

Stellungnahme: Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Direkte Demokratie

Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal

13. Mai 2022

Stellungnahme: Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen werden aus politikwissenschaftlicher Sicht in ihrer Wirkung befürwortet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen geeignet sind, gesellschaftliche Probleme früher als bisher aufzuzeigen und geeignet parlamentarisch bearbeiten zu können. Zur Integration verschiedener gesellschaftlicher Interessen trägt dabei auch die Erweiterung des Bürgerantrages zum Einwohner:innenantrag bei. Die Ausweitung des Wahlrechts auf 16-jährige unterstützt darüber hinaus das verfassungsmäßig gebotene Prinzip der Allgemeinheit der Wahl in geeigneter Weise.

2.2 Keine dysfunktionalen Reform- fahrungen	3
2.3 Bedingungsverhältnis von Parlaments- und Volksgesetz- gebung	4
2.4 Mögliche weitere demokratische Inno- vationen	4
2.5 Demokratische Eignung der Maßnahmen	4
2.6 Einwohneranträge auf Landes- und Kommunalebene	4
2.7 Kommunale Einwohneranträge	4
2.8 Einwohneranträge zu Bundesratsini- tiativen	5
2.9 Stärkung der Demokratie durch Ein- wohneranträge	5
2.10 Keine Konnexität zwischen Einleitungs- und Abstimmungsquorum	5

Inhaltsverzeichnis

1 Allgemeine Stellungnahme	2
1.1 Artikel 46 Thüringer Verfassung . .	2
1.2 Artikel 68 Thüringer Verfassung . .	2
1.3 Artikel 82 Thüringer Verfassung . .	3
2 Fragestellungen	3
2.1 Restriktive Bürgerbeteiligung auf Landesebene	3

Literatur

Abbildungsverzeichnis

1 Häufigkeit von kommunalen Bürger- begehren über die Zeit in ausgew. Län- dern	3
2 Häufigkeit von kommunalen Bürger- anträgen	5

1 Allgemeine Stellungnahme

Politikwissenschaftlich werden die Maßnahmen vor dem Hintergrund der Frage diskutiert, ob die Änderungen zu funktionellen Einschränkungen des demokratischen Systems des Freistaats Thüringen führen könnten oder ob im Gegenteil funktionale Verbesserungen erwartet werden können.

Die hier vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich allesamt auf Änderungen, die eine Veränderung in den partizipatorisch geäußerten Ansprüchen an das demokratische System Thüringens zur Folge haben könnten. Hierfür erscheint vor allem die Kategorie der von den Betroffenen wahrgenommenen, möglicherweise stärkeren Befähigung zum (demokratischen) Handelns innerhalb des demokratischen Prozesses relevant (*Empowerment*). Zu beachten ist dabei jedoch auch der Effekt, den dies auf die Herstellung verbindlicher Entscheidungen haben könnte (individuelle Effektivität / *Efficacy*), da diese beiden Effekte miteinander zusammenhängen (Dahl 2000; Barber 1994; Fung und Wright 2001a; Fung 2006).

1.1 Artikel 46 Thüringer Verfassung

Der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit ist in allen deutschen Verfassungen eine der fundamentalsten Normen bei der Gestaltung des Wahlprozesses. Vor diesem Hintergrund lassen sich Altersbeschränkungen des aktiven wie des passiven Wahlrechts als eine konkretisierende Norm betrachten, die jedoch vor dem Anspruch der Allgemeinheit des Wahlrechts besonderer Begründung bedarf. Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, nicht die Senkung des Mindestwahlalters zu begründen, sondern welche besonderen Gründe für die Beibehaltung sprechen.

Es kann angenommen werden, dass ein wesentliches Rationalitätskriterium der demokratischen Entscheidung darin besteht, dass der Kreis derjenigen Personen, die entscheiden können möglichst deckungsgleich ist mit dem Kreis der Personen, die durch die allgemeinverbindlichen Entscheidungen betroffen sind.

Sofern diese theoretische Rationalitätsnorm des demokratischen Wahlaktes anerkannt wird stellt sich die Frage, welches Kriterium man für die Einschränkungen des Wahlrechtes heranziehen kann. Hier ist bei Jugendlichen vor allem die kognitive Reife sowie die Selbständigkeit der politischen Willensbildung als Kriterium plausibel. Es ist nicht zu erkennen, dass eine solche Reife erst einem Alter von 18 Jahren in dem für eine Aberkennung der Selbstbes-

timmung nötigen Mindestmaß vorausgesetzt werden kann (vgl. z.B. Perlot und Zandonella 2009). Die vorliegenden empirischen Daten geben hierzu nicht im geringsten Anlass zu dieser Annahme. Im Gegenteil: es lässt sich vermuten, dass eine Absenkung des Wahlalters dazu führt, dass es für einen großen Teil der Erstwählenden so möglich ist, Wahlrecht und politisches System Thüringens als Gegenstand des Demokratielernens (Himmelmann 2002; Dewey 1974) in der Schule wahr zu nehmen. Eine Thematisierung der Erstwahl im Schulunterricht, ermöglicht es, die politische Bildung vor dem Hintergrund der Prinzipien Lebensweltorientierung, Kontroversitäts- und Überwältigungsverbot (Beutelspacher Konsens) nicht nur simulativ, sondern vor dem Hintergrund eigener Relevanz so zu thematisieren, dass sowohl die individuelle Wahrnehmung der Befähigung (*Empowerment*) also auch die Wirkung der Wahl (*Efficacy*) deutlich gestärkt wird (Beutel und Fauser 2001).

