

positive Volksgesetzgebung das Parlamentsgesetz ändern. In solchen Fällen gebe es aber die Bewährungszeit, auf die es seiner Ansicht nach ankomme. Das Volksgesetzgebungsverfahren sei nicht für Schnellschüsse geeignet. In der Schweiz könne eine Volksinitiative bis zu vier Jahre beanspruchen. Wenn man das Volk in Stellung bringen wolle, um schnell etwas zu erreichen, dann werde das nicht über die Volksgesetzgebung funktionieren. Das Volk solle insgesamt diskutieren und der Durchschnittsbürger sei kein Experte in Gesetzgebungsfragen. Daher werde viel Zeit benötigt, um sich in den jeweiligen Gegenstand zu vertiefen. Das sei ein Widerspruch zum fakultativen Referendum. Einerseits wolle man eine Partizipation des Volks, andererseits solle diesem nicht die Zeit zur intensiven Diskussion gegeben werden. Wenn diese Zeit eingeräumt würde, dann könnten Parlamentsgesetze ein bis zwei Jahre nicht in Kraft treten. Dann würden die von Prof. Dr. Vorländer dargelegten Effekte eintreten.

Prof. Dr. Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Zuschrift 7/2007, führte aus, leider gebe es in der direktdemokratischen Verfassungsdebatte die Tendenz, verfassungsrechtliche Argumente vorzuschützen, wo es in Wahrheit um Verfassungspolitik gehe. Auch im vorliegenden Fall gehe es um eine verfassungspolitische Frage, weshalb keine verfassungsrechtlichen Bedenken vorgeschützt werden sollten. Diese beständen seiner Ansicht nach nicht. Es gehe darum, ob das Instrument Volkseinwand sinnvoll sei und ob es einen Mehrwert habe. Er würde von der Umsetzung des Instruments abraten. Das habe folgende Gründe. Zum einen sei das Instrument im Verhältnis zur Volksgesetzgebung redundant. Die immer wieder verwendete Metaphorik Gaspedal und Bremse sei in doppelter Hinsicht falsch. Auch ein Veto könne durchaus sinnvoll sein. In Bayern hätten die Bürger über die Volksgesetzgebung ihr Veto gegen das lasche Nichtrauchergesetz des bayrischen Landtags eingelegt. Damit hätten sie eigentlich auf das Gaspedal getreten. Umgekehrt werde die Volksgesetzgebung in etwa der Hälfte der Fälle de facto als Vetoinitiative genutzt. Es solle dabei bestehende Gesetzgebung aufgehoben oder korrigiert werden. Der prominenteste Fall sei der Schulentscheid in Hamburg gewesen, der eine große Auswirkung auf die Debatte um die direkte Demokratie gehabt habe, weil zum Beispiel die Partei Bündnis 90/Die Grünen, die Befürworter der von unten ausgelösten Verfahren gewesen seien, von ihrer positiven Grundhaltung abgerückt sei. Eine ähnliche Entwicklung habe es bei der SPD gegeben. Dies könne auch verfassungsgeschichtlich nachgewiesen werden. Es habe das fakultative Referendum in einigen Weimarer Landesverfassungen gegeben. Es sei dann bei den vorgrundgesetzlichen Landesverfassungen in denselben Ländern nicht mehr aufgetaucht, weil es nicht notwendig gewesen sei. Die Volksgesetzgebung habe diese Funktion schon mit erledigt. Insoweit sei es verfassungshistorische eine Ironie, dass jetzt wieder darüber nachgedacht werde, dieses eigentlich überflüssige Instrument einzuführen.

In der heutigen Anhörung seien viele Warnungen vor dem fakultativen Referendum geäußert worden. Gleichzeitig sei aber auch dargelegt worden, dass sowohl die negativen als auch die positiven Effekte nicht eintreten könnten, weil die Hürden für das Instrument so hoch seien, dass es in der Verfassungspraxis nicht zur Anwendung kommen werde. Diese Ansicht teile er. Die Hürden seien zehnmal so hoch wie in der Schweiz. In der Forschung werde ein klarer Zusammenhang zwischen der Anwenderfreundlichkeit der Verfahren, insbesondere im Hinblick auf die Quoren, und der tatsächlichen Praxis gezogen. Insoweit stimme er den Kritikern der hohen Quoren zu. Im Grunde werde ein uneinlösbares Versprechen abgegeben. Er ziehe daraus aber andere Konsequenzen. Es sei durchaus stimmig, zu fordern, dass dieses Versprechen eingelöst werden müsse, indem die Quoren abgesenkt würden. Seiner Ansicht nach sollte ein uneinlösbares Versprechen aber von vorneherein nicht abgegeben werden. Dabei komme man an einen Punkt, der bereits im Rahmen der Anhörung angesprochen worden sei. Es gebe eine prinzipielle Unverträglichkeit der von unten ausgelösten Verfahren, also auch der Volksgesetzgebung, mit dem parlamentarischen System. Dieses Thema werde in der direktdemokratischen Verfassungsgebung in der Bundesrepublik immer noch verharmlost, weil die von unten ausgelösten Verfahren ein fester Bestandteil der deutschen Verfassungstradition seien. Die Weichen seien bereits im Jahr 1918 falsch gestellt worden, als die Volksgesetzgebung zeitgleich mit dem parlamentarischen System eingeführt worden sei. Dem parlamentarischen System sei nicht über den Weg getraut worden. Die Konservativen und die Sozialdemokraten hätten die Sorge gehabt, dass die jeweils anderen die Mehrheit bekommen und dann durchregieren würden. Deshalb hätten sie Korrektive einbauen wollen. Die Konservativen hätten dann einen starken Reichspräsidenten bekommen, was sich als verhängnisvolle Fehlkonstruktion erwiesen habe, und die Sozialdemokraten hätten die Verankerung der Volksrechte gewollt. Auf der Reichsebene sei ein Kompromiss geschlossen worden und beides sei eingeführt und miteinander verbunden worden, indem beispielsweise der Reichspräsident ein Gesetz habe vor das Volk bringen können. Auf der Länderebene, wo es kein separates Staatsoberhaupt gegeben habe, seien nur die Volksrechte als Korrektive verankert worden. Wenn man die Systeme in Europa betrachte, könne festgestellt werden, wie ungewöhnlich dies sei. Diese Verfahren gebe es sonst nur noch in einigen mittelosteuropäischen Ländern, die dies von der Weimarer Reichsverfassung übernommen hätten.

Das bestehende System basiere im Gegenteil zum System in der Schweiz darauf, dass die parlamentarische Opposition nicht regiere. Die Regierung habe ein Gestaltungsmonopol über die Gesetze. Dieses Prinzip werde unterlaufen, wenn der Opposition die Möglichkeit gegeben werde, über die Hintertür der plebiszitären Verfahren die Gesetzgebung der Regierung zu konterkarieren. Das gelte beim Volkseinwand noch stärker als bei der Volksgesetzgebung.

Dadurch würde die Opposition mitregieren. Der Konkordanzeffekt könne aber nur entstehen, wenn das Instrument tatsächlich anwendbar sei. Darin liege das Dilemma der direktdemokratischen Verfassungsgebung. Es gebe deshalb so hohe Quoren, weil es andernfalls ein fundamentales Vereinbarkeitsproblem mit der parlamentarischen Regierungsform gäbe. Er prophezeie, wenn in Thüringen der Volkseinwand wie vorgeschlagen eingeführt werden würde, würde der Verein Mehr Demokratie e. V. die nächsten Jahre darauf hinwirken, die Quoren zu senken, damit das Instrument in der Praxis angewandt werden könnte.

Er weise ferner darauf hin, dass es in Thüringen eine spezielle Oppositionskonstellation mit einer starken rechtspopulistischen Partei gebe, die sich dieses Instruments potenziell bemächtigen könnte. Werner Patzelt behaupte, dass dies eine gute Entwicklung wäre, weil die Populisten dahin gehend entzaubert werden könnten, dass bei den finalen Abstimmungen gezeigt werde, dass sie keine Mehrheiten bekommen könnten. Darauf komme es dieser Partei aber nicht an. Dies könne auch aus der Schweiz und Österreich gelernt werden. Die SPV beispielsweise benutze die direktdemokratische Arena, um ihre Themen zu platzieren. Er gehe nicht davon aus, dass gerade in der jetzigen Situation eine solche zusätzliche Möglichkeit eröffnet werden sollte.

Ferner habe er auch gegen eine starke Erleichterung der Volksgesetzgebung, wie sie diskutiert werde, eine gewisse Skepsis. Dies erscheine ihm aber trotzdem als die sinnvollere Alternative. Es sollte gegebenenfalls darüber nachgedacht werden, bei der Volksgesetzgebung in der Verfassung zusätzlich explizit darauf hinzuweisen, wie es in einigen Landesverfassungen zu finden sei, dass die Volksgesetzgebung auch zur Aufhebung bestehender Gesetzgebung eingesetzt werden könne, obwohl es in der Praxis bereits schon so funktioniere.

Für das Problem der parlamentarischen Konterlegislatur halte er das fakultative Referendum in Hamburg für eine sehr elegante Lösung. Das werde in Thüringen nicht diskutiert werden müssen, weil es kaum Volksgesetzgebungsinitiativen gebe.

Das Augenmerk sollte vielmehr auf systemverträgliche Verfahren der Direktdemokratie gerichtet werden, wozu er beispielsweise auch von Regierung und Parlament von oben eingesetzte Referenden, eine Agendainitiative, womit das Volk ein Thema auf die Tagesordnung des Landtags setzen könne, und unverbindliche Verfahren der Bürgerbeteiligung wie Bürgerräte zähle. Bei der Ausgestaltung der Bürgerräte komme es ganz wesentlich darauf an, dass sie folgewirksam seien. Die Bürgerräte müssten einen Unterschied

machen, nicht wie der Bürgerrat „Deutschlands Rolle in der Welt“, in dem die Bürger dann drei Tage diskutiert hätten, ohne dass dadurch die deutsche Außenpolitik in irgendeiner Form verändert worden sei. Das produziere letztlich mehr Frust.

Abg. Wahl bemerkte, sie könne viele Äußerungen von Prof. Dr. Decker gut nachvollziehen. Sie verstehe aber nicht, warum der Anzuhörende die Einsetzung von Referenden durch Regierungen und Parlamente befürworte, weil alle Expert/-innen, die sich mit direkter Demokratie auseinandersetzten, diese Referenden immer als Negativbeispiel anführten. Diesbezüglich verweise sie auf den Brexit. Sie fragte, warum Prof. Dr. Decker es begrüßen würde, wenn Referenden von oben eingesetzt werden könnten.

Prof. Dr. Decker legte dar, wenn man den Blick von der Landes- auf die kommunale Ebene wende, seien Ratsbegehren ein gängiges Instrument. Dabei gingen die Initiativen nicht von unten, sondern von oben aus. Der Vergleich solcher Instrumente mit der Praxis autoritärer Systeme sei nicht angebracht. In diesen nutzten Machthaber solche Referenden, um Scheinplebiszite abzuhalten. Deutschland sei aber kein autoritäres System. Beispielsweise hätten die Bürger in Brühl bei Köln, wo er lebe, per Ratsreferendum darüber abstimmen können, welche Variante des Neubaus des Rathauses, die jeweils mit unterschiedlichen Kosten verbunden seien, umgesetzt werden solle. Gerade bei Infrastrukturprojekten könnten solche Referenden auch auf Landesebene sinnvoll sein. Das habe das Beispiel Stuttgart 21 gezeigt. Dazu habe es ein von oben ausgelöstes Referendum gegeben. Ein anderes Beispiel sei die Olympiabewerbung von Hamburg gewesen. Auch diese Abstimmung sei von der Bürgerschaft herbeigeführt worden. In Hamburg brauche es dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit, was seiner Ansicht nach zu begrüßen sei. Die Regierung sollte das Instrument nicht missbrauchen dürfen, sondern es sollte nur mit Zustimmung der Opposition eingeleitet werden dürfen. In Deutschland gebe es leider bei der direkten Demokratie die Diskussion, dass alles, was von unten ausgehe, gut und alles, was oben ausgehe, schlecht sei. Das sei seiner Ansicht nach nicht zutreffend.

Abg. Müller äußerte, das Instrument der Ratsreferenden sei im Jahr 2016 auf kommunaler Ebene in Thüringen eingeführt worden. Seitdem hätten einige Referenden stattgefunden. Dieses Instrument erleichtere die Entscheidungsfindung kleinerer Parlamente.

Prof. Dr. Decker sei darauf eingegangen, dass der Volkseinwand von rechtsextremen Gruppierungen missbraucht werden könnte. Der Thüringen-Monitor zeige, dass in Thüringen ein gewisser Anteil der Menschen offen für rechtsextremes Gedankengut sei, aber dass eine deutliche Mehrheit sich auch mehr Instrumente der direkten Demokratie erhoffe. Sie fragte, ob

durch den Ausbau der direkten Demokratie eine Stärkung des Rechtsextremismus zu erwarten sei oder ob nicht vielmehr das Vertrauen in die parlamentarische Demokratie gestärkt werden könne.

Prof. Dr. Decker antwortete, er gehe nicht von einer Stärkung des Vertrauens aus. Das Problem bei von unten ausgelösten Verfahren sei, dass sich der Vertrauensgewinn nicht einstellen könne, weil diese Verfahren so restriktiv ausgestaltet seien. Beispielsweise könnten bereits getroffene Entscheidungen nachträglich wieder aufgehoben werden. Zum Beispiel hätten in Berlin die Bürger in einem Volksentscheid die Enteignung großer Wohnungskonzerne beschlossen. Dieser Volksentscheid werde nun nicht umgesetzt. Andererseits ständen dann getroffene Entscheidungen, wenn sie umgesetzt würden, einer vernünftigen Weiterentwicklung der Politik im Wege, denn es könne immer wieder zu Veränderungen kommen. In Berlin dürfe beispielsweise das Flughafengelände in Tempelhof wegen eines Volksentscheids nicht bebaut werden, obwohl dort dringend Wohnungen gebaut werden müssten. Er hege eine große Skepsis gegenüber den von unten ausgelösten Verfahren. Diese gäben ein unehrliches Demokratieversprechen ab. Um die Instrumentalisierung dieser Instrumente durch den Rechtspopulismus brauche man sich deshalb keine großen Sorgen zu machen, denn auch diesbezüglich beständen die hohen Hürden, die im Zweifel nicht überwunden werden könnten. Ihm seien keine Beispiele aus der Praxis in der Bundesrepublik bekannt, wo eine solche Instrumentalisierung stattgefunden habe. Insoweit wäre vielmehr der Appell, dass versucht werde, die Volksgesetzgebung etwas zu öffnen, damit dort zu einer stärkeren Praxis gelangt werden könne. Im Übrigen sollte das Augenmerk auf andere Verfahren der Bürgerbeteiligung gerichtet werden, wie er sie bereits erwähnt habe.

Abg. Müller fragte nach, ob bei einem Ausbau der direkten Demokratie also vor allem darauf geachtet werden sollte, dass die Instrumente nutzbar seien. Zudem verhindere insbesondere der Finanzvorbehalt die Nutzung der Instrumente. Sie fragte, ob der Finanzvorbehalt abgemildert werden sollte.

Prof. Dr. Decker sagte, es gebe drei Baustellen. Erstens sollten die Ausschlussgegenstände reduziert werden. Zweitens sollten die Quoren gesenkt werden, wobei er dazu neige, auf ein Zustimmungsquorum beim Entscheid zu verzichten. Das sei eine Prämie für Nichtbeteiligung, die in einer Demokratie nicht erwünscht sei. Die Quoren beim Bürgerantrag und beim Volksbegehren sollten dafür in der Tendenz nicht zu weit abgesenkt werden. Drittens erscheine ihm ein gegenständlich begrenztes fakultatives Referendum, wenn das Parlament nachträglich volksbeschlossene Gesetze ändere, als eine elegante Lösung.

Abg. Schubert bemerkte, Prof. Dr. Decker habe bei seinen Erläuterungen der negativen Wirkungsweise des fakultativen Referendums dargelegt, dass ein möglichst das bestehende System wenig veränderndes Mittel gewählt und die bereits bestehenden direktdemokratischen Instrumente ausgebaut werden sollten. Seiner Ansicht nach entwickle sich aber das beschriebene Verhältnis von Regierung und Opposition im hiesigen System auch immer weiter. Früher seien auf Landesebene Dreierkoalitionen, die über eine Legislaturperiode bestanden hätten, eine Ausnahme gewesen, was heute normal sei. Daher sei es doch vorstellbar, dass beispielsweise das skandinavische Modell in Deutschland gut funktionieren könnte. In Thüringen funktioniere es nicht problemlos, aber die Regierung bestehe entgegen der wissenschaftlichen Prognosen weiterhin. Womöglich könne sich auch das parlamentarische System verändern. Dann müssten gegebenenfalls auch die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger zwischen den Wahlen ausgebaut werden, um sie an den sie betreffenden Entscheidungen unmittelbarer zu beteiligen. Dann sei für ihn nicht das Argument tragend, dass ein wenig systemveränderndes Mittel gewählt werden sollte, weil das System sich selbst ständig verändere. Insgesamt sollte für die Bundesebene geprüft werden, warum es bislang nicht möglich gewesen sei, Volksbefragungen von oben zu organisieren. Beispielsweise sei bei der Einführung des Euro und zur Verfassung der EU in anderen Ländern selbstverständlich abgestimmt worden. Er fragte, warum Mittel gewählt werden sollten, die das System möglichst gering veränderten.

