

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der AfD

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Stärkung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie

A. Problem und Regelungsbedarf

Die Verfassung des Freistaats Thüringen sieht für den Prozess der politischen Willensbildung, insbesondere für die Gesetzgebung, sowohl die Verfahren der repräsentativen Demokratie als auch Verfahren der unmittelbaren beziehungsweise direkten Demokratie vor. Nach Artikel 45 der Verfassung des Freistaats Thüringen verwirklicht das Volk seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheide. Artikel 81 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen zufolge werden Gesetze "vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen", wobei Gesetzesvorlagen entsprechend Artikel 81 Abs. 1 Verfassung des Freistaats Thüringen "aus der Mitte des Landtags, durch die Landesregierung oder durch Volksbegehren eingebracht werden können".

Die Instrumente der direkten Demokratie sind so angelegt, dass sie eine Ergänzung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie darstellen sollen. In der staatspolitischen Praxis indes spielen seit der Wiedergründung des Freistaats Thüringen Volksbegehren und Volksentscheide als Mittel politischer Willensbildung neben den Wahlen und der parlamentarischen Willensbildung so gut wie keine Rolle. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass die verfassungsrechtliche beziehungsweise die gesetzliche Ausgestaltung von Volksbegehren und Volksentscheid einer tatsächlichen Anwendung dieser Instrumente wenig förderlich sind, obgleich die Verfassung grundsätzlich die Möglichkeiten eröffnet, den demokratischen Prozess durch bessere Mitwirkung des Volkes lebendiger zu gestalten.

Zwar wurden die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Form der direkten Demokratie durch Verfassungsänderungen in den Jahren 2000 bis 2003 (namentlich durch Umgestaltung der Artikel 68 - Bürgerantrag - und 82 - Volksbegehren und Volksentscheid - Verfassung des Freistaats Thüringen) scheinbar verbessert. Jedoch haben diese Änderungen nicht zu einer merklichen Steigerung der Beteiligung des Souveräns an der Gesetzgebung im Freistaat geführt.

Als wesentliche Gründe für diese Situation sind die folgenden zu benennen: Eine entscheidende und im Prinzip kaum zu überwindende Hürde für eine Bürgerbeteiligung qua Volksbegehren stellt die gegenwärtige Regelung in Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen

dar. Danach sind Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen unzulässig. Diese Regelung hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof dergestalt ausgelegt, dass im Grunde sämtliche Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen unzulässig sind. Problematisch bei dieser Auslegung ist, dass ein großer Teil politischer Initiativen Folgen für den Landeshaushalt haben oder in irgendeinen Bezug zum Landeshaushalt gesetzt werden können. Aus diesem Grund führt die gegenwärtige Rechtslage dazu, dass die Volksgesetzgebung für zahlreiche Regelungsmaterien faktisch verunmöglicht wird. Dies birgt ein hohes politisches Frustrationspotential, insofern das Demokratie- und Partizipationsversprechen der Verfassung des Freistaats Thüringen bezüglich der Volksgesetzgebung de facto weithin ins Leere läuft.

Dies gilt prinzipiell auch mit Blick auf die von der Verfassung vorgesehenen Beteiligungs- und Abstimmungsquoten. Die erforderlichen Quoren - also die jeweils erforderliche Anzahl an beizubringenden Unterschriften - sind nach wie vor so hoch, dass die Aussicht darauf, einen Bürgerantrag oder ein Volksbegehren erfolgreich zu initiieren oder einen Volksentscheid erfolgreich herbeizuführen, von vornherein gering ist. So wird es den Bürgern im Grunde bereits aufgrund mitwirkungsfeindlicher Quoren erheblich erschwert, sich tatsächlich an der Gesetzgebung des Freistaats auf direktdemokratischem Wege erfolgreich zu beteiligen. Hinzu kommt, dass auch die Fristen, innerhalb derer die Bürger die erforderliche Anzahl an Unterschriften beizubringen haben, überaus knapp bemessen sind. Ferner erweist sich die komplizierte und eine Unterschriftensammlung massiv beengende Beschränkung auf eine von zwei Sammlungsformen (nämlich auf die sogenannte amtliche beziehungsweise die freie Sammlung) als für die direktdemokratische Praxis hinderlich. Auf diese Weise werden durch die gegenwärtige Rechtslage Bürger, die sich konstruktiv an der Gesetzgebung beteiligen wollen, entmutigt und unnötig in ihren Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt.