Auf ähnliche Weise lässt sich die Erweiterung des Wahlrechtes auch auf z. B. Staatsbürger anderer EU-Staaten vor dieser Norm gerade für Landesebene begründen: die Bedeutung gerade für Bildungs-, Sicherheits- und infrastrukturpolitische Maßnahmen. Politikfelder, die für Alltagsgestaltung von besonderer Bedeutung sind, für die in ähnlicher Weise aufgrund der in der EU geltenden Freizügigkeit argumentiert werden kann, dass eine Beteiligung auch in Angelegenheiten des Landes Thüringen gestattet werden sollte. Besondere Gründe, die eine Staatsbürgerschaft zwingend voraussetzen würden, lassen sich nicht erkennen.

1.2 Artikel 68 Thüringer Verfassung

Ein Einwohnerantrag als Institution für politische Partizipation wirkt auf der politischen Systemebene inputorientiert. Die Funktion eines solchen Instruments ist vor allem die Informationsfunktion, mit der der Gesetzgeber frühzeitig über Ansprüche an die politische Gestaltung der Landespolitik informiert wird. Gerade weil der Landtag im Anschluss an einen solchen Antrag die Gestaltungsfreiheit hat, ob und in welcher Weise die aufgezeigten Probleme in eine politische Entscheidung münden, entscheidet der Verfassungsgesetzgeber hier vor allem, über welche Probleme der Landtag informiert werden soll bzw. welche Problemintensität hier angemessen ist. Die Regelung der Quorenhöhe, Fristen, Kreis der Antragsberechtigten und die Gestaltung der Beratungen im Landtag setzt dabei Restriktionen, welche Stärke und welche soziale Zusammensetzung die zivilgesellschaftlichen Akteure aufweisen müssen, um diese

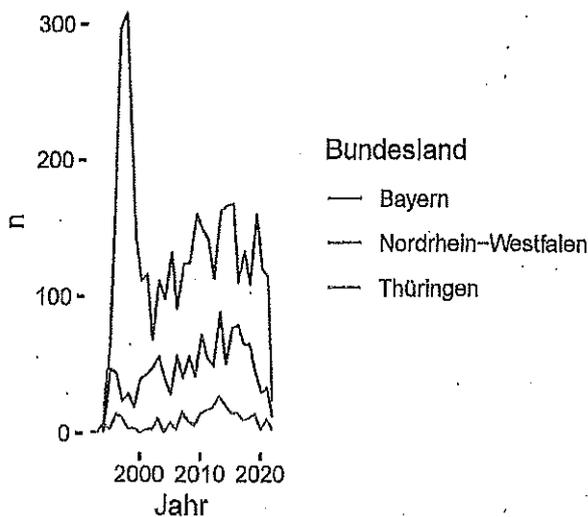


Abbildung 1: Häufigkeit von kommunalen Bürgerbegehren über die Zeit in ausgew. Ländern

Informationsfunktion wahrzunehmen. Gerade aufgrund der Unverbindlichkeit ist die Ausgestaltung Einwohnerantrag unproblematisch und ermöglicht auch Menschen, die nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft haben, sich partizipatorisch besser zu artikulieren. Da der Landtag die Hoheit darüber hat, wie der Abwägungsprozess über die aufgezeigten Probleme durchgeführt werden kann, spricht nichts gegen eine möglichst umfassende und restriktionssarme Ausgestaltung dieses Verfassungsartikels.

1.3 Artikel 82 Thüringer Verfassung

Das direktdemokratische Instrument des Volksbegehrens ist ebenfalls auf der Inputseite des demokratischen Systems zu verorten. Anders als der Einwohnerantrag setzt die höhere Verbindlichkeit, die durch den Volksentscheid erreicht wird, höhere Ansprüche an die Funktionsfähigkeit des Verfahrens. So ist unter anderem zu gewährleisten, dass es nicht zu einer Inflation von Verfahren kommt, da dies die Gesetzgebungsfunktion des Landtags durchaus beeinträchtigen könnte. Die bis bislang überschaubare Praxis lässt allerdings nicht erwarten, dass durch die beabsichtigten Änderungen eine Inflation von Ansprüchen entsteht, die den Landtag und seine Verwaltung vor unlösbare Aufgaben stellt.