Prof. Dr. Decker antwortete, Abg. Schubert habe recht, auch das parlamentarische System verändere sich in der Praxis durch die Wandlung des Parteiensystems. Das könne beispielsweise an den Koalitionsbildungen abgelesen werden. Thüringen sei ein drastischer Fall, weil die Regierungsbildung durch die Stärke der beiden Randparteien, die zusammen die Mehrheit im Parlament besäßen, de facto blockiert sei. Das sei aber nicht die Regel in der Bundesrepublik. Er habe aber nach der Wahl in Schleswig-Holstein, als Ministerpräsident Daniel Günther mit der Idee vorgeprescht sei, die Jamaika-Koalition fortzusetzen, obwohl es dafür keine Notwendigkeit gegeben habe, einen Artikel im Berliner „Tagesspiegel“ mit dem Titel „Regieren ohne Opposition?“ veröffentlicht, denn auch die schwarz-grüne Regierung in Schleswig-Holstein habe bereits eine Zwei-Drittel-Mehrheit. Daher seien wichtige Kontrollrechte der Opposition nicht gangbar. Ein wichtiges Kontrollrecht der Opposition sei beispielsweise die Möglichkeit, ein Gesetz vom Verfassungsgericht überprüfen zu lassen oder einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss einzurichten. Er habe in seinem Buch mit dem Titel „Der Irrweg der Volksgesetzgebung: Eine Streitschrift“ darüber nachgedacht, ob es in einer solchen Konstellation nicht sinnvoll wäre, wenn die Opposition auch über das Volk ein Gesetz korrigieren könnte, damit ein Korrektiv gegen eine übergroße Mehrheit entstehe. Ein anderer Fall zeige sich in Bayern. Dort stelle sich die Frage, was passiere, wenn eine Partei

dauerhaft regiere. Die Opposition habe dort keine wirkliche Chance, die Regierung abzulösen. Insoweit sei dort der parlamentarische Mechanismus, die Idee alternierender Regierungen, gestört. Insoweit seien Volksbegehren in Bayern eine wichtige Möglichkeit, dafür Sorge zu tragen, dass die CSU nicht übermächtig werde. Über diese Instrumente könne ihr gelegentlich eine Niederlage beigebracht werden, was auch immer wieder vorgekommen sei. Seine Ablehnung des fakultativen Referendums sei nicht unabänderlich. Es könnte womöglich von bestimmten Konstellationen abhängig gemacht oder gegenständlich begrenzt werden. Insoweit sei er sehr offen. Er sei der Ansicht, dass es darüber auch eine verfassungspolitische Debatte brauche, die aber nicht von vorneherein auf bestimmte Instrumente wie beispielsweise den hier vorgeschlagenen Volkseinwand verengt werde.

Abg. Wahl bemerkte, wenn die Prämisse zugrunde gelegt werde, die aktuellen Konstellationen zu berücksichtigen, dann brauche Thüringen kein fakultatives Referendum, da es keine übermächtige Mehrheit, sondern überhaupt keine Mehrheit gebe. Die Situation sei sowohl für die Regierungs- als auch die Oppositionsfractionen schwierig.

Prof. Dr. Decker habe auf die Frage der Abg. Müller geantwortet, dass er eine Senkung der Quoren begrüßen würde, um die Nutzung der Beteiligungsinstrumente zu ermöglichen. Der schriftlichen Stellungnahme in Zuschrift 7/2007 entnehme sie hingegen, dass Prof. Dr. Decker eine grundsätzliche Unvereinbarkeit direktdemokratischer Instrumente mit dem parlamentarischen System sehe. Diesbezüglich bat sie um nähere Erläuterungen.

Prof. Dr. Decker legte dar, die Volksgesetzgebung gebe es bereits in den Ländern. Diese könne deshalb nicht mehr abgeschafft werden. Das wäre eine rein theoretische Diskussion. Das würden die Bürger nicht akzeptieren. Wenn es diese Instrumente bereits gebe, dann dürfe die direkte Demokratie kein uneinlösbares Versprechen bleiben. Entsprechend sollte dort, wo es keine nennenswerte Praxis gebe, über Verfahrenserleichterungen nachgedacht werden. Das hänge auch stark von der politischen Kultur ab, die sich zwischen den Bundesländern unterscheide. Zum Beispiel seien in Nordrhein-Westfalen die Hürden für die direkte Demokratie niedriger als in Thüringen. Den Menschen sei das aber nicht bewusst. Die politisch-kulturelle Praxis sei stärker vom parlamentarischen System geprägt. Nordrhein-Westfalen sei ein Land, in dem es bei den letzten Wahlen immer wieder Regierungswechsel gegeben habe. Dort funktioniere das System noch einigermaßen. In einigen Ländern bestehe aber eine andere Situation. Deshalb habe er für die Frage der Volksgesetzgebung unterschiedliche Antworten für den Bund und die Länder. Im Bund gebe es keine Volksgesetzgebung. Es wäre seiner Ansicht nach auch keine gute Idee, diese einzuführen.

Aber in den Ländern existiere die Volksgesetzgebung bereits und es sei keine Option, sie abzuschaffen, deswegen müsse sie behutsam weiterentwickelt werden.

Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.

Protokollant

Nachstehend folgen die dazugehörigen Beratungsgrundlagen im Sinne des § 80 Abs. 4 GO.

Andreas Gross,

Politikwissenschaftler/Historiker, St.Ursanne (Schweiz)

lic.es.sc.pol./Dr.h.c., Leiter Atelier Direkte Demokratie,StU

1991-2015 Mitglied des Schweizer Bundesparlamentes und des Europarates,

Seit 1992 Lehrbeauftragter für „Direkte Demokratie im globalen Vergleich“ an

verschiedenen deutschen Unis (Marburg,Trier,Speyer,Jena,Hamburg), seit 2015 an

der HSU der Bundeswehr in Hamburg.

www.andigross.ch/info@andigross.ch

16686/2022

Thüringer Landtag

Zuschrift

7/2022

zu Drs. 7/1628

Thüringer Landtag in Erfurt, Verfassungsausschuss

Drucksache 7/1628, Anhörung vom 1.Juli 2022

Themenkomplex "Volkseinwand"

5. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechtes (Themenkomplex 'Volkseinwand')

(Grundlage: Gesetzesentwurf der CDU, Drucksache 7/1628 vom 23.9.2020)

Den Mitgliedern des VerfA

- 1 Ich begrüße grundsätzlich den vorliegenden Gesetzesentwurf ausserordentlich und beurteile vor allem die Einführung des „Volkseinwandes“ als längst fälligen Fortschritt auf dem Weg der Demokratisierung der Demokratie in Thüringen. Seine Realisierung bedeutet eine für ganz Deutschland beispielhafte Ausdifferenzierung der Direkten Demokratie und stärkt die Freiheit und der Demokratie der Thüringer Bürgerinnen und Bürger¹.

Die hier zur Diskussion stehenden Reformen würden einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Spaltungen in der Gesellschaft Thüringens leisten, ebenso zur Integration der Thüringer Gesellschaft und zur Reduktion der Abwendung vieler Bürgerinnen und Bürger vom Staat und der institutionellen Politik sowie die Kluft zwischen Parlament und Bürger verkleinern und zur Überwindung der Resignation vieler Bürgerinnen und Bürger beitragen.

- 2 Die Einführung des Volkseinwandes und somit das Bewusstsein jedes Mitglieds des gesetzgebenden Landtages, dass jedes Gesetz möglicherweise dem Volk zum abschliessenden Entscheid vorgelegt werden könnte, wird die politische Kultur Thüringens massgeblich im Interesse der Thüringer und Thüringerinnen demokratisieren und verbessern. Gesetzgeber und Bürgerinnen werden einander in

¹ Das vermag Sie gewiss kaum zu überraschen, habe ich doch bereits bei den Anhörungen des Innen- und Kommunal Ausschuss des Thüringer Landtages vom 9.1.2017 und 19.4.2018 zum CDU-Vorschlag für ein fakultatives Gesetzes-Referendum und zum Haushaltsvorbehalt gegenüber Volksbegehren sowie am 17.Mai 2022 vor Ihrem Verfassungsausschuss anlässlich der Anhörung zum „Ausbau der Direkten Demokratie“ unmissverständlich für eine Senkung der Unterschriftenhürden und der Verlängerung der Sammeldauer für Unterschriften bei Volksbegehren und für die Einführung des fakultativen Referenden plädiert.

verschiedener Hinsicht näher kommen müssen. Die Distanz zwischen Volk und Volksvertreter wird abnehmen.

Bei jeglicher Gesetzgebung wird jeder Abgeordnete immer wieder daran denken, ob und wie er gegebenenfalls in einer Versammlung kritische Bürgerinnen und Bürger vom in Ausarbeitung begriffenen Gesetz überzeugen kann. Diese Referenz wird manchen Lobby-Einfluss schmälern. Auf der anderen Seite wird die Aufmerksamkeit, welche viele Bürgerinnen und Bürger dem Landtag schenken, grösser; denn sie wissen nun, dass sie aufs Detail achten können und über Möglichkeiten verfügen nachzufragen und wenig Überzeugendes auch abzulehnen. Das Wissen darum wird manche Landtagsabgeordnete schon im voraus veranlassen, sich über die Präferenzen ihrer Wählerinnen und Bürger kundig zu machen und nicht nach abgeschlossener Gesetzgebung von kritischen Einwänden überrascht zu werden.

In der Konsequenz wird diese Reform die Politik in Thüringen „weicher“ machen, kommunikativer, diskursiver, dialogischer. Es wird zu viel mehr Kontakten zwischen Bürgerinnen und Landtagsabgeordneten kommen; beide Seiten werden aus unterschiedlichen Interessen den Kontakt und die Gespräche suchen. Genau dies wird das Gefühl überwinden, das heute viele in der Bürgerschaft haben, dass ihnen nämlich nicht mehr zugehört wird, dass ihre Meinung niemanden interessiert und sie deswegen überhört würden.

- 3 Dieser Ausblick auf die Thüringische Demokratie mit Volkseinwand illustriert wie der Volkseinwand die repräsentative Demokratie repräsentativer macht. Durch die enorm zunehmenden Begegnungen werden sich die Repräsentanten viel mehr bewusst, was die Repräsentierten wünschen, wo diesen der Schuh drückt und welche Probleme der Lösung harren. Die direktdemokratischen Elemente bereichern also die repräsentative Demokratie und „beschädigen“ sie in keiner Weise². Deshalb gehörte die SPD von Beginn seit ihren Gründungszeiten und dann immer wieder zu den grossen Befürwortern der Volksrechte.
- 4 Doch wer die Früchte der Direkten Demokratie ernten möchte, darf bei ihrer Ausgestaltung ihrer konstituierenden Regeln nicht pfuschen. Doch genau dies scheint der Thüringer Verfassungsgeber wieder ins Auge zu fassen. Man tendiert in dem Moment zur Wiederholung eines Fehlers, in dem dieser von den aller meisten als solcher erkannt worden ist. Ich nehme da Bezug auf die zehn Prozent der Wähler, die in Thüringens Verfassung als Einstiegshürde für ein Volksbegehren vorgesehen sind und massgeblich dafür verantwortlich sind, dass Thüringen im Unterschied zu

² Ich beziehe mich hier selbstverständlich ausdrücklich auf den Bericht in der als seriös geltenden Thüringischen Landeszeitung vom 16.Juni 2022, in der von einer Veranstaltung der SPD-Landtagsfraktion berichtet wird, wo der Vorsitzende der Landes-SPD Georg Maier sich „skeptisch“ gezeigt haben soll gegenüber der Einführung von mehr Elementen der direkten Demokratie in Thüringen; diese „drohten“, so heisst es in diesem Artikel, „die bewährten Mechanismen des politischen Systems in Deutschland zu beschädigen“....

sieben anderen Bundesländern noch nie ein zustandegekommenes Volksbegehren gesehen hat in seiner Geschichte.³

Und nun will man in dem Moment, da man sich an die Senkung dieser Hürde und damit die bürgerfreundlichere Ausgestaltung der Hürde für Volksbegehren macht, die Hürde für den Volkseinwand wieder so hoch und so falsch konstruieren, dass auch er mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit niemals genutzt werden wird. Und weil sich dies in der Öffentlichkeit sehr schnell herumsprechen wird verkommen alle gewünschten dialogischen Impulse für die Politik zu konkreten Utopien. Sie führen zwar den Volkseinwand ein, tun dies aber so, dass er nie gebraucht werden kann und sie die Früchte der Direkten Demokratie niemals ernten können.

- 5 Um mich verständlich zu machen, bitte ich Sie sich an die Empfehlung des DFL zu erinnern, der mit Bezug auf die Ausgestaltung eines Fussballfeld klipp und klar deklamiert: „Beim Rasen ist ‚Kurzhaarschnitt‘ Pflicht“: „25-28 mm hoch“ darf der Rasen sein; nicht kürzer, weil dann der Rasen nicht überleben würde; nicht länger, weil dann der Ball nicht mehr schnell gespielt werden kann. Was Sie hier aber mit dem Volkseinwand Vorhaben ist mit dem Anbau eines 30-60 cm hohen Rasens zu vergleichen, in dem viel passieren kann, aber kein Ball mehr vernünftig gespielt werden wird. Da könnten dann auch keine Tore bestaunt werden.

Dies haben im übrigen auch massgebliche ostdeutsche CDU-Politiker bereits gemerkt. Der „Erfinder“ des Volkseinwandes, Sachsens Ministerpräsident Michael Kretschmer, meinte vor drei Jahren, „die Hürden sind auch bei uns zu hoch“, und sah für seinen Volkseinwand eine Hürde von 2,5 bis 4 % der Wahl- und Stimmberechtigten vor. Corona hat dieses Vorhaben dort dann leider etwas verzögert.

- 6 Im Hinblick auf die Festlegung der Unterschriftenhürden bei den beiden wichtigsten „Volksrechten“, dem Volksbegehren und dem Volkseinwand, gilt es zum Verständnis meiner Argumente an die grundlegende Philosophie der Direkten Demokratie zu erinnern. Sie besteht darin, dass die Freiheit nicht zur Freiheit der Privilegierten verkommen sollte. Das Recht, Vorschläge zur Gesetzesentwicklung vorzulegen sowie einen Volksentscheid zu einem beschlossenen Gesetz zu verlangen, sollte ein Recht aller Bürgerinnen und Bürger sein, nicht nur von jenen, die schon im Parlament, Lobby-organisationen oder Verbänden stark vertreten sind oder über grosse politische Ressourcen verfügen. Sonst fühlen sich die meisten wieder eher ausgeschlossen von der Politik; für sie ist es schlicht unmöglich, innert so kurzer Zeit so viele Stimmberechtigte zu erreichen und zur Unterschrift zu bewegen.

³ Sie dazu mein Plädoyer zur Senkung dieser Hürde vor dem Verfassungsausschuss des Thüringer Landtages am 17. Mai 2022, vor allem die vier Abschnitte unter Ziffer 3.

Als Zürcher Verfassungsrat gehöre ich zu jenen, die vor 15 Jahren die Hürde für kantonale Volksbegehren und fakultative Gesetzesreferenden um 40 Prozent gesenkt haben; von für Deutschland schon sehr bürgerfreundlich anmutenden 1,7 auf 0,8 Prozent der Stimm- und Wahlberechtigten bei der Initiative, auf 0,4 % beim Referendum. Auf Bundesebene gehöre ich zu jenen Parlamentariern, die die Hürde von fast zwei Prozent bei eidgenössischen Volksbegehren vehement verteidigt haben in den vergangenen zwanzig Jahren. Ebenso die fast ein Prozent in 100 Tagen beim Referendum.

Eine weitere wesentliche Begründung: Die Volksrechte sollten nicht einfach privilegierte Instrumente gut organisierter Lobby-Gruppen werden, sondern Partizipationsmöglichkeiten auch einfacher Bürgerinnen und Bürger ohne viel Erfahrung und Ressourcen eröffnen.

- 7 In der Schweiz sind die Volksrechte so konzipiert, dass mit deren Gebrauch eine eindeutige Botschaft an die Behörden signalisiert wird. Wer in der Schweiz ein Referendum unterschreibt, der will, dass ein eben beschlossenes Gesetz der Volksabstimmung unterbreitet wird.

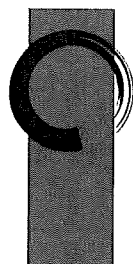
Beim Volkseinwand ist die Botschaft weniger eindeutig. Sie kann den Willen zum Ausdruck bringen, über ein Gesetz abstimmen zu wollen. Sie kann aber auch dem Landtag die Bitte unterbreiten, eine oder zwei (sic) bestimmte Regelungen im Gesetz aufzuheben, das Gesetz also verändert dem Volk wieder zum Entscheid vorzulegen. Diese Doppelbotschaften können zum Missverständnissen und bei Bürgern zu neuen Enttäuschungen führen, was immer vermieden werden sollte.

- 8 Sollte der Verfassungsentwerfer dem Landtag die Möglichkeit eröffnen, auch Alternativen zur Abstimmung bringen zu können, so liesse sich dies eleganter lösen. Im Kanton Zürich verfügt das Parlament beispielweise über die Möglichkeit, für einen bestimmten Artikel in einem Gesetz zwei Varianten auszuarbeiten und zur Volksabstimmung zu bringen. Ist doch dem Landtag schon bei der Ausarbeitung eines Gesetzes auf Grund der vorher erfolgten Konsultationen klar, wo die umstrittenen Artikel sind und welche Alternativen zur Diskussion stehen.
- 9 Oder im Kanton Bern verfügen die Bürger über das eben im Mai 2022 in einem Volksentscheid modernisierte „Referendumsrecht des Volksvorschlages“. Das heisst die Bürger verlangen nicht nur eine generelle Abstimmung über das Gesetz, sondern können selber einem bestimmten Absatz eine Alternative zur Seite stellen. Dieses Bürgerrecht nennt sich in Anderen Kantonen „konstruktives Referendum“. Es entspricht dem Pendant des Rechtes des Parlamentes, einer Volksinitiative einen parlamentarischen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Bürger entscheiden dann mit einer Stichfrage welche Variante sie bevorzugen, wenn das Gesetz nicht gänzlich verworfen werden sollte. Übertragen auf den deutschen Sprachgebrauch, könnte man von einem „einfachen Volkseinwand“ (EV) sprechen für den Fall, dass einfach eine Volksabstimmung verlangt wird, und von einem „alternativen Volkseinwand“ (AV) wenn damit auch noch eine Alternative zu einem bestimmten

Artikel vorgelegt wird. Und es liesse sich durchaus vertreten, wenn für die beiden Volkseinwand-Möglichkeiten unterschiedliche Unterschriftenhürden verlangt werden, 2% beim EV, 3% für den AV beispielsweise.

- 10 Zusammenfassend möchte ich Sie wirklich bitten aus der Direkten Demokratie keine Schein-Demokratie zu machen und die Erweiterung der repräsentativen Demokratie so auszugestalten, dass die Bürgerinnen und Bürger diese partizipativen Rechte auch wirklich gebrauchen können zum Wohle aller in Thüringen.

28.6.2022



Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
University of Applied Sciences

HS Ludwigsburg • Postfach 0489 • 71604 Ludwigsburg

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

vorab per Mail

THÜR. LANDTAG POST
30.06.2022 17:27

16634/22

Prof. Dr. Arne Pautsch

Institut für Bürgerbeteiligung
und Direkte Demokratie

Ludwigsburg, den
Bearbeiter:
Telefon:
E-Mail:
Internet:

28.06.2022
Prof. Dr. Arne Pautsch

www.hs-ludwigsburg.de

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU
- Drucksache 7/1628 -

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Themenkomplex „Volkseinwand“ (Art. 1, Nummer 3 des Gesetzentwurfs)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/2021
zu Drs. 7/1628

Themenkomplex
"Volkseinwand"

zu dem mit Schreiben vom 10. März 2022 übermittelten Gesetzentwurf nehme ich hiermit gerne wie folgt schriftlich Stellung. Die Stellungnahme erfolgt anhand der mit dem Schreiben übermittelten Fragen der Mitglieder des Ausschusses und wird durch Ausführungen in der mündlichen Anhörung am 1. Juli 2022 ergänzt. Der Verfasser hat sich vorbehalten, einzelne Fragen auszulassen bzw. diese zu verkürzen oder verkürzt zu beantworten, wenn eine fachliche Einschätzung hierzu nicht möglich erschien.