Wird Bürgerbeteiligung in Form von direktdemokratischen Entscheidungen und Anregungen ernst gemeint, dann müssen die jeweiligen Regelungen auch so ausgestaltet werden, dass eine tatsächliche Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung ermutigt, nicht aber entmutigt wird. Quoren dürfen demnach nicht abschreckend hoch und Fristen nicht so ausgestaltet sein, dass eine Sammlung von Unterschriften nicht bereits an Zeitmangel scheitert.

Nur so kann sichergestellt werden, dass die Bürger auch jenseits von Wahlen mehr sind als bloße Zuschauer.

Dies ist auch mit Blick auf die Frage einer vorzeitigen Auflösung des Landtags und einer damit verbundenen vorgezogenen Neuwahl zu bedenken. Werden Bürgerbeteiligung und Volkssouveränität ernst genommen, muss den Bürgern auch die Möglichkeit eingeräumt werden, über die vorzeitige Abberufung des Landtags zu befinden. Der Wunsch nach einer solchen Abberufung kann sich namentlich aus der Unzufriedenheit mit der Arbeit des Landtags oder einer Regierungskoalition ergeben. Während die Bürger gegenwärtig in einem solchen Fall das reguläre Ende einer Wahlperiode abwarten beziehungsweise den Entscheidungen von Regierung und Parlamentsfraktionen zusehen müssen, würde die Einführung einer Parlamentsabberufung per Volksentscheid dem Souverän die Möglichkeit eröffnen, das Vertrauen in die parlamentarischen Mandatsträger vorzeitig zurückzunehmen und das Wahlrecht wieder an sich zu ziehen. Die Verfassungen anderer Länder wie Bayern, Berlin, Bran-

denburg oder Rheinland-Pfalz sehen daher die Möglichkeit einer Abberufung ihrer Landesparlamente per Volksentscheid vor.

B. Lösung

Die einschlägigen Regelungen in Abschnitt V der Verfassung des Freistaats Thüringen werden so gefasst, dass sie die tatsächliche Bürgerbeteiligung erleichtern und zur Stärkung der lebendigen Demokratie in Thüringen beitragen.

Dazu soll der sogenannte Finanz- beziehungsweise Haushaltsvorbehalt in Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen so ausgestaltet werden, dass nur der im laufenden Haushaltsvollzug befindliche jeweilige Landeshaushalt beziehungsweise das ihn betreffende Landeshaushaltsgesetz von Änderungen durch ein Volksbegehren ausgenommen sind. Nur für den laufenden Haushalt hat das Parlament als Haushaltsgesetzgeber sein Budgetrecht konkret ausgeübt, so dass seine Entscheidung als Haushaltsgesetzgeber mit einem Finanzvorbehalt garantiert werden sollte. Zudem gebieten die Anforderungen der Rechts- und Planungssicherheit, dass in einen bereits beschlossenen Haushalt nicht eingegriffen wird. Zukünftige und vom Parlament noch nicht konkretisierte Landeshaushalte sollen dagegen Gegenstand der Volksgesetzgebung sein können.

Außerdem werden die Quoren für das Zustandekommen direktdemokratischer Entscheidungen auf Landesebene abgesenkt. Für Volksentscheide werden die Quoren gänzlich abgeschafft.

Die Fristen, innerhalb derer die erforderlichen Unterschriften für das Zustandekommen eines Bürger- beziehungsweise Volksbegehrens sowie eines Bürger- beziehungsweise Volksentscheids zu sammeln und beizubringen sind, werden großzügiger bemessen, um den Bürgern die nötige Zeit zur Sammlung einzuräumen. Die Beschränkung auf ausschließlich eine der beiden Varianten der Unterschriftensammlung (Sammlung per amtlich ausgelegte Unterschriftenbögen oder sogenannte freie Sammlung) wird aufgehoben. Künftig sollen beide Sammlungsarten auch nebeneinander genutzt werden können, um die erforderlichen Quoren bei gesetzgeberischen Initiativen zu erreichen. Die freie Sammlung ist an mehr Orten als bisher zulässig.

Schließlich wird der Gegenstandsbereich von Volksbegehren und Volksentscheid auf die Möglichkeit der Abberufung des Landtags per Volksentscheid erweitert.