Frage 1:

Angesichts dessen, dass ein „allgemeines“ fakultatives Referendum wie der „Volkseinwand“ nach Art. 82a ThürVerf-E bislang in den Ländern auf kein Vorbild zurückblicken kann, erscheint eine Prognose zu dieser Fragestellung nicht möglich. Überdies wird der Verfasser sich nachfolgend im Kern auf die verfassungsrechtlichen Fragen konzentrieren, die in der Gesamtschau bereits aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Erwägungen tendenziell eher in Richtung einer Schwächung des Parlaments durch das fakultative Referendum deuten. Hierzu wird vor allem unter Frage 2 und 3 ausführlicher Stellung genommen.

Frage 2:

Auch unter der ThürVerf (und hier vor allem Art. 45 Satz 2 ThürVerf) – wie nach Maßgabe aller übrigen Landesverfassungen auch, die durchgehend direktdemokratische Elemente vor allem in Gestalt der zwei- bzw. dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebung enthalten – ist von einem Gleichrangigkeitsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie auszugehen. Es besteht damit eine grundsätzliche Ranggleichheit zwischen Parlaments- und Volksgesetzgeber.

Vgl. für Thüringen *H.-J. Blanke*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar*, 2013, Art. 45 Rn. 29; grundlegend etwa *F. Wittreck*, *Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2022*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 53, 2005 S. 111 (151 ff.); *A. Pautsch*, *Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?*, in: N. Braun Binder et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, 2019, S. 13 (25 ff.); aus der Rechtsprechung insb. *SächsVerfGH*, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01 -, *NVwZ* 2003, 472 (472 f.).

Dies bedeutet, dass es nicht nur hinsichtlich der Ergebnisse des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens (d.h. bezüglich des parlamentsbeschlossenen Gesetzes einerseits und des

volksbeschlossenen Gesetzes andererseits), sondern auch bei einer ex ante-Betrachtung nach Maßgabe der Verfassung keine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber dem Volksgesetzgeber gibt.

H.-J. Blanke, in: J. Linck et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 2013, Art. 45 Rn. 29 („grundsätzlich gleichberechtigte Formen der Demokratie“); *A. Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung (a.a.O.), S. 25 ff.; *ders.*, Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: W. Reutter (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern, 2020, S. 263 (272 ff.); SächsVerfGH, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01 -, NVwZ 2003, 472 (472 f.).

Nach dieser Auffassung dürfte die für das Volksgesetzgebungsverfahren beschriebene Ranggleichheit auch im Hinblick auf die rechtlichen Wirkungen gelten, die mit dem Ergreifen des fakultativen Referendums verfolgt werden. Denn dieses ist auf die Aufhebung eines vom Landtag verabschiedeten Gesetzes gerichtet (vgl. Art. 82a Abs. 1 ThürVerf-E) und somit die Verknüpfung mit einem parlamentsbeschlossenen Gesetz hergestellt. Das Rangverhältnis von Parlamentsgesetzgeber und den auf direktdemokratischem Wege das Referendum „von unten“ ergreifenden wahl- und stimmberechtigten Bürgern (vgl. Art. 82a Abs. 1 ThürVerf-E) ist somit das gleiche wie im eingeführten Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 82 ThürVerf auch.

Allerdings ist bei der Bewertung des Rangverhältnisses von repräsentativer und direkter Demokratie für den Verfassungsraum des Freistaates Thüringen maßgeblich zu berücksichtigen, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerGH) in Anknüpfung an die Frage, ob das Volk an der staatlichen Willensbildung teilnimmt, bislang eine gegenläufige Auffassung vertritt und betont, dass in der ThürVerf ein „Gebot des Vorrangs der repräsentativen Demokratie“ angelegt sei, das sich aus der Zusammenschau des Demokratieprinzips aus Art. 45 Satz 2 ThürVerf und dessen Absicherung in der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ergebe.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 5 und S. 83 (89 f.); zuletzt bekräftigt in ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (139) Rn. 219.

Da der Volkseinwand darauf gerichtet ist, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz aufzuheben, spielt diese Rechtsprechung eine entscheidende Rolle bei der Bewertung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des fakultativen Referendums gerade in Thüringen.

Frage 3:

Die mit dem Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 vorgeschlagene Einführung des sog. „Volkseinwandes“ (und damit eines suspensiven fakultativen Referendums) in die ThürVerf (vgl. Art. 82a ThürVerf-E) begegnet grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken, und zwar vor allem im Hinblick auf die Ewigkeitsgarantie nach Art. 83 Abs. 3 ThürVerf. Angesichts dessen, dass für den Verfassungsraum Thüringens ein eigenständiger Ewigkeitsschutz besteht und überdies Art. 28 Abs. 1 GG als Verfassungsnorm vor allem der Homogenitätsabsicherung bezüglich der Staatsstrukturbestimmungen in den Ländern dient, kommt es vorrangig auf die Ausdeutung des Ewigkeitsschutzes nach der ThürVerf an.

Mit dem direktdemokratischen Instrument des „Volkseinwandes“ wird die in der Landesverfassung angelegte und durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf „ewigkeitsgeschützte“ Gleichrangigkeit von parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung (siehe insoweit bereits die Ausführungen zu Frage 2) zugunsten einer verfassungsrechtlich unzulässigen Prävalenz des Volkes aufgehoben.

Vgl. mit Blick auf die Parallele in Sachsen grundlegend H. K. Heußner/A. Pautsch, Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?, in: Neue Justiz (NJ) 2020, S. 89 ff. (92).

Für den Verfassungsraum des Freistaates Thüringen lassen sich die durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dem Volkseinwand vor allem an den folgenden Erwägungen festmachen: *Expressis verbis* ergibt sich aus Art. 45 S. 2 ThürVerf jedenfalls, dass Parlaments- und Volksgesetzgebung auf gleicher Stufe stehen und lediglich Ausprägungen unterschiedlicher Legitimationsstränge sind (Wahlen einerseits und die in Art. 45 S. 2 ThürVerf aufgeführten Abstimmungen andererseits).

H.-J. Blanke, in: J. Linck et al. (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaats Thüringen*, Handkommentar, 2013, Art. 45 Rn. 29.

In der Verfassungspraxis hat dies zur Folge, dass der Landtag Gesetze beschließen und in Kraft setzen kann, ohne das Volk um Zustimmung bitten zu müssen. Umgekehrt kann das Volk im Wege des Volksgesetzgebungsverfahrens Gesetze initiieren (Volksbegehren) und im Volksentscheid beschließen, ohne dass der Landtag zustimmen müsste. Dem würde es widersprechen, wenn das Parlament in Totalabhängigkeit vom Volke geriete und lediglich ein qualifizierter Produzent für Gesetzesvorlagen würde. Eine solche Totalabhängigkeit stellt der „Volkseinwand“ und alle übrigen Ausprägungen fakultativer Referenden mit Suspensivwirkung, die sich allgemein auf die gesamte Gesetzgebung beziehen, jedoch dar. Denn Parlamentsgesetze können danach nur zustande kommen, wenn das Volk diesen vor dem Inkrafttreten zugestimmt hat, stillschweigend oder ausdrücklich. Dem fakultativen Referendum kommt die Wirkung zu, dass mit Beschluss eines Parlamentsgesetzes die Frage an das Volk gerichtet wird, „ob dieses etwas gegen das Parlamentsgesetz haben könnte und wenn ja, dass es bitte ausdrücklich zustimmen möge.“ Schon aus diesen Erwägungen ergibt sich ein Verfassungsverstoß, nämlich gegen Art. 45 S. 2 ThürVerf.

Vgl. zur auf Thüringen übertragbaren Parallele in Sachsen wiederum *H. K. Heußner/A. Pautsch*, *Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?*, in: *Neue Justiz (NJ)* 2020, S. 89 ff. (92).

Zwar bedeutet ein suspensives fakultatives Referendum nur einen latenten Vorrang des Volkes als „Veto-Spieler“, da die ausdrückliche Zustimmung des Volkes im Unterschied zum obligatorischen Referendum nicht in jedem Fall zwingend ist, sondern nur dann, wenn eine Gruppe aus dem Volk das Referendum „ergreift“.

Vgl. *H. K. Heußner/A. Pautsch*, Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?, in: *Neue Justiz (NJ)* 2020, S. 89 ff. (92).

Die langen Erfahrungen vor allem in der Schweiz zeigen jedoch, dass das suspensive fakultative Referendum die Wirkung zeitigt, dass das Volk in wichtigen Fragen das „letzte Wort“ hat.

Vgl. *Linder/Mueller*, Schweizerische Demokratie, 4. Aufl. 2017, S. 296 f.

Die Einführung des suspensiven fakultativen Referendums ist auch nicht im Wege der Verfassungsänderung zulässig. Denn die nach Art. 45 S. 2 ThürVerf vorgegebene Gleichrangigkeit (s.o.) stellt einen ewigkeitsgeschützten Verfassungsgrundsatz dar, der aus dem Demokratieprinzip abgeleitet ist. Nach der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ist eine Verfassungsänderung unzulässig, durch welche die in den Artikeln 1, 44 Abs. 1, Artikeln 45 und 47 Abs. 4 berührt werden.

T. Poschmann, in: J. Linck et al. (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar*, 2013, Art. 83 Rn. 13 ff. („staatsstrukturorientierte Grundsätze“).

Bestehen bereits nach den vorangehenden Ausführungen unter dem Aspekt der in Art. 45 S. 2 ThürVerf angelegten und durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ewigkeitsgeschützten Gleichrangigkeit von repräsentativer und direkter Demokratie durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung des „Volkseinwandes“ als suspensives fakultatives Referendum, so verstärken sich diese unter Zugrundelegung der unter Frage 2 bereits angesprochenen Rechtsprechung des ThürVerfGH nochmals erheblich. Als weitere Schranke einer

Verfassungsänderung hat der ThürVerfGH im Hinblick auf Art. 45 S. 2 ThürVerf aus dem Demokratieprinzip abgeleitet, dass der Landesverfassung gar eine Prävalenz der repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungsform immanent sei.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 5 und S. 83 (89 f.); zuletzt bekräftigt in ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (139) Rn. 219; siehe dazu auch *T. Poschmann*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 2013, Art. 83 Rn. 18.

Setzt dieses „Prävalenzgebot“ zugunsten des parlamentarischen Gesetzgebers bereits der eingeführten Volksgesetzgebung – bestehend aus Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 82 ThürVerf) – Grenzen im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses, so dürfte es angesichts der durch das suspensive fakultative Referendum anzunehmenden Umkehrung in eine „Prävalenz des Volkes“ unter diesen verfassungsgerichtlichen Vorgaben erst recht unzulässig sein, mittels des Instruments des „Volkseinwandes“ die parlamentarische Gesetzgebung dem (latenten) Vorbehalt der Zustimmung des Volkes zu parlamentsbeschlossenen Gesetzen zu unterstellen.

Frage 4:

Hinweise für einen solchen Machtzuwachs sind auch im Ländervergleich nicht erkennbar. Denn dies würde bedeuten, dass Anhaltspunkte für eine Durchbrechung des Prinzips der „Legitimation von unten nach oben“ bestehen müssten mit der Folge, dass ein „Ableiten der selbsthandelnden Repräsentanten in eine souveräne Position“ (anstelle des Volkes) zu besorgen wäre.

Dazu so etwa *H.-J. Blanke*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 2013, Art. 45 Rn. 10 ff., insb. Rn. 13, unter Bezugnahme auf E.-W. Böckenförde, HStr II § 30 Rn. 15.

Dies ist nicht der Fall, denn die Landesverfassungen regeln gerade hinreichend präzise die Formen der demokratischen Legitimation durch Wahlen und Abstimmungen (so auch Art. 45 ThürVerf). Die mit „Abstimmungen“ erfasste direkte Demokratie ist als Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie hinreichend durch die (initiiierende) Volksgesetzgebung in den Landesverfassungen vorgesehen. Eine Erweiterung durch die Einführung des suspensiven fakultativen Referendums ist ungeachtet der zuvor angebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken auch verfassungspolitisch nicht angezeigt.

Frage 5:

Die „Anfälligkeit“ des fakultativen Referendums für eine populistische Instrumentalisierung liegt zum einen vor allem darin begründet, dass dieses direktdemokratische Instrument im Unterschied zur initiiierenden Volksgesetzgebung (Art. 82 ThürVerf) keinen ausgearbeiteten Gesetzentwurf verlangen, der Gegenstand des Volksbegehrens und des nachfolgenden Volksentscheids ist. Die Initiatoren eines fakultativen Referendums müssen sich nicht den Mühen unterziehen, einen verfassungsgerichtlicher Überprüfung zugänglichen Gesetzentwurf zu verfassen, sondern können sich stattdessen unmittelbar – im Erfolgsfalle des Volksentscheids mit kassatorischer Wirkung – gegen ein bereits parlamentsbeschlossenes Gesetz wenden. Das erleichtert es etwa der parlamentarischen Opposition, solche Gesetzgebungsvorhaben, die von einer parlamentarischen (Regierungs-)Mehrheit beschlossen wurden, in einer „Allianz mit dem Volk“ außerparlamentarisch mittels Ergreifens des Volkseinwands zu Fall zu bringen. Zugleich ist Anknüpfungspunkt des fakultativen Referendums stets ein Legislativakt des Landtags, wodurch auch gegenständlich die grundsätzliche Parallelität von Parlamentsgesetzgebung und der sie ergänzenden Volksgesetzgebung durchbrochen wird. Das Anknüpfen an ein Parlamentsgesetz, dessen Inkrafttreten verzögert bzw. gar verhindert werden soll, erhöht die Anfälligkeit für eine populistische Instrumentalisierung.

Frage 6:

Das Instrument des Volksbegehrens und das Instrument des fakultativen Referendums ergänzen sich gegenseitig nicht. Im Gegenteil wird die grundsätzliche Parallelität von Parlamentsgesetzgebung und Volksgesetzgebung mit der zusätzlichen Eröffnung der Möglichkeit des fakultativen Referendums (Art. 82a ThürVerf-E) die eingeführte Volksgesetzgebung nach Art. 82 ThürVerf – bestehend aus der Zweistufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheid – tendenziell entwertet. Denn der „Griff“ nach dem Referendum ist wesentlich einfacher möglich, als sich den Mühen eines Volksgesetzgebungsverfahrens zu unterziehen, das selbst in den Fällen, in denen es auf die Änderung oder Aufhebung eines bestehenden Parlamentsgesetzes gerichtet ist, eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes gemäß Art. 82 Abs. 1 ThürVerf.

Frage 7:

Ungeachtet der unter Frage 3 geäußerten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken würde die Einführung eines bloß abrogativen Referendums ohne Suspensionswirkung die Schwierigkeiten bezüglich des Inkrafttretens eines Parlamentsgesetzes abmildern. Die zumindest verfassungspolitische Fragwürdigkeit der angesprochenen systemischen Durchbrechung der Parallelität von Parlaments- und Volksgesetzgebung (siehe zuvor unter Frage 5 und 6) wäre damit aber nicht aufgehoben. Im Zweifel wird die Wirkung auch beim bloß abrogativen Referendum sein, dass die verfassungskräftig eingeführte Volksgesetzgebung tendenziell entwertet zu werden droht.

Frage 8:

Auch insoweit gilt unter Ausblendung der verfassungsrechtlichen Bedenken, dass eine rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Ausgestaltung des Verfahrens in der Landesverfassung selbst kaum unter Aussparung der in Art. 82a Abs. 1 bis 10 ThürVerf-E vorgesehenen Regelungsinhalte denkbar erscheint. Unter legislatischen Gesichtspunkten erscheint im Sinne der Übersichtlichkeit und Normenklarheit die vorgesehene Aufteilung auf insgesamt zehn Absätze sinnvoll, wenngleich rechtlich nicht zwingend. Die Reihenfolge der

Regelungsgegenstände erscheint prima facie auch konsistent. Als unter Aspekten der Normenklarheit und hinreichenden Bestimmtheit problematisch ist nach hiesiger Auffassung allerdings, dass an keiner Stelle des Art. 82a ThürVerf-E eine Legaldefinition des Begriffs des „Volkseinwandes“ erfolgt. Der Begriff wird vielmehr als bekannt vorausgesetzt, was mit Blick auf die rechtsstaatlichen Anforderungen gerade an die Bestimmtheit in der vorliegenden Form nicht mehr genügen dürfte. Es ist insofern anzuraten, in Art. 82a Abs. 1 ThürVerf-E zunächst eine Definition des Instruments vorzunehmen und im Anschluss daran den Klammerzusatz „(Volkseinwand)“ einzufügen.

Frage 9:

Diese in Art. 82a Abs. 9 ThürVerf-E vorgesehene Möglichkeit illustriert, dass die mehrfach angesprochene Durchbrechung der Parallelität von Parlaments- und Volksgesetzgebung durch das Instrument des suspensiven fakultativen Referendums die Funktions- und Handlungslogiken beider Legitimationsstränge nicht hinreichend berücksichtigt. Letztlich schafft sich der parlamentarische Gesetzgeber – wengleich mit dem Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit – eine Art „Rückholungsrecht“ für alle Gesetze, die er zuvor dem Volkseinwand ja gerade zugänglich machen wollte. Damit wird das Verfahren des Volkseinwandes mindestens zusätzlich verkompliziert, da allein die Voraussetzungen für die Dringlicherklärung – und damit auch dafür, wann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz keinen Aufschub duldet – nach hiesiger Auffassung zu unbestimmt sind und offenbar eine Entscheidung des Landtages nach Art. 82a Abs. 9 ThürVerf-E verfassungsgerichtlich nicht überprüft werden könnte. Aus der Bindung an die recht hohe Hürde einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag allein kann nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass das „Rückholrecht“ einem restriktiven Gebrauch im Ausnahmesinne unterstellt wäre. Denn ein zwingender Zusammenhang zwischen der Dringlichkeit einerseits und dem Mehrheitserfordernis andererseits ist nicht erkennbar. Die Norm erscheint daher auch nicht praktikabel.

Frage 10:

Die möglicherweise entstehenden Konflikte mit den Vorgaben des höherrangigen Rechts sind ein weiteres Folgeproblem der – mehrfach als systemwidrig beschriebenen – integralen Verknüpfung eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes und der Möglichkeit, dieses Gesetz auszusetzen bzw. am Ende gar aufzuheben. Das Ergreifen des fakultativen Referendums lässt die Notwendigkeit, dass Vorgaben des höherrangigen Rechts oder der Rechtsprechung ggfls. zwingend bei Normerlass zu berücksichtigen sind, außer Betracht. Dieses Problem besteht im Rahmen der Parallelität von Parlamentsgesetzgebung einerseits und Volksgesetzgebung andererseits deshalb nicht, weil eine (verfassungs-)gerichtliche Normenkontrolle die Einhaltung solcher zwingenden Vorgaben nötigenfalls sanktionieren könnte. Diese Möglichkeit besteht – sofern ersichtlich – nach Art. 82a ThürVerf-E bislang nicht und wäre dringend vorzusehen.

Frage 11:

Die Frage der maximalen Dauer der Verzögerung des Inkrafttretens eines parlamentsbeschlossenen Gesetzes beantwortet sich aus der Berücksichtigung und Zusammenrechnung aller – teilweise auch alternativ bestehender – Fristen nach Art. 82a ThürVerf-E.

Frage 12:

Eine Art. 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf entsprechende Bindung bei fakultativen Referenden, die auf eine Aufhebung einer durch den Landtag mit Zwei-Drittel-Mehrheit nach Art. 83 Abs. 2 S. 1 ThürVerf beschlossenes verfassungsänderndes Gesetz zielt, erscheint zwingend. Eine entsprechende Regelung ließe sich durch eine auf den Volkseinwand nach Art. 82a ThürVerf Bezug nehmende Ergänzung in Art. 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf umsetzen.

Frage 13:

Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ist zwingend auch für die Prüfung des direktdemokratischen Verfahrens des fakultativen Referendums vorzusehen. Dies kann bzw. muss neben verfahrensrechtlichen Fragen vor allem auch die Möglichkeit einer gegenüber der

Volksgesetzgebung zu modifizierenden (präventiven) Normenkontrolle dann umfassen, wenn es etwa um die Einhaltung der Vorgaben des höherrangigen Rechts geht bzw. das mit dem Volkseinwand angegriffene Parlamentsgesetz der Umsetzung einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung dient (siehe dazu schon unter Frage 10).

Frage 14:

Aufgrund der Unterschiede in den politischen Systemen und auf dem Hintergrund einer langen staatspraktischen Übung der direkten Demokratie in der Schweiz – und hier auch des fakultativen Referendums – ist dem Verfasser eine zielgerichtete Beantwortung dieser Frage nicht möglich.

Frage 15:

Wie zuvor.

Frage 16:

Angesichts des gegenständlich sehr begrenzten Anwendungsbereichs der genannten fakultativen Referenden nach Art. 70 Abs. 2 BremVerf (Privatisierungsreferendum bei irreversiblen Parlamentsentscheidungen) bzw. Art. 50 Abs. 4 HmbVerf (bei Konterlegislatur des Parlaments gegen volksbeschlossene Gesetze), die auch nach hiesiger Auffassung verfassungsrechtlich zulässige Ausnahmefälle des fakultativen Referendums darstellen, hat es – soweit ersichtlich – nach deren verfassungskräftiger Einführung keine Anwendungsfälle gegeben.

Frage 17:

Zunächst ist festzustellen, dass es eine „Zusatzlegitimation“ der repräsentativen Demokratie neben der durch Wahlakt nach Art. 45 S. 2 ThürVerf vermittelten Legitimation durch das fakultative Referendum verfassungsrechtlich der Sache nach nicht geben kann. Angesichts dessen, dass das fakultative Referendum sich gerade gegen eine bereits getroffene Parlamentsentscheidung richtet, dürfte es zudem – im Gegenteil – gerade eher delegitimierend wirken. Wie

bereits mehrfach angedeutet, führt die Einführung des direktdemokratischen Instruments des „Volkseinwandes“ zu einer Aufhebung der Parallelität der Parallelität von Parlaments- und Volksgesetzgebung und schwächt damit die eingeführten Instrumente der direkten Demokratie nach Art. 2 ThürVerf (Volksbegehren und Volksentscheid).

Frage 18:

Die Quoren nach Art. 82a Abs. 3 ThürVerf-E dürften angesichts ihrer Höhe (8 Prozent bei Amtseintragung, 10 Prozent bei freier Sammlung) im Verhältnis zu der 100-Tage-Sammelungsfrist eher prohibitiv wirken. Dies wirft in verfassungspolitischer Perspektive die Frage auf, ob die mit dem „Volkseinwand“ verbundenen Erwartungen (siehe Frage 1) sich tatsächlich einstellen, wenn viele Referendumsinitiativen bereits an dieser Hürde scheitern.

Frage 19:

Siehe hierzu bereits die Ausführungen zu Frage 9.

Frage 20:

Die Ausführungen auf die politische (Diskussions-)Kultur und die Dialogfähigkeit lassen sich – zumal aus juristischer Sicht – schwer abschätzen. Ein wesentlicher Faktor, der eher gegen die Verbesserung der Dialogkultur spricht, ist bei direktdemokratischen Verfahren grundsätzlich die Zuspitzung auf eine Ja-/Nein-Frage im Volksentscheid. Je nach Ausgang und in Abhängigkeit von den Anwendungserfahrungen und der Anwendungshäufigkeit kann ein direktdemokratisches Verfahren die Akzeptanz politischer Prozesse sowohl erhöhen als auch verringern. Dabei spielt nicht zuletzt die Bemessung der Quoren (siehe Frage 18) eine entscheidende Rolle.

Frage 21:

Von einer weiteren Ausgestaltung der Regelungen zum alternativen Gesetzesentwurf in Art. 82a Abs. 7 ThürVerf-E ist abzuraten. Die Regelung erscheint bereits gegenwärtig überfrachtet

und lässt vor allem mit Blick auf ihre Sinnhaftigkeit – gerade hinsichtlich der automatischen Aufhebung nach Art. 82a Abs. 7 S. 2 ThürVerf, mit der ja schließlich dem bereits ergriffenen Referendum gleichsam der Boden entzogen wird – Fragen offen. Es sollte ggf. erwogen werden, die Möglichkeit des alternativen Gesetzentwurfs anstelle der Aufhebung nach Art. 82a Abs. 5, 6 ThürVerf-E – und damit den gesamten Abs. 7 – zu streichen. Die Regelung zum Alternativvorschlag passt sich nicht recht in die Logik des fakultativen Referendums ein, wie sie für das Landesverfassungsrecht Thüringen mit Art. 82a ThürVerf vorgesehen ist. Das Recht des Landtags, einen Alternativvorschlag zu unterbreiten, ist systematisch im Volksgesetzgebungsverfahren zu verorten, wie Art. 82 Abs. 7 S. 2 Halbs. 2 ThürVerf belegt.

Ludwigsburg, den 28.06.2022

gez. Prof. Dr. Arne Pautsch

korrigierte Fassung



Themenkomplex "Volkseinwand"
mündliche Anhörung

HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

THÜR. LANDTAG POST
13.07.2022 17:47

17982/2022

Schriftliche Stellungnahme
zur Anhörung des Ausschusses für Verfassungsfragen des Thüringer Landtages
am 1.7.2022
zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen –
Reform des Staatsorganisationsrechts –
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Drs. 7/1628¹

Prof. Dr. Hermann K. Heußner, Hochschule Osnabrück

Gliederung

- A. Fokus und Maßstab der Stellungnahme
- B. Volkseinwand: „negatorische Volksgesetzgebung“ in radikaler Form
- C. Verfassungswidrigkeit des Volkseinwands
 - I. Herabstufung des Parlaments – kein Gesetz mehr aus eigener Kraft
 - II. Verfassungswidrigkeit
 - 1. Gleichrangigkeit
 - 2. ThürVerfGH
 - 3. Einführung durch Verfassungsänderung
 - a) Grundsatz
 - b) Quorumshöhe
 - aa) Prohibitorische Quoren
 - bb) Anwendungsfreundliche Quoren
- D. Alternative
- E. Ausgestaltung
 - I. Zulässigkeitsprüfung, Verfahrensregelungen
 - II. Dringlichkeitsklausel
- F. Fazit

Den Mitgliedern des

VerfA

¹ Die Stellungnahme basiert zu großen Teilen, z.T. wörtlich, auf *Heußner*, Schriftliche Stellungnahme als Sachkundiger in der Anhörung der AG Verfassungsänderung der Regierungskoalition zu „Volkseinwand“ und „Volksgesetzgebung“ im sächsischen Landtag am 4.6.2021, 10 Uhr, Online; *Heußner*, Schriftliche Stellungnahme als Sachkundiger in der Anhörung im Ausschuss für Verfassung und Recht, Demokratie und Gleichstellung des sächsischen Landtags zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion (Gesetz zur Erweiterung der sachunmittelbaren Demokratie im Freistaat Sachsen, Drs. 7/2702) am 10.3.2021; *Heußner/Pautsch*, Suspendiv fakultatives Referendum verfassungswidrig, Quoren viel zu hoch, Plebiszit schädlich – Zu den direktdemokratischen Vorschlägen des sächsischen Koalitionsvertrages 2019-2021, LKV 2020, S. 58 ff.; *dies.*, Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?, NJ 2020, S. 89 ff.

A. Fokus und Maßstab der Stellungnahme

Die Stellungnahme konzentriert sich im Schwerpunkt auf die Frage der **verfassungsrechtlichen Zulässigkeit** des Volkseinwandes. Die Stellungnahme erfolgt am Maßstab des **Verfassungsrechts** und der deutschen und vergleichenden **Staatslehre**.

B. Der Volkseinwand: „negatorische Volksgesetzgebung“ in radikaler Form

Dogmatisch betrachtet ist der „Volkseinwand“ eine andere Bezeichnung für das suspensiv-fakultative Referendum. Dieses ist der Wirkung nach ein **Instrument der Volksgesetzgebung**. Denn es entspricht einem aus dem Volk initiierten Gesetzentwurf, der ein in Kraft getretenes Parlamentsgesetz aufhebt. Der einzige, allerdings höchst bedeutsame Unterschied besteht darin, dass beim suspensiv-fakultativen Referendum der Antrag aus dem Volk bzw. das Volksbegehren für den parlamentarischen Gesetzesbeschluss eine aufschiebende, suspensive Wirkung entfaltet. Es handelt sich also um eine **radikale Form der rein negatorischen Volksgesetzgebung**.²

Bei der „**positiven Volksgesetzgebung**“ hat der Gesetzentwurf aus dem Volk einen „positiven“ Inhalt dergestalt, dass er sich nicht in der Aufhebung eines Gesetzes erschöpft.

C. Verfassungswidrigkeit des Volkseinwands

I. Herabstufung des Parlaments – kein Gesetz mehr aus eigener Kraft

Durch den Volkseinwand gerät das Parlament in Abhängigkeit vom Volk. Es ist lediglich noch ein **qualifizierter Produzent von Gesetzesvorlagen**. Denn das Parlament kann keine Gesetze mehr in Kraft setzen. Es ist vom Verhalten der Bürger³ abhängig, nämlich den Volkseinwand nicht zu erheben bzw. im Volksentscheid für das Gesetz zu stimmen. Parlamentsgesetze können also nur in Kraft treten, wenn das Volk diesen zuvor zugestimmt hat, stillschweigend durch Unterlassen, den Volkseinwand zu erheben, oder ausdrücklich mit einer Ja-Mehrheit im Volksentscheid.⁴ Das suspensiv-fakultative Referendum hat der Sache nach die Wirkung, dass mit Beschluss des Parlamentsgesetzes die Frage an das Volk gerichtet wird,

„ob dieses etwas gegen das Parlamentsgesetz haben könnte und wenn ja, dass es bitte ausdrücklich zustimmen möge.“

Die Volksgesetzgebung, die durch **einen Antrag aus dem Volk** bzw. ein Volksbegehre **mittels eines eigenen Gesetzentwurfs** eingeleitet wird, hat diese Wirkung nicht. Das Parlament muss sich lediglich mit dem Gesetzesvorschlag befassen. Darüber hinaus gebietet der Grundsatz der Verfassungsorgantreue und das darin begründete Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme, dass das Parlament verpflichtet ist, den Beschluss eines konterkarierenden Gesetzes im Zeitraum vom Start der Sammlung für ein zugelassenes Volksbegehren bis zum Inkrafttreten des ggf. beschlossenen Volksgesetzes zu unterlassen.⁵

² Vgl. auch *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 41.

³ Mit männlichen Formulierungen sind die übrigen Geschlechter mitgemeint.

⁴ Vgl. auch *Heußner*, Die gravierenden Rechtsstaatsmängel der schweizerischen Direktdemokratie, NVwZ-Extra 17/2017, S. 2, 5, https://content.beck.de/NVwZ/NVwZ-Extra_2017_17.pdf (29.6.2022).

⁵ Vgl. *Baldus*, in: Linck et al., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 82 Rn. 50 ff.

II. Verfassungswidrigkeit

1. Gleichrangigkeit

Richtigerweise ist davon auszugehen, dass in Thüringen Parlaments- und Volksgesetzgebung denselben verfassungsrechtlichen Rang haben.⁶ So lautet **Art. 45 ThürLV**, der gem. **Art. 83 ThürLV** Ewigkeitsgarantie genießt:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Es verwirklicht seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid. Es handelt mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung.“

Aus dem **Wortlaut** läßt sich eine Prävalenz des einen oder anderen Legitimationsverfahrens nicht ableiten. Vielmehr signalisiert die additive Aufzählung in Art. 45 Abs. 3 ThürLV mit Hilfe der „Konjunktion *und* (...) den Gleichrang von Sach- und Personalentscheidungen.“⁷ Beide Legitimationsmodi sind danach gleichermaßen Ausprägung der Volksherrschaft. Insbesondere läßt sich aus dem „einfachen Verfassungsrecht“ nicht auf die Bedeutung von Art. 45 ThürLV schließen. Denn die ewigkeitsgarantierten Gehalte der Verfassung haben innerhalb der Verfassung einen besonderen Rang. Diese bestimmen deshalb die Auslegung einfachen Verfassungsrechts, nicht umgekehrt.⁸ Dementsprechend ist von Gleichrangigkeit beider Gesetzgebungsverfahren auszugehen.

Nur dies entspricht auch dem **Zweck** von Volksgesetzgebung. Denn einerseits hat die direkte Demokratie die Funktion, die Defizite des reinen Parlamentarismus zu kompensieren, die in bestimmten Sachfragen zu Minderheitenherrschaft führen können. Denn Wahlen sind unterkomplex, weil die Bürger nur Programmpakete wählen und Blankoschecks ausstellen können. Zudem kommt es immer wieder zu „Wortbruch“ der Abgeordneten.⁹

Andererseits darf Volksgesetzgebung die dem Parlamentsgesetzgebungsverfahren innewohnenden Qualitätsmerkmale nicht zerstören. Dazu zählt auch, dass das Parlament seine Führungsfunktion wahrnehmen kann.¹⁰ So fungieren Parlament und Regierung als vermittelnde Akteure, um den Gemeinwillen herauszubilden. Sie haben **Rechtzeitigkeits-** und **Gesamtergebnisverantwortung**. Dazu gehört auch, dass im Parlament **Gesetze** diskutiert und zur Abstimmung gestellt werden können, von denen die Abgeordneten annehmen, dass sie dem Gemeinwohl zwar dienen, zur Zeit jedoch **noch keine Mehrheit in der Bürgerschaft** haben. Denn Parlament und Regierung haben eine politische, im freien Mandat verankerte **Führungsfunktion**. Diese müssen sie nach bestem Wissen und Gewissen auch dann ausfüllen,

⁶ Grundlegend dazu *Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „Identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?, in: Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, 2019, S. 13, 25 ff.

⁷ *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 16, am Beispiel von Art. 20 Abs. 2 GG.

⁸ *Dreier/Wittreck*, a.a.O., S. 17

⁹ Näher *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein – Die Notwendigkeit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: Heußner/Pautsch/Wittreck (Hrsg.), Direkte Demokratie, Festschrift für Otmar Jung, 2021, S. 50 ff.

¹⁰ Vgl. hierzu – z.T. wörtlich – *Heußner*, Zur Integration von Volksgesetzgebung in das politische System Deutschlands, in: Mörschel/Efler (Hrsg.), Direkte Demokratie auf Bundesebene, 2013, S. 27 f.

wenn die Mehrheiten im Volk als (zunächst) gegenläufig wahrgenommen werden. Ihre Aufgabe besteht gerade **nicht** darin, jeder **Umfrage „hinterher zu laufen“**.¹¹ Die gewählten Repräsentanten und die Parteien müssen eine Zeit lang¹² die Möglichkeit haben, die **Bürger** von ihren Vorschlägen aufgrund der **Wirkung in der Praxis überzeugen** zu können. Sie müssen deshalb die Gesetze „ins Werk setzen“ können, ohne das Volk fragen zu müssen. Es muss ein „Praxis-Lernprozess“ möglich sein.¹³ Dies erfordert aber, dass das Parlament nicht daran gehindert werden darf, Parlamentsgesetze in Kraft zu setzen.

Dies bedeutet, dass auch Volksgesetzgebung keinen Vorrang haben darf. Kein Verfahren darf über das andere dominieren. Das suspensiv-fakultative Referendum, d.h. der **Volkseinwand** ist somit **verfassungswidrig**. Denn dieses Instrument führt zu einer Prävalenz der negatorischen Volksgesetzgebung.

Verfassungsvergleichend widerspricht der Verfassungswidrigkeit auch nicht, dass in Hessen und Bayern für Verfassungsänderungen ein **obligatorisches Referendum** vorgeschrieben ist. Denn in Hessen ist Volksgesetzgebung im Hinblick auf Verfassungsänderungen gar nicht möglich, Art. 123 Abs. 2 HessVerf. Hier hat das Parlament Vorrang. Denn nur dieses kann eine Verfassungsänderung zum Volkentscheid bringen, das Volk jedoch ohne Zustimmung des Parlamentes nicht.¹⁴ Und außerdem betrifft – dies gilt generell – das obligatorische Verfassungsreferendum nur die Verfassungsebene und damit nur sehr wenige Gesetzesbeschlüsse des Parlamentes.

2. ThürVerfGH

Da der ThürVerfGH in seiner bisherigen Rspr. von Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens ausgeht,¹⁵ ist die Einführung des Volkseinwandes bei Zugrundelegung dieser Rechtsprechung erst recht verfassungswidrig.