C. Alternativen

Unter Berücksichtigung des Ziels, die Bürgerbeteiligung in Form direktdemokratischer Verfahren im Sinne einer lebendigen Demokratie zu fördern, wären auch weitergehende Absenkungen von Quoren bedenkenswert, erscheinen aber gegenwärtig als nicht praktikabel.

D. Kosten

Hinsichtlich der Absenkung der Hürden für die Durchführung von Bürgeranträgen, Volksbegehren und Volksentscheiden sind für die jeweiligen Verfahren keine Mehrkosten zu erwarten. Gleiches gilt für die Ausdehnung des Gegenstands von Volksbegehren und Volksentscheid auf die Möglichkeit der Abberufung des Landtags durch Volksentscheid.

Es können jedoch infolge der Änderung des sogenannten Finanzvorbehalts in Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen indirekt Kosten dadurch entstehen, dass nunmehr deutlich mehr Themen- und Regelungsbereiche der direktdemokratischen Gesetzgebung zugänglich sind. Deren Höhe ist nicht im Vorhinein abzusehen.

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen -
Stärkung von Bürgerbeteiligung und direkter Demokratie**

Der Landtag hat mit der nach Artikel 83 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen erforderlichen Mehrheit folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 50 Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 2 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.
 - b) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 3 angefügt:

"3. wenn der Landtag durch Volksentscheid abberufen wird."
2. Artikel 68 Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Der Bürgerantrag muss landesweit von mindestens 15.000 Stimmberechtigten unterzeichnet werden."
3. Artikel 82 wird wie folgt geändert:
 - a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

"(1a) Die nach Artikel 46 Abs. 2 wahl- und stimmberechtigten Bürger können die Abberufung des Landtags durch Volksentscheid herbeiführen. Zur Abberufung bedarf es der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen im Volksentscheid."
 - b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig. Volksbegehren, welche finanzielle Auswirkungen auf künftige Haushaltsgesetze und Haushaltspläne haben, sind zulässig, soweit diese den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts entsprechen. Soweit Volksbegehren zu Mehrausgaben führen, müssen sie einen Deckungsvorschlag enthalten."
 - c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens muss von mindestens 2.500 Stimmberechtigten unterzeichnet sein. Halten die Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Landtags die Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens für nicht gegeben oder das Volksbegehren für mit höherrangigem Recht nicht vereinbar, haben sie den Verfassungsgerichtshof anzurufen."

d) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

"(5) Die Sammlung ist sowohl durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen als auch in freier Sammlung möglich. Die Antragsteller müssen sich nicht auf eine der beiden Arten festlegen oder beschränken. Beide Arten der Sammlung sind nebeneinander möglich. Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm im Rahmen der Sammlung drei vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten zugestimmt haben."

e) Absatz 7 erhält folgende Fassung:

"(7) Der Landtag hat ein Volksbegehren innerhalb von vier Monaten nach der Feststellung seines Zustandekommens abschließend zu behandeln. Entspricht der Landtag einem Volksbegehren nicht, findet über den Gesetzentwurf, der Gegenstand des Volksbegehrens war, ein Volksentscheid statt; in diesem Fall kann der Landtag dem Volk zusätzlich auch einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung vorlegen. Über die Annahme des Gesetzes entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen."

4. Artikel 83 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Der Landtag kann ein solches Gesetz nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen; das so beschlossene Gesetz muss dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Es ist beschlossen, wenn das Volk mit der Mehrheit der Abstimmenden, die zugleich mindestens 20 vom Hundert der Stimmberechtigten ausmachen muss, zustimmt."

Artikel 2

1. Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.
2. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung laufende Verfahren werden nach den bisher geltenden Regelungen behandelt und zu Ende geführt.

Begründung

Artikel 1

Zu Nummer 1 und 3 Buchst. a:

Um die Möglichkeit direkter Partizipation des Souveräns am demokratischen Prozess zu verbessern, muss sich die Mitwirkungsmöglichkeit qua Volksbegehren und Volksentscheid auch auf die mögliche vorzeitige Abberufung des Landtags durch die Bürger erstrecken. Den Bürgern wird so spiegelbildlich zum Recht der Wahl der Mitglieder des Landtags auch das Recht der Abberufung gegeben. Thüringen würde so denjenigen Ländern folgen, die die entsprechende Möglichkeit in ihren Verfassungen vorsehen.