3. Einführung durch Verfassungsänderung

a) Grundsatz

Nach Art. **83 Abs. 3 ThürLV** sind alle Verfassungsänderungen ausgeschlossen, welche u.a. die in Art. **45 ThürLV** niedergelegten Grundsätzen „berühren“. In der Ewigkeitgarantie des Grundgesetzes heißt es in Art. **79 Abs.3 GG** ebenfalls, dass eine Änderung des Grundgesetzes dann ausgeschlossen ist, wenn die dort aufgezählten Grundsätze „berührt werden“. Unter „berühren“ ist nach Auffassung des BVerfG zu verstehen, dass eine Verfassungsänderung nur dann ausgeschlossen ist, wenn einer der **Grundsätze „prinzipiell preisgegeben“**¹⁶ wird.¹⁷

¹¹ Darin liegt eine Hauptfunktion des freien Mandats, vgl. *Zippelius/Würtenberger*, Deutsches Staatsrecht, 33. Aufl. 2018, § 38 Rn. 76; *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2017, Rn. 690. Das freie Mandat ist ewigkeitgarantiert, vgl. *Dreier*, in: *Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 3, 3. Aufl., Art. 79 Rn. 39.

¹² Diese Zeit ist nicht unbegrenzt. Denn aufgrund des Volksgesetzgebungsverfahrens haben die Bürger die Möglichkeit, in Kraft getretene Gesetze im Nachhinein aufzuheben. Da das Volksgesetzgebungsverfahren jedoch zeitlich lang gestreckt ist, verbleibt eine Mindestzeit, in der sich das Parlamentsgesetz bewähren kann.

¹³ *Heußner*, Die Krise Kalforniens – Die Schuld der direkten Demokratie?, Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, 2012, S. 218.

¹⁴ *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 33 f.

¹⁵ ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01.

¹⁶ So *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 79 Rn. 10.

¹⁷ Vgl. auch *Hain*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. II, 7. Aufl. (2018), Art. 79 Rn. 48;

Nach Auffassung des ThürVerfGH ist „berühren“ nur gegeben, wenn die Grundsätze in diese **konstituierenden Teilbereichen außer Acht** gelassen werden und dadurch der jeweilige Grundsatz dem **Verfall preisgegeben** wird.¹⁸ Nach beiden Maßstäben liegt „berühren“ vor. Denn abgesehen von Ausnahmen wäre der Landtag nicht mehr in der Lage, eigenständig ein Gesetz in Kraft zu setzen. Der Grundsatz der **Gleichrangigkeit** wäre **preisgegeben** bzw. **verfallen**.

b) Quorumshöhe

aa) Prohibitorische Quoren

Verfassungswidrigkeit scheidet aus, wenn die Qualifikationsquoren für ein suspensiv-fakultatives Referendum weitgehend prohibitorisch wirken. Denn dann kommt der Volkseinwands in der Praxis so gut wie nicht zum Einsatz. Der Gesetzentwurf sieht gem. Art. 82 a Abs. 3 Satz 2 n.F. bei einer Sammlungsfrist von 100 Tagen ein Quorum von **8 %** bei Amtseintragung und **10 %** bei freier Sammlung vor. Die Quoren haben dieselbe Höhe wie die bisherigen Quoren für Volksbegehren. Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass diese **weitgehend prohibitorisch** wirken.¹⁹ Seit über zehn Jahren hat kein Volksbegehren das Qualifikationsquorum erreicht.²⁰

bb) Anwendungsfreundliche Quoren

Sollen direktdemokratische Verfahren jedoch in der Praxis wirken, müssen sie anwendungsfreundlich sein. Ein anwendungsfreundliches Niveau haben z.B. die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 22.1.2022²¹ vorgeschlagenen Quoren für Volksbegehren in Höhe von **4 %** bzw. **5 %**. Bei diesem Quorumsniveau ist jedoch eine Verfassungsänderung unzulässig, weil hierdurch die oben dargestellte Prävalenz der Volksgesetzgebung infolge des Volkseinwandes entsteht.

Die Tatsache, dass in der Schweiz nur gegen 8 % der Gesetze (referendumspflichtige Vorlagen) das fakultative Referendum mit Erfolg ergriffen wird,²² spricht nicht dagegen. Denn zum einen ändert dies nichts daran, dass dennoch in 100 % der Fälle das Parlament vom Verhalten der Bürger abhängig ist. Zum anderen stellt diese lediglich quantitative Betrachtungsweise die Wichtigkeit und die Umstrittenheit der jeweiligen Vorlagen nicht in Rechnung. Vorlagen, die nicht sehr bedeutsam bzw. nicht sehr umstritten sind, sind für die Frage der Gleich- oder Nachrangigkeit der Parlamentsgesetzgebung somit weitgehend irrelevant. Es kommt qualitativ auf die **sehr bedeutsamen und sehr umstrittenen Vorlagen** an. Diese wichtigen Parlamentsvorlagen **filtert** das **suspensiv-fakultative Referendum** aber gerade zu großen Teilen **heraus**.

Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 37.

¹⁸ Vgl. *Poschmann*, in: Linck et al., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 83 Rn. 11 m.w.N.

¹⁹ Vgl. schon *Heußner*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Verfassungsfragen des Thüringer Landtages am 17.5.2022 zum Fünften Gesetz zur Änderung des Freistaates Thüringen – Weiterer Aufbau der direkten Demokratie auf Landesebene – Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drs. 7/158, S. 9. Die Quoren sollten allerdings noch niedriger sein, vgl. *Heußner*, Schriftliche Stellungnahme am 17.5.2022, a.a.O., S. 9 f.

²⁰ Vgl. *Rehmet*, Volksbegehren in den deutschen Bundesländern, <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren> (29.6.2022).

²¹ Drs. 7/158, S. 5, Art. 82 Abs. 5 Satz 2 n.F.

²² *Linder/Mueller*, Schweizerische Demokratie, 4. Aufl. 2017, S. 304.

Die Erfolgsquote der Initiatoren im Volksentscheid (Parlamentsgesetz abgelehnt) beträgt 43 %.²³

Dass die Bundesländer in Deutschland wesentlich weniger **Gesetzgebungszuständigkeiten** haben, als der Bundesgesetzgeber in der Schweiz, ist irrelevant. Es kommt darauf an zu erkennen, dass der Volkseinwand die entscheidende, nämlich herausfilternde Wirkung auf die bedeutsamen und sehr umstrittenen Gesetze, für welche Thüringen die Zuständigkeit hat, entfalten wird.

Zwar sind **Quoren** von 4 % bzw. 5 % wesentlich höher als in der Schweiz mit 1 % für das fakultative Referendum.²⁴ Allerdings sind auch diese Quoren in der Lage, erfolgreich und **tiefgreifend die Gesetzgebung zu gestalten**. Dies zeigen Hamburg und Berlin, wo die Quoren für Volksbegehren 5 bzw. 7 % betragen. Dort kam es von 1996 bis 2016 zu 16 erfolgreichen Anträgen auf Volksbegehren und 7 Volksentscheiden bzw. von 1995 bis 2016 zu 9 erfolgreichen Anträgen auf Volksbegehren und zu 5 Volksentscheiden.²⁵ Hamburg hat eine Gesamterfolgsquote aller beantragter Verfahren in Höhe von 42,5 %, Berlin von 25,7 %.²⁶

D. Alternative

In bestimmten, **eng begrenzten Ausnahmefallgruppen** können fakultativ-suspensive Referenden sinnvoll sein.²⁷ Diese Fallgruppen könnten in einer Positivliste enumerativ aufgeführt werden. Dies gilt z.B. bei andernfalls **irreversibel eintretenden Folgen**, etwa bei unkündbaren Staatsverträgen.²⁸ Auch Fälle von „**Gesetzgebung in eigener Sache**“ bilden eine mögliche Ausnahmekonstellation. Dazu zählen Wahlgesetze.

Um zu verhindern, dass das gegenüber Parlamentsgesetzgebung langsamere Volksgesetzgebungsverfahren in einem „Hase-Igel-Spiel“ ins Hintertreffen gerät, ist in Hamburg – so wie bei Wahlgesetzen – auch im Fall von **Parlamentsgesetzen, die Volksgesetze aufheben** oder ändern, das suspensive fakultative Referendum ausnahmsweise zugelassen, Art. 50 Abs. 4 HambVerf. Die Bindung an das suspensiv-fakultative Referendum ist allerdings zu befristen.²⁹ In diesen Fällen sind außerdem Dringlichkeitsklauseln vorzusehen. Diese müssen es dem Parlament ermöglichen, in besonderen, eng umgrenzten Fällen, die keinen Aufschub dulden, das Parlamentsgesetz sofort in Kraft treten zu lassen.

²³ Linder/Mueller, a.a.O., S. 304 f.

²⁴ Art. 141 Schweizerische Bundesverfassung; Heußner/Jung, Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: Heußner/Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 4. Aufl. 2011, S. 118.

²⁵ Mehr Demokratie, Volksentscheidranking 2016, S. 29, 33, <https://www.mehr-demokratie.de/volksentscheidsranking/> (3.6.2021).

²⁶ Mehr Demokratie, Volksbegehrensbericht 2021, S. 23, https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2022/2022-03-25_VBB_2021_web.pdf (29.6.2022).

²⁷ Heußner, Zur Integration, a.a.O., S. 28.

²⁸ Heußner, Zur Integration, a.a.O., S. 28.

²⁹ Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein – Die Notwendigkeit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: Heußner, Pautsch, Wittreck (Hrsg.), Direkte Demokratie, Festschrift für Otmar Jung, 2021, S. 70.

E. Ausgestaltung

I. Zulässigkeitsprüfung, Verfahrensregelungen

Auch suspensiv-fakultative Referenden sind – so wie übrige Volksbegehren – im Rahmen einer Zulässigkeitsprüfung einer **präventiven Normenkontrolle** zu unterziehen. Daran fehlt es im Gesetzentwurf. Eine Zulässigkeitsprüfung ist insbesondere notwendig, weil das angegriffene Parlamentsgesetz aufgrund von Verpflichtungen aus Europa-, Bundes-, Landesverfassungs- oder Staatsvertragsrecht erlassen worden sein könnte. Deshalb sollte ein **Verweis auf Art. 82 Abs. 3 ThürLV** erfolgen. Eine Normenkontrolle ex post kann eine präventive Normenkontrolle nicht ersetzen, da dann die enormen Anstrengungen für die Unterschriftensammlung und den Abstimmungskampf ggf. vergeblich waren und so enorme Politikverdrossenheit entstehen.³⁰

Wegen weiterer Verfahrensfragen empfiehlt sich auch ein Verweis auf Art. 82 Abs. 4 und Abs. 5 Satz 1 ThürLV.

II. Dringlichkeitsklausel

Um in Dringlichkeitsfällen, die keine Aufschub dulden, schnelles Handeln des Parlaments zu ermöglichen, empfiehlt es sich, **lediglich eine Mehrheit** der abgegebenen Stimmen oder der Mandate zu verlangen. Die Notwendigkeit einer 2/3-Mehrheit birgt die Gefahr von Blockaden. Das Tatbestandsmerkmal „keinen Aufschub dulden“ ist vom **ThürVerfGH** ggf. zu prüfen.

F. Fazit

Der Volkseinwand (suspensiv-fakultatives Referendum) ist im Rahmen der vorgeschlagenen quasi-prohibitorischen Quoren zulässig, im Rahmen anwendungsfreundlicher Quoren jedoch nicht.

³⁰ Näher *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein, a.a.O., S. 78 f.

An den
Thüringer Landtag
- Verfassungsausschuss -
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST
27.06.2022 06:58

16083/2022

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/2009
zu Drs. 7/1628

www.thueringen.mehr-demokratie.de

25.6.2022

Themenkomplex "Volkseinwand"

Anhörung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen

DS 7/1628 | Themenkomplex „Volkseinwand“ | Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs

Sehr geehrte Damen und Herren,
der Verfassungsausschuss des Thüringer Landtages hat Mehr Demokratie e. V. mit Schreiben vom 10.3.2022 zur mündlichen Anhörung zu o. g. Gesetzentwurf eingeladen und um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Dem kommen wir gern nach.

Mehr Demokratie e. V. begrüßt die Initiative zur Einführung des Volkseinwandes und würdigt, dass die CDU-Fraktion an dem 2016 zum ersten Mal vorgestellten Vorhaben festhält.¹

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

1.1 Wirkungen des Volkseinwandes

Der Volkseinwand ist – neben dem Initiativrecht (auf Landesebene: Volksgesetzgebung) und dem Obligatorischen Referendum (z. B. über Verfassungsänderungen² oder Investitionen³) – eines der drei klassischen direktdemokratischen Instrumente.

¹ Siehe DS 6/2283.

² In Deutschland nur in Bayern und Hessen.

³ So etwa in der Schweiz die sogenannten Finanzreferenden.

Es gilt als das wirksamste Instrument, die von der gewählten Vertretung verlangte Repräsentanz zu sichern, da politische Entscheidungen vor ihrem Inkrafttreten von den Bürgerinnen und Bürgern zurückgeholt werden können. Perspektivisch sorgt diese Möglichkeit – wie die 140-jährige Praxis in der Schweiz zeigt⁴ – für mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung, eine ernsthaftere Anhörung von einzelnen Interessen, eine genauere Abwägung einzelner Aspekte sowie ausreichend Zeit für die Beratung (in der Schweiz: Vernehmlassung). Gerade mit dem fakultativen Referendum hat die Schweizer Politik ihre Konsensfähigkeit geschult und ihre Konkordanzdemokratie ausgeprägt;⁵ sogar Gesetzestexte werden verständlicher gefasst, wenn die Bürgerinnen und Bürger beanspruchen können, das Gesetz zu stoppen.

Diese Vorteile des Volkseinwandes sind bereits bei der Einbringung des ersten Gesetzentwurfes der CDU-Fraktion zur Sprache gekommen: „Wenn der Bürger künftig bei Gesetzen des Landtags das letzte Wort hat, dann zwingt es den politischen Betrieb nahezu unumgänglich dazu, mit mehr Sorgfalt, mit mehr Kommunikation, mit mehr Nachfrage, mit mehr Zeit die Gesetze auf den Weg zu bringen.“⁶ Der Volkseinwand kann also als Instrument verstanden werden, mit dem sich Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Parlament wieder zurückgewinnen lässt. Mit dem Volkseinwand „zeigt sich ..., ob die ‚gefühlte Mehrheit‘ im öffentlichen Diskurs auch tatsächlich der Mehrheit der Bevölkerung entspricht.“⁷ Nutzen die Bürgerinnen und Bürger den Volkseinwand nicht, kann immerhin von einer hohen Akzeptanz der vom Parlament auf den Weg gebrachten Gesetzesinitiative ausgegangen werden.

Zusammengefasst lässt sich sagen: Der Volkseinwand verhilft der repräsentativen Demokratie dazu, repräsentativer zu werden.

Selbstverständlich kann auch das Initiativrecht genutzt werden, sofern es einigermaßen nutzbar ist, Gesetze anzugreifen und Reformen durchzusetzen.⁸ Allerdings ist dann von einer Vertrauen stärkenden Wirkung kaum auszugehen. Das direktdemokratische Gleis sollte also (die obligatorischen Referenden seien hier einmal ausgeblendet), zwei Schienen haben: das Initiativrecht und das Vetorecht. Damit könnte das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, gewissermaßen das erste Wort (Initiative) und das letzte Wort (Korrektur) haben; die Schweizer bezeichnen die beiden Instrumente deswegen auch als Gaspedal und Bremse.⁹

⁴ In der Schweiz wird das Instrument „fakultatives Referendum“ genannt.

⁵ Der Schweizer Politikwissenschaftler Leonhard Neidhart nennt dies die „Wandlung von der Abstimmungs- zur Verhandlungsdemokratie“, so in Andreas Gross, *Die unvollendete Direkte Demokratie*, 2016, S. 47.

⁶ Mike Mohring, Protokoll der Plenarsitzung des Thüringer Landtages am 23.6.2016, S. 10. Überzeugend hat auch Werner Patzelt fünf Vorteile des fakultativen Referendums herausgearbeitet; s. TLZ vom 28.8.2016 – <http://wjpatzelt.de/?p=940>

⁷ Michael Kretschmer, DIE ZEIT Nr. 27/2019 vom 27.6.2019. Auf Kretschmer geht auch der Begriff „Volkseinwand“ zurück, der sich durchzusetzen scheint.

⁸ Frank Decker meint, zwischen 1947 und 2010 seien zwei Drittel der Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren in den Bundesländern gegen Parlamentsbeschlüsse gerichtet und damit eigentlich Veto-Initiativen gewesen: <http://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845231358-37/volksgesetzgebung-oder-volksveto-ueberlegungen-zur-institutionellen-ausgestaltung-der-direktdemokratie-in-der-bundesrepublik>

⁹ Linder, Wolf, *Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, 1999.

Es ist also grundsätzlich zu begrüßen, wenn den Thüringer Bürgerinnen und Bürgern zukünftig beide Instrumente angeboten würden. Es „könnte der größtmögliche Beitrag aus dem Parlament dafür sein, für mehr Stabilität der Demokratie in diesem Land zu sorgen ...“¹⁰

1.2 Der Volkseinwand in Deutschland

Auf Landesebene gibt es den Volkseinwand bzw. das fakultative Referendum in Deutschland bisher nur in Hamburg und in Bremen, allerdings nur für Ausnahmefälle. In Hamburg ist es beschränkt auf das Wahlgesetz und auf Parlamentsbeschlüsse, die das Ergebnis eines Volksentscheids verändern.¹¹ In Bremen kann das fakultative Referendum nur bei Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge ergriffen werden.¹²

Auf kommunaler Ebene besteht in allen Bundesländern die Möglichkeit, mit einem Bürgerentscheid Beschlüsse des Gemeinderates zu kassieren. Die Hürden entsprechen denen für Bürgerbegehren. In der Regel muss das Bürgerbegehren binnen einer definierten Frist eingereicht werden. Eine Veränderungssperre, mit der die Umsetzung des Gemeinderatsbeschlusses aufgehalten werden kann, wird allerdings erst wirksam, wenn das entsprechende Bürgerbegehren für zustande gekommen erklärt wurde.¹³ Anders als bei dem hier vorgeschlagenen Volkseinwand wird die Wirksamkeit des Beschlusses nicht aufgehalten, um in dieser Zeit eine Überprüfung auf direktdemokratischem Wege erreichen zu können.

Für die Bundesebene vorgeschlagen wurde der Volkseinwand gemeinsam von CSU und SPD während der Koalitionsverhandlungen 2013. Es sollte der Einstieg in die direkte Demokratie auf Bundesebene sein.¹⁴ Dies hat allerdings keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden. Zuvor hatte die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Gesetzesentwurf zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum vom 11.6.2013 ein „volksbegehrtes Referendum“ vorgeschlagen.¹⁵ Im Bundesrat war 2012 eine von Schleswig-Holstein ausgehende Initiative anhängig, die sich für die Einführung des bundesweiten Volksentscheids und für fakultative Referenden auf Bundesebene eingesetzt hat.¹⁶

In Sachsen sieht der derzeitige Koalitionsvertrag vor, zu „prüfen, wie das System der Volksgesetzgebung sinnvoll durch das weitere Instrument eines Volkseinwands ergänzt werden kann“.¹⁷ Auch in Sachsen – wie in Thüringen – ist die Einführung des Volkseinwands mit einer Reform der Volksgesetzgebung verbunden.

¹⁰ Mohring, Protokoll der Plenarsitzung des Thüringer Landtages am 23.6.2016, S. 10.

¹¹ Art. 50 Abs. 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg.

¹² Art. 70, Abs. 2 sowie Art. 42 Abs. 4 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen.

¹³ Für Thüringen siehe ThürEBBG § 15 Abs. 1.

¹⁴ Süddeutsche Zeitung, 12.11.2013: <http://www.sueddeutsche.de/politik/spd-und-csu-fuer-volksabstimmungen-auf-bundesebene-endlich-mitbestimmen-1.1816451>

¹⁵ DS 17/13873.

¹⁶ DS 729/12.

¹⁷ *Erreichtes bewahren. Neues ermöglichen. Menschen verbinden. Gemeinsam für Sachsen, Koalitionsvertrag 2019 bis 2024*, von CDU, B90/Die Grünen, SPD, S. 111.

1.3 Das fakultative Referendum in der Schweiz

In der Schweiz gibt es das fakultative Referendum auf Bundesebene seit 1874,¹⁸ zunächst bezeichnet als Vetoinitiative: Nach Art. 141 der Bundesverfassung können 50.000 Stimmberechtigte (rund ein Prozent der Stimmberechtigten) oder acht Kantone binnen 100 Tagen eine Volksabstimmung darüber verlangen, ob das jeweilige Gesetz in Kraft treten soll (oder nicht).¹⁹

Seit seiner Einführung wird das fakultative Referendum in der Schweiz auf Bundesebene im Schnitt eineinhalb Mal pro Jahr ergriffen, wobei etwa 15 % der Initiativen an der Unterschriftenhürde scheitern. In etwas mehr als der Hälfte der Fälle werden die entsprechenden Gesetze bestätigt. Die Schweizerische Bundeskanzlei veröffentlicht die „Hängigen Referendumsvorlagen“, also diejenigen beschlossenen Gesetze, die sich in der Referendumsfrist von 100 Tagen befinden. Hier wird jeweils auch vermerkt, ob das fakultative Referendum ergriffen wurde; die dazugehörige Unterschriftenliste wird – ebenfalls auf der Seite der Bundeskanzlei – veröffentlicht und als Download zur Verfügung gestellt.²⁰

2. Der Gesetzentwurf im Einzelnen

2.1 Der Themenausschluss – Art. 82 a Abs. 2

Der vorliegende Gesetzentwurf macht die in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf für Volksbegehren definierten Themenausschlüsse und damit auch das sogenannte Finanztabu für Volkseinwände geltend. Dies wird jedoch nicht begründet.

Den Volkseinwand mit einem Themenausschluss, insbesondere mit dem Finanzvorbehalt ähnlich den Volksbegehren zu umstellen, macht das Instrument wirkungslos. Damit wären sämtliche vom Landtag verabschiedeten Gesetze, die sich finanziell wesentlich auf den Landeshaushalt auswirken, für Volkseinwände tabu. Die Wirkung wäre noch fataler als für Volksbegehren: Eine Initiative kann die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens gegebenenfalls umgehen, indem sie ihren Gesetzentwurf entsprechend gestaltet. Dies wäre bei vom Landtag beschlossenen Gesetzen nicht möglich.

Gravierend dürfte sich der hier vorgeschlagene Themenausschluss auch insofern auswirken, als Art. 82 a Abs. 8 des vorgelegten Gesetzentwurfes die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes vorsieht. Dies dürfte bei dem dann geltenden Finanztabu für den Volkseinwand unweigerlich der Fall sein, da sich daraus die Verpflichtung ableiten lässt, den Volkseinwand vom Verfassungsgericht überprüfen zu lassen. Allerdings, und anders als bei der Volksgesetzgebung, kommt es erst nach erfolgter Unterschriftensammlung zur Überprüfung, da es eine Antragsstufe für den Volkseinwand vergleichbar dem Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gar nicht gibt. Man mag sich die Wirkung vorstellen: Eine Initiative sammelt die

¹⁸ Eine lange Tradition fakultativer Referenden finden wir auch in den USA; 24 der 50 US-Gliedstaaten kennen fakultative Referenden.

¹⁹ Das fakultative Referendum gibt es auch in allen Kantonen, zuerst eingeführt 1831 im Kanton St. Gallen. Das Initiativrecht auf Bundesebene wurde „erst“ 1891 eingeführt.

²⁰ https://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html

erforderlichen Unterschriften, nimmt erfolgreich die Hürde für einen Volkseinwand, der danach vom Verfassungsgericht für unzulässig erklärt wird. Die Folge ist ein extremer Vertrauensverlust in das Instrument und die demokratischen Institutionen.

Aus Art. 82 Abs. 2 ThürVerf ergibt sich nicht der Zwang, die Themenausschlüsse auch auf den Volkseinwand auszudehnen. Der Gesetzgeber ist völlig frei, die Bedingungen für den Volkseinwand unabhängig von den Vorgaben für die Volksgesetzgebung zu definieren. Inhaltlich ist die Ausdehnung des Themenausschlusses für Initiativbegehren auf den Volkseinwand nicht nachvollziehbar. Mit einem Volkseinwand ist kein Eingriff in den Landeshaushalt zu erwarten, den der parlamentarische Gesetzgeber nicht selbst anstrebt; auf seine Entscheidung, und nur auf diese, kann sich ein Volkseinwand beziehen. Mit einem Volkseinwand könnte also nur der vom Parlament angestrebte Eingriff in den Landeshaushalt aufgehoben werden. Genau das aber soll mit der Einführung des Volkseinwandes erreicht werden. Soll der Themenausschluss, insbesondere der Finanzvorbehalt, für den Volkseinwand geltend gemacht werden, verstärkt dies die Wirkung, die von Art. 82 Abs. 2 ThürVerf ausgeht: Den Bürgerinnen und Bürgern werden Mitentscheidungsinstrumente angeboten, die jedoch stumpf sind.

Überlegt werden könnte, das Landshaushaltsgesetz im Ganzen für den Volkseinwand unzugänglich zu machen. Dies, aber kaum mehr, wäre einleuchtend.

Werden Themenausschlüsse darüber hinaus erwogen, ist zu bedenken, dass – beispielsweise bei der Umsetzung von EU- und Bundesrecht – Thüringen zwar zur Umsetzung verpflichtet ist, was auch durch einen Volkseinwand nicht außer Kraft gesetzt werden kann, aber Spielräume bestehen, wie die Umsetzung zu vollziehen ist. Diese Spielräume sollten dem Mitentscheidungsrecht der Bürgerinnen und Bürger nicht entzogen werden.

2.2 Die Unterschriftenhürde – Art. 82 a Abs. 3

Mit dem hier zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf werden als Legitimationshürde Unterschriften von zehn vom Hundert der Stimmberechtigten verlangt.

Hier wird derselbe Fehler gemacht, der sämtlichen ostdeutschen Ländern bei der Einführung ihrer Kommunal- und Landesverfassungen unterlaufen ist, nämlich die Hürden so hoch zu setzen, dass sie so gut wie nicht zu überwinden sind. Hier dieselbe Hürde anzusetzen wie bei der Volksgesetzgebung entbehrt jeder Realität: Wer einen Volksentscheid über einen selbst eingebrachten Gesetzentwurf anstrebt, hat genügend Zeit, sich darauf vorzubereiten und kann die Unterschriftensammlung für den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens starten, wenn er sich dazu in der Lage sieht. Diese Unterschriftensammlung für die erste des dreistufigen direktdemokratischen Verfahrens wirkt zudem wie die Generalprobe für die sich anschließende Unterschriftensammlung für das Volksbegehren. Sie ist also noch einmal Gele-

genheit, die Sammlungsstruktur nachzujustieren, ehrenamtliche Potentiale zu erschließen, Bündnisse einzugehen, um überhaupt eine Chance zu haben, die Unterschriftenhürde zu nehmen. Dies aber sieht bei einem Volkseinwand völlig anders aus. Auch wenn absehbar ist, dass das Parlament ein Gesetz verabschieden wird, hat eine Initiative nicht annähernd so viel Vorbereitungszeit wie bei einem Volksbegehren. Bei der derzeitigen Unterschriftenhürde von 10 % müssen während der 4-monatigen Sammlungsfrist pro Tag 1.442 Unterschriften gesammelt werden. Beträgt die Sammlungsfrist nur 100 Tage, wie hier vorgesehen, müssten pro Tag 1.730 Unterschriften gesammelt werden – und das ohne ausreichende Vorbereitungszeit.

Ähnlich schwierig gestaltet sich die reale Umsetzbarkeit des Volkseinwandes, soll die Sammlung der Unterschriften in Amtsstuben erfolgen. Hierfür hat die Vertrauensperson dafür Sorge zu tragen, „dass den kreisfreien Städten und, für die kreisangehörigen Gemeinden, den Landkreisen die erforderliche Anzahl vorschriftsmäßiger Unterschriftsbögen gegen Empfangsnachweis spätestens sieben Werktage vor Beginn der Sammlungsfrist zugeleitet wird“.²¹ Dies zu organisieren braucht einen erheblichen zeitlichen Vorlauf, der von der 100-Tage-Frist abgehen würde. Dies spricht gegen die hohe Unterschriftenhürde, aber auch gegen die Möglichkeit der Amtseintragung überhaupt. Auch bei niedrigerer Hürde wäre eine Amtseintragung kaum zu organisieren.

Mit der hier vorgesehenen Unterschriftenhürde wird also ein Instrument angeboten, das – wird es tatsächlich genutzt – mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Frustration bei Initiativen führt, nicht aber zu einem wachsenden Vertrauen gegenüber dem Parlament. Am Ende würden nur noch finanzstarke Gruppierungen das Instrument nutzen können, da nur sie sich die Potentiale zum Erreichen der Unterschriftenhürde einkaufen könnten. Eine Belebung und Verbreiterung der Diskurs-Kultur, wie sie mit der direkten Demokratie einhergeht, würde ausbleiben.

Der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zur Einführung des Volkseinwandes von 2016 sah eine Unterschriftenhürde von 50.000 vor,²² was seinerzeit etwa 2,5 % der Thüringer Stimmbevölkerung entsprach. Dies erschien auch Mehr Demokratie e. V. als angemessene Hürde, zumal der Gesetzentwurf von Linke, B90/Die Grünen und SPD eine Senkung der Unterschriftenhürde für Volksbegehren auf 5 % vorschlägt.²³ Denn in der Schweiz sind (auf Bundesebene) die Unterschriftenhürden für Initiativ- und Vetorecht im Verhältnis 2:1 gesetzt: Die Hürde für das fakultative Referendum beträgt 50.000 Unterschriften, die für eine Volksinitiative (in der Schweiz immer eine Verfassungsänderung) beträgt 100.000 Unterschriften. Auf dieselbe Weise sind die Hürden in Hamburg definiert.²⁴

Ein Quorum von 2,5 %, um einen Volkseinwand einzuleiten, wäre also, wenn die Unterschriftenhürde für Volksbegehren auf 5 % abgesenkt wird, plausibel.

²¹ § 15 Abs. 1 ThürBVVG.

²² DS 2283, Art. 1 a).

²³ DS 7/158.

²⁴ Siehe Fn. 5; Unterschriftenhürde 2,5 %, ansonsten 5 %.

2.3 Mehrheitsprinzip – Art. 82 a Abs. 6

Vorgeschlagen wird – wie für Volksentscheide über einfache Gesetze nach Art. 82 Abs. 7 ThürVerf – ein Zustimmungsquorum für Volksentscheide über Volkseinwände von 25 %. Zustimmungsquoren für Volksentscheide sind demokratisch fragwürdig. Sie sollen Entscheidungen mit einer Mindest-Legitimation versehen. Wird das Quorum jedoch nicht erreicht und die Mehrheit der Abstimmenden hat sich für den Volkseinwand ausgesprochen, wird diese Mehrheitsentscheidung ungültig. Diejenigen, die sich nicht an der Abstimmung beteiligt haben, entwerfen die Voten derjenigen, die sich aktiv eingebracht haben. Aus diesem Grund sollte auf Zustimmungsklauseln verzichtet werden.

Mit den Quoren für Volksentscheide hat sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof befasst. Er sieht den Verzicht auf Zustimmungsquoren für Volksentscheide über einfache Gesetze in Bayern und Sachsen zwar mit den Einstiegshürden für Volksbegehren verbunden, die dann entsprechend hoch sein müssten. Er bezieht seine Argumentation aber ausdrücklich auf zu legitimierende Gesetzesinitiativen, also auf die Volksgesetzgebung.²⁵ Da aber bei einem Volkseinwand, der sich auf ein vom Parlament beschlossenes Gesetz bezieht, die Gesetzesinitiative nicht legitimiert werden muss, spielt dies hier keine Rolle. Der Weg ist also frei, sich von den Vorgaben des Art. 82 Abs. 3 zu trennen.

In Bayern gilt für die dortigen obligatorischen Verfassungsreferenden, wenn also die Vorlage vom Parlament kommt, das Mehrheitsprinzip, ohne, dass dies auf ein Zustimmungsquorum aufsetzt.²⁶ Kommt allerdings die Verfassungsänderung über den Weg eines Volksbegehrens zum Volksentscheid, geht also die Initiativen von den Bürgerinnen und Bürger aus, greift in Bayern – wie in Thüringen – ein Zustimmungsquorum.²⁷ Dies zeigt, dass für den Volkseinwand eine eigene Regelung bevorzugt werden darf.

2.4 Alternative Abstimmungsvorlage – Art. 82 a Abs. 7

Es soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass der Landtag zusätzlich zu dem zur Entscheidung stehenden Gesetz einen alternativen Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellen kann. Dies begrüßen wir, eröffnet es doch dem Landtag die Möglichkeit, auf die (öffentliche) Diskussion, die sich mit einem Volkseinwand verbindet, mit einer geänderten Vorlage zu reagieren. Auch könnten Verhandlungen zwischen Landtag und Initiative angestrebt werden, um sich auf einen Kompromiss zu einigen, der ebenfalls mit zur Abstimmung gestellt werden könnte. In jedem Fall motiviert der Vorschlag zum Dialog.

2.5 Anmeldestufe

Gegen den Vorwurf (insbesondere der SPD), es sei nicht vertretbar, beschlossene Gesetze für 100 Tage auf Eis zu legen, wurde in einer von der CDU-Fraktion organisierten Veranstaltung am 17.5.2017 die Idee entwickelt, eine Anmeldestufe einzuführen. Diese würde dafür sorgen,

²⁵ VerFGH 4/01 vom 19.9.2001, I Zi 16 f und 17 a.

²⁶ Art. 88 Abs. 3 Bayerisches Landeswahlgesetz.

dass nur diejenigen Gesetzentwürfe 100 Tage auf Eis liegen, zu denen kein Volkseinwand angemeldet wurde. Die Hürde müsste lediglich so hoch sein, dass mit ihr die Ernsthaftigkeit des Vorhabens untersetzt wird, dürfte aber nicht dazu führen, dass bereits an dieser Hürde Initiativen scheitern. Deshalb wurde im Nachgang zu der Veranstaltung eine Anmeldehürde von 1.000 Unterschriften überlegt, die binnen vier Wochen eingereicht werden müssten. Verstreicht die Anmeldefrist von vier Wochen, ohne dass ein Volkseinwand angemeldet wurde, kann das Gesetz in Kraft treten.

Der Vorschlag ist plausibel und sollte im weiteren Verfahren ernsthaft erwogen werden.

3. Fazit

- A. Das Vorhaben, den Volkseinwand auf Landesebene einzuführen, wird begrüßt.
- B.1 Der Themenausschluss in der vorgeschlagenen Form ist unnötig und untauglich; lediglich Volkseinwände zum Landeshaushaltsgesetz sollten ausgenommen werden.
- B.2 Die Unterschriftenhürde sollte im Verhältnis 1:2 zu der Unterschriftenhürde für Volksbegehren gestaltet sein, also (vorausgesetzt der Vorschlag, die Unterschriftenhürde für Volksbegehren wird von 10 auf 5 halbiert) 2,5 % betragen.
- B.3 Auf die Amtseintragung als Option könnte wegen organisatorischer Schwierigkeiten für den Volkseinwand verzichtet werden.
- B.4 Geprüft werden sollte eine Anmeldestufe, deren Unterschriftenhürde jedoch nicht höher als 1.000 Unterschriften betragen sollte.

Sprecher Mehr Demokratie in Thüringen

²⁷ Art. 79 Abs. 1 Satz 2 Bayerisches Landeswahlgesetz.

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der CDU-Fraktion im Thüringer
Landtag, Drucksache 7/1628 (Volkseinwand)**

Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

THÜR. LANDTAG POST
27.06.2022 06:53

16081/2022

Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Die Einführung eines „Volkseinwand“ genannten „fakultativen Referendums“ in der von der CDU-Fraktion vorgeschlagenen Form in die Thüringer Verfassung wäre verfassungsrechtlich möglich. Verfassungspolitisch ist sie allerdings nicht sinnvoll, da das zusätzliche Instrument keinen Mehrwert gegenüber den bereits bestehenden Verfahren der Volksgesetzgebung erbrächte. Der Grund dafür liegt zum einen in der (zu) restriktiven Ausgestaltung durch hohe Quoren und weitreichende Ausschlussgegenstände, zum anderen in der prinzipiellen Unverträglichkeit der von unten ausgelösten Verfahren mit der auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition basierenden parlamentarischen Regierungsform. Statt der Einführung des neuen Instruments, das ähnlich wirkungslos bleiben würde wie die bestehende Volksgesetzgebung, wäre es ratsamer, auf Verfahren zu setzen, die sich in das parlamentarische System besser integrieren lassen.

Das fakultative Referendum in der Typologie der direktdemokratischen Verfahren

Die verfassungspolitische Schlüsselfrage, die sich bei der Einführung des fakultativen Referendums stellt – diesen in der Literatur eingeführten Begriff verwende ich in der Folge anstelle von „Volkseinwand“, – lautet wie folgt: *Warum braucht es ein solches zusätzliches Instrument im Arsenal der Volksrechte, wo doch die Bürger im Rahmen der „Volksgesetzgebung“ in allen Bundesländern und somit auch in Thüringen heute schon die Möglichkeit haben, neue Gesetze zu beschließen und bestehende Gesetze zu korrigieren?* Hierzu muss man sich den Unterschied zwischen beiden Verfahren vergegenwärtigen.¹ Die Volksgesetzgebung gibt den Bürgern die Chance, sich als Gesetzgeber anstelle der parlamentarischen Institutionen zu setzen. Das Volk stimmt nicht nur über die Gesetze ab, sondern legt zugleich inhaltlich fest, worüber abgestimmt wird, indem es entsprechende Initiativen und Begehren einbringt. Das fakultative Referendum eröffnet den Bürgern dagegen „lediglich“ die Möglichkeit, gegen ein bereits verabschiedetes Gesetz vorzugehen, indem sie dieses innerhalb einer bestimmten Frist (gemäß CDU-Vorschlag: in 100 Tagen) einer Volksabstimmung unterwerfen und dort gegebenenfalls zu Fall bringen.² Die Festlegung des Entscheidungsgegenstandes bleibt dem Volk bei einem solchen „Nachentscheid“ entzogen; sie obliegt allein den Regierenden, das heißt Parlament und Regierung. Das fakultative Referendum ist deshalb seinem Wesen nach eine „Vetoinitiative“.