Zu Nummer 2:

Eine deutliche Absenkung des Quorums bei Bürgeranträgen bedeutet die Senkung einer Hürde für die direktdemokratische Partizipation der Bürger und ermutigt so zur Bürgerbeteiligung, anstatt diese zu entmutigen.

Zu Nummer 3 Buchst. b:

Der Finanzvorbehalt in Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird eingeschränkt. Der vorliegende Gesetzentwurf folgt der Auffassung, dass das Tatbestandsmerkmal "zum Landeshaushalt" dergestalt auszulegen ist, dass Volksbegehren nur hinsichtlich des sich im laufenden Haushaltsvollzug befindlichen jeweiligen Landeshaushalts ausgeschlossen sind. Nur für den laufenden Haushalt hat das Parlament als Haushaltsgesetzgeber sein Budgetrecht konkret ausgeübt, so dass seine Entscheidung als Haushaltsgesetzgeber mit einem Finanzvorbehalt garantiert werden sollte. Zudem gebieten die Anforderungen der Rechts- und Planungssicherheit, dass in einen bereits beschlossenen Haushalt nicht eingegriffen wird. Finanzielle Auswirkungen von durch Volksentscheid beschlossenen Gesetzen auf zukünftige Landeshaushalte, die mit rechtlich zulässigen Mitteln noch ausgeglichen werden können, sind hingegen nicht ausgeschlossen. Zur Gewährleistung einer soliden Haushaltsführung wird für finanzwirksame Volksbegehren indes die Beifügung eines Vorschlags zur Kostendeckung gefordert. An diesen dürfen jedoch im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz keine höheren Anforderungen gestellt werden, als sie auch vom parlamentarischen Gesetzgeber verlangt sind.

Zu Nummer 3 Buchst. c:

Eine Halbierung des erforderlichen Quorums bei dem Antrag auf Zulassung von Volksbegehren senkt die Hürde für die direktdemokratische Partizipation der Bürger.

Zu Nummer 3 Buchst. d:

Durch Wegfall des bisher normierten Festlegungszwangs und der daraus folgenden Beschränkung der Initiatoren eines Volksbegehrens auf entweder die Sammlung durch amtlich ausgelegte Unterschriftenbögen oder die sogenannte freie Sammlung können durch die Gesetzesänderung künftig beide Arten der Sammlung nebeneinander genutzt werden. Beide Formen zusammen werden hier als "Sammlung" definiert. Damit einhergehend wird die Sammlungsfrist vereinheitlicht und auf sechs Monate angehoben. Ebenso wird das Quorum vereinheitlicht und auf drei

vom Hundert abgesenkt. Die Änderungen dienen der Vereinfachung der direktdemokratischen Partizipation.

Zu Nummer 3 Buchst. e:

Bis es zum Volksentscheid kommt, sind bereits verschiedene Hürden zu nehmen. Ein weiteres Quorum beim eigentlichen Volksentscheid als Hürde für eine rechtswirksame Entscheidung ist vor diesem Hintergrund nicht geeignet, demokratische Mitwirkung zu befördern. Nachdem ein Volksentscheid initiiert und als zulässig zugelassen wurde, ist es daher angemessen, die Mehrheit der abstimmenden Bürger entscheiden zu lassen.

Zu Nummer 4:

Die Verfassung ist die politische und rechtliche Grundordnung des Freistaats Thüringen. Als solche regelt sie das öffentliche Zusammenleben der Bürger und bringt deren politisches Selbstverständnis zum Ausdruck. Mit der Neuregelung des Artikel 83 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen wird das obligatorische Referendum bei Verfassungsänderungen eingeführt, womit die Partizipation der Thüringer Bürger an allen Verfassungsänderungen und so die Mitentscheidung bei allen Änderungen der Grundordnung ihres Gemeinwesens sichergestellt wird. Die Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums ist auch eine Reaktion auf jüngere Tendenzen in der Verfassungspolitik, die Verfassung zum Spielball von ideologischen Interessen zu machen.

Artikel 2

Geregelt werden (unter 1.) das Inkrafttreten und (unter 2.) eine Übergangsbestimmung betreffend solche Verfahren der direkten Demokratie, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits begonnen wurden.

Für die Fraktion:

Braga