Bei der Bewertung des Instruments müssen verfassungsrechtliche und -politische Argumente unterschieden werden. Heußner und Pautsch³ halten das fakultative Referendum für verfassungsrechtlich unzulässig, weil es dem Volk bei allen Gesetzen das letzte Wort

¹ Vgl. Frank Decker, *Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift*, Bonn 2016, S. 52 ff.

² Die auch in dem Entwurf verwendete Bezeichnung „suspensiv“ für das Instrument ist deshalb missverständlich. Er bezieht sich nur auf die Aufschiebung des Inkrafttretens des Gesetzes. Der eigentliche Entscheid ist dagegen „endgültig“, kann vom Parlament also nicht (mehr) überstimmt werden, wie es bei einem suspensiven Veto normalerweise der Fall ist.

³ Hermann K. Heußner / Arne Pautsch, *Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?*, in: *Neue Justiz* 74 (2020) H. 3, S. 89-93.

gebe. Die „Ranggleichheit“ von parlamentarischen und volksbeschlossenen Gesetzen, die die Gewaltenteilung gebiete, werde dadurch verletzt. Die These, dass bei der Volksgesetzgebung eine solche Verletzung nicht bestehe, greift allerdings zu kurz. Zum einen lässt sich diese – wie ein Blick auf die Empirie zeigt – ebenfalls zu Vetozwecken einsetzen. Zum anderen bedeutet die rechtliche noch keine politische oder legitimatorische Gleichrangigkeit: Während die Korrektur oder Aufhebung eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes auch in einem Volksgesetzgebungsverfahren jederzeit möglich sein muss, bleibt dem Parlament der umgekehrte Weg versagt.⁴ Und schließlich kann sich ein Übergewicht der Volksgesetzgebung gegenüber dem Parlament gar nicht einstellen, wenn ihre Anwendbarkeit (zu) starken Restriktionen unterliegt. Der Gesetzentwurf der CDU-Fraktion zeigt, dass der Verfassungsgesetzgeber bei der Ausgestaltung der fakultativen Referenden ähnlich vorsichtig zu Werke geht wie bei der Volksgesetzgebung.

Gerade die Restriktionen führen dazu, dass die Debatte um die „richtigen plebiszitären Instrumente“ in der Bundesrepublik primär mit verfassungsrechtlichen Argumenten geführt wird. Die eigentlichen verfassungspolitischen Fragen – welches Ziel soll mit den direktdemokratischen Verfahren verfolgt werden und wie lassen sich diese in das bestehende Institutionensystem sinnvoll einfügen – treten so in den Hintergrund. Sind die Verfahren erst einmal eingeführt, reduziert sich die verfassungspolitische Diskussion weitgehend auf die Frage nach weiterer „Öffnung“ oder „Schließung“, wobei gerade die Verfechter der Schließung ihre Position gerne hinter verfassungsrechtlichen Argumenten verstecken. Wie willkürlich es dabei zugehen kann, lässt sich am Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 16. Oktober 2016 aufzeigen. Dieses hat den Bemühungen um weitere Verfahrenserleichterungen im bisherigen Vorreiterland der direkten Demokratie einen Riegel vorgeschoben, der von den Verfechtern der Öffnung in Zukunft nur schwer zu knacken sein dürfte.⁵

Die Systemwidrigkeit der von unten ausgelösten Verfahren in der parlamentarischen Demokratie

Die Befürworter nennen insbesondere drei Vorteile des fakultativen Referendums im Vergleich zu den bestehenden Verfahren der Volksgesetzgebung. Indem nur über bereits beschlossene Gesetze abgestimmt wird, bleibe erstens *der Primat der parlamentarischen Repräsentation* gewahrt. Damit sei auch die Gefahr geringer, dass unseriöse oder lediglich die Interessen bestimmter Minderheiten bedienende Interessen im politischen Prozess Einzug hielten. Zweitens trage das Instrument zur *Entlastung der vorhandenen Verfahren* bei. Initiativen, die auf die Aufhebung oder Verhinderung bestimmter Gesetze gerichtet seien, könnten nun ohne den Umweg über die Volksgesetzgebung direkt lanciert werden. Tatsächlich handelt es sich bei etwa der Hälfte der heutigen Volksbegehren dem Inhalt nach

⁴ Höbe es das Volksgesetz am nächsten Tag wieder auf, wäre ja nicht nur die Legitimation der Einzelentscheidung, sondern der Sinn der Volksrechte überhaupt in Frage gestellt. Volksbeschlossene Gesetze erfordern deshalb einen besonderen Bestandsschutz. Derselbe Unterschied zeigt sich bei der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Auch hier wäre die nachträgliche Kassation eines volksbeschlossenen Gesetzes unter Legitimationsaspekten misslich. Die Befürworter einer plebiszitären Ergänzung des Grundgesetzes streben deshalb an, dass die Kontrolle schon *ex ante* – im Stadium des Volksbegehrens – erfolgt.

⁵ HVVerfG 2/2016. In dem Urteil wird zum Beispiel postuliert, dass dem Volksgesetzgeber im Vergleich zum parlamentarischen Gesetzgeber „quantitativ und qualitativ (nicht) der gleiche oder ein höherer Stellenwert einzuräumen“ sei. Der erste Hinweis („quantitativ“) ist schon deshalb absurd, weil selbst in den Vorreiterländern der direkten Demokratie das Gros der Gesetzgebung von Regierung und Parlament erledigt wird. Und der zweite Hinweis („qualitativ“) hätte das Gericht eigentlich veranlassen müssen, die Gültigkeit mancher Volksentscheide in Hamburg rückwirkend in Frage zu stellen, die äußerst bedeutsame Materien betrafen (Schulreform, Rückkauf der Energienetze, Wahlsystem, Olympia-Bewerbung).

de facto um „Vetoinitiativen“. Beispiele sind der Hamburger Schulterscheid, der bayerische Volksentscheid für einen strengeren Nichtraucherschutz und der Berliner Volksentscheid für einen Weiterbetrieb des Flughafens Tegel, die alle gegen den Willen der jeweiligen Regierungsparteien erfolgten.

Als Hauptvorteil verweisen die Befürworter – drittens – auf die *präventiven Wirkungen* des fakultativen Referendums. Dessen Funktion bewähre nicht primär darin, dass es möglichst oft, sondern im Gegenteil möglichst wenig zum Einsatz komme. Denn wo das Volk das letzte Wort über die Gesetze habe, entwickelten Parlament und Regierung ein Interesse, ihre Gesetzesvorhaben so zu gestalten, dass das Referendum „nicht ergriffen“ wird, wie die Schweizer sagen. Dadurch seien sie zum einen genötigt, die Vorhaben dem Wählerpublikum zu vermitteln und zu erklären. Zum anderen müssten sie diese auf eine möglichst breite Interessenbasis stellen, die Einwände und Widerstände schon vorab berücksichtigt.⁶

Welche institutionellen Weiterungen das haben kann, lässt sich in der Schweiz studieren. Das Volksveto hat dort nämlich dazu geführt, dass im Laufe der Zeit alle wichtigen Parteien in die Regierung einbezogen worden sind. Wahlen haben in der Schweiz deshalb nur eine beschränkte Funktion. Sie können die Zusammensetzung der Regierung nicht verändern. Genauso wenig kennt das Land eine feste parlamentarische Opposition; diese wird vielmehr direkt vom Volk ausgeübt. Man mag darüber streiten, ob ein solches Konkordanzsystem nicht besser ist als der bisweilen stark polarisierte Parteienwettbewerb hierzulande, den das Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition präjudiziert. Diese Frage ist aber müßig, da die Direktdemokratie in der Schweiz auf eine sehr lange Tradition zurückblicken kann; das fakultative Referendum, das die Herausbildung der Allparteienregierung nach sich gezogen hat, wurde auf der nationalen Ebene bereits im Jahre 1874 (und in den Kantonen zum Teil noch früher) eingeführt.

Das Schweizer Beispiel zeigt zugleich, dass die erhofften präventiven Wirkungen sich nur dann einstellen, wenn die Hürden für das fakultative Referendum gering sind. Die 50.000 Unterschriften, die für die Auslösung eines Referendums benötigt werden, entsprechen hier nicht einmal einem Prozent der Abstimmungsberechtigten, und am Ende entscheidet die einfache Mehrheit. In Thüringen soll laut dem Gesetzentwurf der CDU die Hürde beim Antrag 10 Prozent betragen, sie wäre folglich mehr als zehnmal höher. Auch beim 25-Prozent-Zustimmungsquorum im Entscheid und den Ausschlussgegenständen werden die restriktiven Regelungen der bestehenden Volksgesetzgebung für das fakultative Referendum eins-zu-eins übernommen.

Die Auslösbarkeit der Verfahren gewinnt deshalb zentrale Bedeutung, weil sowohl das „positive“ Gesetzgebungsrecht des Volkes im Rahmen der Volksgesetzgebung als auch das zu Oppositionszwecken einsetzbare „negative“ fakultative Referendum ein grundlegendes Problem teilen: Sie widerstreiten der Logik unserer parlamentarischen Regierungsform. Zwischen regierender Mehrheit und Opposition besteht hier bekanntlich eine klar festgelegte Rollenteilung: Der Regierung gebührt das Monopol der politischen Gestaltung, während die Opposition als parlamentarische Minderheit ganz auf ihre Kontroll- und Alternativfunktion zurückgeworfen bleibt, die sie mit dem Ziel wahrnimmt, die Regierung nach der kommenden Wahl abzulösen. Ein plebiszitäres Vetorecht würde dieses Prinzip unterlaufen. Mit seiner Hilfe könnte die Opposition von der Regierungsmehrheit beschlossene Gesetze schon im Vorfeld einer Wahl zu Fall bringen oder in ihrem Sinne ändern. Es entstünde also eine Konkurrenz von parlamentarischem Mehrheits- und Volkswillen, die das Gestaltungsmonopol der Regierungsmehrheit aufhebt.

⁶ In der Begründung des hier zu bewertenden Gesetzentwurfs der CDU-Fraktion heißt es entsprechend: „Durch ein solches Instrument soll die sorgfältige Beachtung der Bürgerinteressen im Gesetzgebungsverfahren gefördert werden. Zugleich kann dies zur Akzeptanz von Entscheidungen beitragen, die man damit hätte anfechten können, jedoch nicht angefochten hat.“

Die Unvereinbarkeitsthese wird durch die empirische Verbreitung der Verfahren gestützt. Sieht man von einigen mittelosteuropäischen Ländern ab, die das Instrument nach dem Systemwechsel 1989/90 in ihre neuen Verfassungen eingeführt haben, gibt es unter den parlamentarischen Regierungssystemen ein dem fakultativen Referendum vergleichbares Instrument auf der nationalen Ebene allein in Italien. Slowenien hat aus der Unverträglichkeit der oppositionell eingesetzten Instrumente mit dem parlamentarischen System mittlerweile Konsequenzen gezogen, indem es das fakultative Referendum in seiner Anwendbarkeit beschnitten und das „minoritäre“, also von der parlamentarischen Opposition auslösbare Referendum ganz aus der Verfassung gestrichen hat. Auch in den Niederlande wurde die 2015 eingeführte unverbindliche Vetoinitiative (*radgevend correctief referendum*), nachdem man sie gegen das EU-Assoziierungsabkommen mit der Ukraine erfolgreich zum Einsatz gebracht hatte, vom Parlament bereits 2018 wieder abgeschafft. In den präsidentiellen Systemen, zu denen auch die Schweiz gehört, sind die von unten ausgelösten Verfahren dagegen häufiger anzutreffen, weil sie mit deren gewaltentrennenden Funktionslogik im Einklang stehen.

Wären die von unten ausgelösten Verfahren in Deutschland genauso leicht anwendbar und würden sie sich auf genauso viele Entscheidungsmaterien erstrecken in der Schweiz, käme es auch hier über kurz oder lang zu einer konsensuellen Transformation des Regierungsprozesses. Insofern sind es gerade die Hürden und Themenausschlüsse, die die Vereinbarkeit der Volksrechte mit dem mehrheitsdemokratischen parlamentarischen System zumindest halbwegs sichern. Damit wird allerdings ein permanenter verfassungsrechtlicher und -politischer Konfliktherd eröffnet zwischen denen, die die Verfahren durch eine Lockerung dieser Restriktionen ausweiten, und denen, die sie am liebsten beschneiden oder ganz abschaffen möchten. In der gegebenen Verfassungslage ist in den meisten Bundesländern das eine so wenig gangbar wie das andere. Das gilt auch für Thüringen. Insofern gibt es in der Ausgestaltung keine Alternative zu einer „mittleren“ Linie, die eine gewisse Anwendungspraxis ermöglicht, aber zugleich dafür Sorge trägt, dass die von unten ausgelösten Verfahren keine dysfunktionalen Wirkungen erzeugen. Ein größerer Spielraum sollte ihnen nur dort gewährt werden, wo das parlamentarische Wechselspiel von Mehrheit und Minderheit gestört ist, weil zum Beispiel eine Partei dauerhaft regiert. Das bayerische Beispiel zeigt, dass die Volksrechte unter solchen Bedingungen eine nützliche Korrektivfunktion ausüben.

In Thüringen ist die Situation anders. Durch die Stärke der beiden Randparteien ist hier die Situation entstanden, dass die CDU als nominell größte Oppositionspartei in ein Tolerierungsbündnis mit der rot-rot-grünen Minderheitsregierung eingebunden ist, sodass die Oppositionsrolle de facto nur von der AfD und einer zahlenmäßig allerdings sehr schwachen FDP ausgeübt wird. Würde man das Volksveto einführen und die Anwendbarkeit der vorhandenen Verfahren der Volksgesetzgebung erleichtern, wären also gerade die radikalen Kräfte im Parteiensystem die potenziellen Nutznießer. Wollen die Regierungsparteien vermeiden, dass diese sich des Referendums bemächtigen, müssten sie ihnen entweder gemäß der oben beschriebenen Logik inhaltlich entgegenkommen. Oder sie lassen es auf eine Abstimmung ankommen, um ihr Vorhaben in der ursprünglich geplanten Form durchzusetzen. Doch selbst wenn sie darin erfolgreich sind, muss das den Herausforderparteien nicht zwingend zum Nachteil gereichen. Für diese kommt es ja vor allem darauf an, dass sie ihre eigenen Themen auf die Agenda setzen und im Parteienwettbewerb platzieren. Wie sich die direktdemokratischen Verfahren für die eigenen Ziele einspannen lassen, hat die rechtspopulistische SVP in der Schweiz in den beiden letzten Jahrzehnten wirkungsvoll demonstriert. Warum sollte man der AfD jetzt ohne Not eine solche Plattform zusätzlich zur Verfügung stellen?

Doch wo lägen die Alternativen? Wenn eine Ausdehnung der von unten ausgelösten Verfahren verfassungspolitisch und -rechtlich in die Sackgasse führt, sollte man das

Augenmerk vielleicht stärker auf solche Instrumente der Direktdemokratie richten, die sich in das parlamentarische System besser integrieren lassen. Dies gilt zum Beispiel für unverbindliche Agenda-Initiativen, die die Parlamente zwingen, sich mit einem bestimmten Thema zu befassen, aber auch für Referenden, die „von oben“, das heißt von Regierung und / oder Parlament ausgelöst werden. Sinnvoll wäre es ferner, die plebiszitären Verfahren mit anderen, deliberativen Formen der Bürgerbeteiligung institutionell zu verknüpfen, wie Baden-Württemberg es seit einiger Zeit versucht und der soeben beschlossene Koalitionsvertrag von SPD, CDU und Grünen in Brandenburg es vorsieht. Denn bewähren sich diese in ihrer Konsensorientierung, sinkt auch die Wahrscheinlichkeit, dass es zur Einleitung eines Bürger- oder Volksbegehrens gegen bereits beschlossene oder geplante Vorhaben kommt.

Skeptisch wäre ich aufgrund der geschilderten grundsätzlichen Bedenken gegenüber einer Verfahrenserleichterung bei der bestehenden Volksgesetzgebung, sollte diese als Alternative zu einem fakultativen Referendum zur Debatte stehen. Zu überlegen wäre allerdings, ob man nicht nach dem Vorbild anderer Länderverfassungen Art. 82 der ThürVerf dahingehend erweitern sollte, dass Volksbegehren auf den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes gerichtet sein können.

Beantwortung des Fragenkatalogs

Vorbemerkung: Ich beschränke bzw. konzentriere mich auf diejenigen Fragen, die primär verfassungspolitische Aspekte tangieren und damit meine politikwissenschaftliche Expertise herausfordern.

1. Nein, dazu müsste das Instrument Wirkungen entfalten können, was es aber aufgrund der restriktiven Ausgestaltung nicht wird.
2. Verfassungsrechtlich sind beide gleichberechtigt (Art. 81 ThürVerf), verfassungspolitisch besteht aber eine doppelte Asymmetrie, einerseits zugunsten des Landtags, der die Gesetzgebung aufgrund der restriktiven Ausgestaltung der Volksrechte klar dominiert, andererseits (in legitimatorischer Hinsicht) zugunsten des Volkes, das auch im Rahmen der Volksgesetzgebung „das letzte Wort“ hat. Das heißt: Das Volk kann sich über ein Gesetz des Landtages politisch hinwegsetzen, der Landtag aber nicht ohne weiteres über ein volksbeschlossenes Gesetz.
3. Ich sehe keine Vereinbarkeitsprobleme.
4. Von starker Macht oder einem Machtzuwachs der Landesparlamente kann im deutschen Föderalismus aufgrund der im Verhältnis zum Bund bescheidenen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder keine Rede sein – daran ändert auch eine Stärkung der Volksrechte nichts, die ja immer nur im Rahmen der legislativen Zuständigkeiten der Länder wirksam werden kann. Hier geht es eher um das Machtverhältnis von regierender Mehrheit und Opposition in den Länderregierungssystemen, das sich durch die von unten ausgelösten Verfahren zumindest theoretisch in Richtung Opposition verschiebt. Ein in der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur wenig beachteter Effekt besteht überdies darin, dass die Volksgesetzgebung (und dasselbe würde auch für das fakultative Referendum in der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung gelten) das Parlament als ganzes gegenüber der Regierung stärkt, da die Aushandlungsprozesse mit den Initianten hier stattfinden (und nicht in der Exekutive). Dies ist eine Folge der institutionellen Verschränkung von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung, das heißt der Möglichkeit des Parlaments, ein Volksbegehren zu übernehmen oder mit den Initianten einen Kompromiss zu suchen und ggf. als Alternativvorschlag mit zur Abstimmung zu stellen, und markiert zugleich einen interessanten Unterschied zur

Schweiz. Während sich dort die Konsenswirkungen schon vorab einstellen sollen, werden sie hierzulande in die Verfahren selbst verlagert.

5. Eine solche Anfälligkeit besteht je nach Wettbewerbskonstellation im Parteiensystem durchaus, so wie in der Stellungnahme anhand der aktuellen Situation in Thüringen beschrieben.
6. Wo es die Volksgesetzgebung gibt, ist das zusätzliche Instrument einer Vetoinitiative entbehrlich. Das lässt sich auch verfassungsgeschichtlich nachweisen. Dort, wo es in der Weimarer Zeit fakultative Referenden in den Länderverfassungen gab (Baden, Bayern, Hamburg und Württemberg), wurden diese in den vorgrundgesetzlichen Verfassungen abgeschafft, weil sie neben der bestehenden „positiven“ Initiative überflüssig waren. Hinzuweisen ist auch darauf, dass in der Schweiz (auf der nationalen Ebene) nur das fakultative Referendum vorgesehen ist und nicht die „positive“ Initiative bzw. diese nur für verfassungsändernde Gesetze.
7. Theoretisch ja, das hängt von der Ausgestaltung ab. Ist sie ähnlich restriktiv wie beim hier vorgeschlagenen fakultativen Referendum, könnte dieser Effekt nicht eintreten.
8. Angesichts der geringen Bedeutung, die das Instrument im Verfassungsleben entfalten wird, wirkt das in der Tat etwas komisch.
9. Mir fällt auf den ersten Blick kein Argument ein, warum das nicht praktikabel sein sollte.
10. Bei nachgelagerter Gesetzgebung, die ja einen nicht geringen Teil der Tätigkeit der Landtage ausmacht, ist ein „suspensives“ Vetorecht generell problematisch.
11. Wenn ich den Gesetzentwurf richtig lese, um über neun Monate.
12. Nein, man sollte aber der bayerischen und hessischen Praxis folgen und Abstimmungen darüber mit Landtags- oder Bundestagswahlen zusammenzulegen, damit eine bestimmte Mindestbeteiligung verbürgt ist.
13. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle kann bei einem vom Volk angegriffenen, aber nicht zu Fall gebrachten Gesetz genauso *ex post* erfolgen wie bei einem parlamentarisch beschlossenen Gesetz. Das gilt auch für den Fall, dass das Volk den Alternativvorschlag des Landtags beschließt.
14. Meines Erachtens überhaupt nicht, da die Grundstruktur des schweizerischen Regierungssystems eine ganz andere (präsidentielle oder quasi-präsidentielle) ist. Dies wird in der Stellungnahme näher ausgeführt.
15. Das vergleichsweise leicht auslösbare fakultative Referendum ist mit der Herausbildung des Konkordanzsystems und der Allparteienregierung aufs engste verwoben.
16. In Hamburg hat der Verein „Mehr Demokratie“ 2013 ein fakultatives Referendum gegen die von der Bürgerschaft vorgenommene Wiedereinführung einer Sperrklausel für die Bezirksversammlungswahlen angestrengt, das aber vom Verfassungsgericht nicht zugelassen wurde. Aktuell versucht der Verein, eine Wahlrechtsreform im Wege der Volksgesetzgebung zu betreiben, was auch ohne das fakultative Referendum möglich gewesen wäre. In Bremen könnte man einen präventiven Effekt dahingehend konstatieren, dass es m. W. bisher keine politischen Vorstöße in Richtung Privatisierung (mehr) gegeben hat.
17. Das würden sie nur, wenn das Instrument tatsächlich reale Wirkung entfaltet (s. Antwort 1).
18. Sie scheint mit Blick auf die analogen Regelungen beim Volksbegehren stimmig, allerdings stellt sich gerade mit Blick auf die erhofften Vorabwirkungen die Frage, ob man dem fakultativen Referendum nicht einen größeren Spielraum hätte gewähren sollen/können (durch ein niedrigeres Quorum und weniger Ausschlussgegenstände).
19. Das erscheint mir plausibel.
20. Siehe Antworten 1, 5, 17 und die Ausführungen in der Stellungnahme.

21. Das erscheint mir ausreichend und in der Analogisierung zur Volksgesetzgebung zugleich innovativ, was aber die grundsätzlichen Einwände gegen das Instrument nicht entkräftet.

Bonn, den 26. Juni 2022

(Prof. Dr. Frank Decker)



Technische Universität Dresden, 01062 Dresden



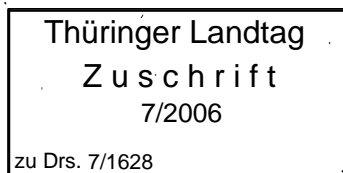
MIDEM MERCATOR FORUM
MIGRATION UND DEMOKRATIE

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1

Zentrum für Verfassungs- und
Demokratieforschung

Prof. Dr. Hans Vorländer
Direktor

99096 Erfurt



- Drs. 7/1628_Volksentscheid

Themenkomplex "Volkseinwand"

Fünftes Gesetz zu Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des
Staatsorganisationsrechts
Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU
- Drucksache 7/1628-

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Themenkomplex „Volkseinwand“
(Artikel 1, Nummer 3 des Gesetzesentwurfs)

Hier: Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei erhalten Sie die Übermittlung meiner schriftlichen Stellungnahme zu o. g.
Anhörungsverfahren.

*1. Halten Sie den Vorschlag eines fakultativen Referendums mit aufschiebender Wirkung
(Suspension) auf parlamentarisch beschlossene Gesetzesinitiativen (sog. „Volksveto“ oder
„Volkseinwand“) für fähig, das Vertrauen in das gesamte demokratische System zu stärken,
ohne das Parlament zu schwächen?*

Nein. Ein „Volksveto“ oder „Volkseinwand“ würde zur weiteren Delegitimierung der
repräsentativen Demokratie beitragen und – pointiert formuliert – die Axt an das Gefüge
des parlamentarischen Systems legen.

Postadresse

Mercator Forum Migration und Demokratie
Technische Universität Dresden
Zentrum für Verfassungs- und Demokratieforschung
Institut für Politikwissenschaft
Philosophische Fakultät
01062 Dresden

Besucheradresse

Bergstraße 53
01069 Dresden
von-Gerber-Bau
Raum 233

Internet: www.forum-midem.de
Twitter: @ForumMIDEM

Mitglied von:



**DRESDEN
concept**
Essenz aus
Wissenschaft
und Kultur

Ein „Volkseinwand“ untergräbt den parlamentarischen Entscheidungsprozess und lässt Gesetze schwebend nicht-wirksam bzw. schwebend unwirksam werden. Die Handlungsfähigkeit von Legislative und – Im Vollzug – Exekutive ist gefährdet. Demokratien leben aber (auch) von klaren Entscheidungs- und Verantwortungsstrukturen (dies insbesondere in Krisenzeiten) und der daraus entspringenden Output-Legitimation. Aber auch was die partizipatorische Input-Legitimation (Teilhabe) angeht, ist der „Volkseinwand“ ein untaugliches Instrument: Es suggeriert vollumfängliche, permanente, direkte Beteiligung und somit die unmittelbare und stete „Verwirklichung“ des „Volkswillens“ (auch im post-legislativen Prozess), die gegenständliche, verfassungsrechtliche und zeitliche Konditionierung sowie die handlungspragmatischen Erfordernisse lassen ein solches „Versprechen“ indes leerlaufen. Der Erfüllungserwartung steht eine Enttäuschungsrealität entgegen, die unweigerlich zu weiteren Vertrauensverlusten in das demokratische System führt.

Ein weiterer Gesichtspunkt: Ein „Volksveto“ ist ein destruktives, negatorisches Politikinstrument. Es kritisiert und hebt – im Erfolgsfall – legitime, durch Mehrheit zustande gekommene Legislativentscheidungen auf. In den Händen einer parlamentarischen Opposition lässt es den parlamentarischen Prozess von Regierung und Opposition dysfunktional werden; in den Händen außerparlamentarischer Interessen- oder Protestgruppen höhlt es den auf Deliberation und Dezision angelegten repräsentativdemokratischen Prozess aus. Gegenwärtige Entwicklungen zunehmender Entfremdung zwischen demokratischer Lebenswelt und demokratischem Entscheidungssystem (Protest im populistischen Paradigma von „Volkes Stimme“ und „politisch-medialer Elite“) lassen sich nicht durch Instrumente der Negation (oder des institutionalisierten Querulantentums), sondern einzig durch (neue) Formate der konstruktiven Politikgestaltung durch Bürgerinnen und Bürger beheben (Instrumente der positiven „Volksgesetzgebung“ bzw. der mit dem repräsentativen System zu vereinbarenden „Bürgerräte“).

2. In welchem verfassungsrechtlichen Verhältnis sehen Sie Parlaments- und Volksgesetzgeber?

Im Verhältnis der Gleichrangigkeit (Art. 47 I Verf TH i.V. mit Art. 45 Verf TH) – wobei Art. 45 auch bestimmt, dass das „Volk“ „mittelbar“ handelt „durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung...“. Ein „Volkseinwand“ bzw. „Volksveto“ würde die Gleichrangigkeit bzw. die Form mittelbaren/vermittelten Handelns in die Richtung des unmittelbaren Volkshandelns verschieben und somit nicht nur die Architektur, sondern auch die Statik des Regierungssystems verändern.

3. Inwieweit ist die vorgesehene Verfassungsänderung mit höherrangigem Recht vereinbar (insbesondere Art. 28 Grundgesetz u. Art. 83 Abs. 3 Thüringer Verfassung)?

Hinsichtlich der Gleichrangigkeits- und „Mittelbarkeits“-Bestimmung (Art. 45 iVm Art. 47 I Verf TH) gibt es Klärungsbedarf – auch hinsichtlich der (nicht nur verfassungspolitischen) Frage der Aushöhlung bzw. Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems.

4. Inwiefern ist bei den deutschen Landesparlamenten in der Vergangenheit ein Machtzuwachs zu verzeichnen, der die Einführung des fakultativen Referendums als Kontrollmechanismus erforderlich macht?

Die Parlamentarismusforschung sieht keinen Machtzuwachs, hingegen einen Macht- und Kompetenzverlust des Länderparlamentarismus.

5. Inwiefern ist das Verfahren des fakultativen Referendums in besonderem Maße anfällig für populistische Instrumentalisierung? Und wenn ja, wie lässt sich diese Gefahr verhindern bzw. minimieren? Inwiefern gibt es dazu rechtliche und politische Möglichkeiten? Wie lässt sich der Informations- und Diskussionsprozess im Sammlungs- und Abstimmungsverfahren so gestalten, dass er möglichst sachlich und themenorientiert abläuft?

s. Antwort zu Frage 1.

6. In welcher Weise ergänzen sich das Instrument des Volksbegehrens und das Instrument des fakultativen Referendums gegenseitig?

Die Logiken sind unterschiedlich: Volksbegehren bzw. Volksentscheid sind auf (positive) Gestaltung, „Volkseinwand“ auf Verhinderung angelegt.

7. Könnte aus Ihrer Sicht ein abrogatives (aufhebendes) Referendum ohne aufschiebende Wirkung (Suspension) auf das Inkrafttreten parlamentarisch beschlossener Gesetze besser die Belange einer breiteren Einbindung des Wahlvolkes in die Gesetzgebung einerseits und eines funktionsfähigen Parlamentarismus andererseits vereinen?

Es bleibt in beiden Fällen bei einer Entmächtigung des Parlaments. Allein die schwebende Nicht-Wirksamkeit entfele. Ein prinzipieller Unterschied liegt darin nicht.

8. Inwiefern ist es angebracht, das fakultative Referendum im vorgesehenen Umfang von zehn Absätzen in der Verfassung zu regeln?

Wenn überhaupt: In der Verfassung sollten Regelungen generell kurz, knapp und bündig erfolgen. Der Umfang einer Regelung in zehn Absätzen würde bereits die Komplexität und Konditionalisierungen dermaßen in den Vordergrund rücken, dass begründete Zweifel an der Handhabbarkeit des Instruments entstünden. Damit wäre das Gegenteil des mit der Einfügung versprochenen Mehrs an demokratischer Beteiligung verbunden; ausbleibende Erwartungserfüllung führt zu Enttäuschung und Legitimitätsverweigerung (s.o.).

9. Inwiefern halten Sie die vorgesehene Möglichkeit des Landtags, durch Beschluss von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen ein Gesetz nicht erst nach 100 Tagen in Kraft treten zu lassen, für praktikabel?

Es konterkariert die Intention des „Volksvetos“ – auch wenn es in Einzelfällen schneller Implementierung notwendig erscheinen mag. Darüber hinaus: Zweidrittelmehrheiten sind im Normalfall parlamentarischer Praxis selten und für den Fall verfassungsändernder Gesetzgebung reserviert.

10. Halten Sie den Aufschub (Suspension) aller parlamentarisch beschlossenen Gesetzesinitiativen bis auf die im Gesetzentwurf enthaltenen Ausnahmen (vgl. Art. 82a Abs. 2 u. 9 Thüringer Verfassung-E) geeignet dafür, dem Landesgesetzgeber zu ermöglichen, Vorgaben des höherrangigen Rechts (Bundesrecht, Unionsrecht) oder der Rechtsprechung rechtzeitig und rechtssicher umzusetzen?

Nein.

11. Wie lange könnte sich das Inkrafttreten eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes durch die vorgesehenen Verfahrensregelungen ggf. insgesamt verzögern?

Keine Prognose möglich, da auch rechtliche Überprüfungen auf verschiedenen Ebenen und Stufen möglich sind.

12. Bräuchte es gegebenenfalls eine Verfassungsnorm, die das Quorum für Referenden über vom Landtag beschlossene Verfassungsänderungen an das Quorum bei „Verfassungsänderungen durch Volksentscheid“ (Art. 83 Thüringer Verfassung) angleicht?

Nicht zwingend; es gibt keinen unmittelbaren Zusammenhang. Im Gegenteil: Verfassungsänderungen sind von grundlegender Bedeutung, sollten nur in besonderen Fällen vorgenommen und mit hohen Quoren versehen werden.

13. In Deutschland ist - auch mit Blick auf historische Erfahrungen - die verfassungsrechtliche Kontrolle Bestandteil der direkt-demokratischen Verfahrens: Wie lässt sich dieser Verfahrensbaustein in das direkt-demokratische Verfahren des fakultativen Referendums einbauen? Macht es hierbei einen Unterschied, ob auch beim fakultativen Referendum die Möglichkeit des Alternativvorschlags (also eines inhaltlich modifizierten Vorschlags, der parallel mit zur Abstimmung steht) einbezogen wird oder nicht?

Müsste analog vorgesehen werden. Es macht keinen Unterschied.

14. Inwiefern lässt sich das beispielweise in der Schweiz praktizierte fakultative Referendum sinnvoll auf die Verfassungsordnungen der deutschen Länder übertragen? Welche Modifikationen im Verfahren sind dazu notwendig bzw. sinnvoll?

In der Schweiz, in der das fakultative Referendum seit 1874 besteht, hat sich eine Konsens- bzw. Konkordanzdemokratie ausgebildet, die dem deutschen Wettbewerbs- bzw. Konkurrenzmodell fremd ist. Im ersteren übernimmt das Volk die Oppositionsrolle, im deutschen System ist die Opposition im Parlament als Gegenspielerin der Regierungsmehrheit etabliert. In der Logik des „Volksvetos“ läge es im deutschen Fall, dass die Opposition im Parlament entwertet bzw. – in letzter Konsequenz – überflüssig würde. Die Schweizer Regelungen sind also nicht übertragbar. Im Übrigen sind auch die politischen Kulturen sehr unterschiedlich.

15. Wie interagiert das fakultative Referendum in der Schweiz mit der Logik des Regierungssystems? Wie hat es sich dort auf die Zusammensetzung der Regierung und ihr Verhältnis zum Parlament ausgewirkt?

s. Antwort zu Frage 14.

16. *Haben die sachlich begrenzten fakultativen Referenden in Bremen (Art. 70 Abs. 2 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen) und Hamburg (Art. 50 Abs. 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) seit ihrer Einführung 2013 bzw. 2008 positive Wirkungen entfaltet? Welche Gründe stehen hinter den Praxiserfahrungen?*

Es handelt sich um sehr eng umrissene Ausnahmefälle der Anwendbarkeit. In Hamburg ist das fakultative Referendum nur bei „Konterlegislatur“ durch das Parlament gegen Volksgesetzgebung, in Bremen als Referendum gegen irreversible Parlamentsentscheidungen bei Privatisierung bestimmter, in öffentlichem Eigentum stehender Unternehmen zulässig.

17. *Verhilft der Volkseinwand bzw. das sogenannte fakultative Referendum der repräsentativen Demokratie zu einer größeren Legitimation oder wird diese durch die Stärkung der direktdemokratischen Instrumente geschwächt?*

s. Antwort zu Frage 1.

18. *Der vorgeschlagene Art. 82a Abs. 3 Thüringer Verfassung definiert die Legitimationshürde für einen Volkseinwand. Halten Sie die zu erbringenden Unterschriften für die amtliche und freie Sammlung, auch im Vergleich zu bisher schon geregelten direkt-demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, und die vorgesehene 100-Tage-Frist für angemessen?*

Ja.

19. *Wie beurteilen Sie den Regelungsgehalt der Dringlichkeitsklausel in Art. 82a Abs. 9 Thüringer Verfassung?*

Angemessen

20. Welchen Einfluss hat Ihrer Einschätzung nach die Einführung des Volkseinwandes bzw. des fakultativen Referendums auf die politische (Diskussions-)Kultur und die Dialogfähigkeit in Thüringen?

Verlagert Diskussionen aus dem Parlament in Medien und auf die Straße. Folge: weitere Fragmentierung bzw. Polarisierung, Delegitimierung des Systems von Parlamentarismus und repräsentativer Demokratie (s. auch Antwort auf Frage 1).

21. Sollten die vorgeschlagenen Regelungen zu einem alternativen Gesetzesentwurf in Art. 82a Abs. 7 Thüringer Verfassung Ihrer Ansicht nach weiter ausgestaltet werden_ oder beurteilen Sie diese als ausreichend?

Ausreichend.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Hans Vorländer