2 Fragestellungen

2.1 Restriktive Bürgerbeteiligung auf Landesebene

1. Wie bewerten Sie die derzeitige Rechtslage und Praxis, was staatliche Entscheidungsverfahren und Bürgerbeteiligung auf Landesebene angeht? Wo sehen Sie etwaige Probleme?

Die aktuelle Ausgestaltung des Verfahrens ist sehr restriktiv. Generell weist die geringe Praxis direktdemokratischer Verfahren in Deutschland auf keine bestehende Dysfunktionalität der Demokratie durch die Verfahren hin. Bezüglich der Partizipationsneigung lässt sich feststellen, dass die Partizipationsmöglichkeiten auf Landesebene, die einen Hauptkanal in der dauerhaften Mitarbeit in Parteien oder ggf. der auf Dauer gestellten Mitarbeit in Verbänden und Interessengruppen hat, einher geht mit zunehmenden Rekrutierungsproblemen. Ein Ausbau von situativen Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von Einwohneranträgen mit geringen Restriktionen, Volksbegehren oder themenbezogenen Beteiligungsangeboten etwa in Form von zufällig ausgewählten Bürgerräten könnten auch dabei helfen, die durchaus vorhandene Bereitschaft von Bürgern, sich situationsbezogen zu beteiligen, zu verstetigen und ggf. auch als Anreiz für ein Engagement in Parteien zu nutzen.

2.2 Keine dysfunktionalen Reformverfahren

2. Welche konkreten Erfahrungen wurden in Thüringen und anderen Ländern dabei erlangt, die Verfahrensregeln im Bereich der direkten Demokratie (z.B. Quoren, Finanzvorbehalt etc.) zu reformieren oder unverändert zu lassen? Inwieweit hat sich dies auf bestimmte Einzelfälle ausgewirkt — und wie ist dies in der Gesamtbetrachtung zu bewerten?

Seit den 90er Jahren bestand zunächst der Trend, direktdemokratische Verfahren auf Landes- und Kommunalebene flächendeckend zu Etablieren und dann moderat Restriktionen vor allem auf der Kommunalebene zu reduzieren. Die moderaten Senkungen von Hürden verdanken sich vielfältiger Befürchtungen des jeweiligen Gesetzgebers, eine Inflation von direktdemokratischen Verfahren zu veranlassen.

Die Praxis zeigt jedoch, dass alle Senkungen der Hürden lediglich zu marginalen Erhöhungen der Anwendungspraxis führten, sofern überhaupt eine nennenswerte Praxis verzeichnet werden konnte.

2.3 Bedingungsverhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung

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

Parlaments- und Volksgesetzgeber stehen in einem engen Bedingungsverhältnis. Sowohl die Parlaments- als auch die Volksgesetzgebung benötigen für die Legitimation von politischen Entscheidungen die dauerhafte generelle Unterstützung von Seiten des Elektors. Es ist unplausibel anzunehmen, dass Entscheidungen, die von Parteien getragen werden, welche die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler repräsentieren, in der großen Mehrzahl der Entscheidungen eine entgegenstehende Mehrheit im Rahmen der Volksgesetzgebung erhalten (*Partyness*, Hornig (2015)).

Die Verfassung des Landes Thüringen sieht die Volkssouveränität in Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid ausgeübt und geht damit in der Konkretisierung deutlich über die Norm im Grundgesetz hinaus. Die unbefangene Deutung legt daher nahe, dass der Parlamentsgesetzgeber als Organ der gesetzgebenden Gewalt hierarchisch dem Volksgesetzgeber nachgeordnet ist und hier vor allem die Form einer politischen Kontrolle der Beauftragung in Form repräsentativer Organe annimmt, während die übergroße Mehrheit der Entscheidungen schon organisatorisch nur durch den Parlamentsgesetzgeber erfolgen kann.

2.4 Mögliche weitere demokratische Innovationen

4. Sehen Sie die Notwendigkeit der Einführung weiterer direktdemokratischer und/oder partizipatorischer Institute über die Vorschläge des Gesetzentwurfs (Drs. 7/158) hinaus um eine spürbare Stärkung der Demokratie auf thüringischer Landesebene zu erreichen?

Die Nutzung demokratischer Handlungsformen ist in einem stetigen Wandel. Für die vergangenen Jahrzehnte lässt sich feststellen, dass einerseits die Beteiligung an herkömmlichen Beteiligungen wie

Wahl und Parteimitgliedschaft nachlässt, während gleichzeitig das allgemeine Interesse an Politik und die Bereitschaft, sich themenbezogen zu beteiligen eher stärker geworden ist (Schäfer und Schoen 2013; Freitag und Schniewind 2007). Vor diesem Hintergrund lässt sich herleiten, dass weitere Formen der Partizipation auf Landesebene – wenn nicht zwingend als notwendig herleitbar, so jedoch mit hinreichender Rechtfertigung – für die Qualifizierung der Demokratie Thüringens sinnvoll ist (Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste 2018; Fung und Wright 2001b). Hier ist etwa auch an Bürgererräte zu denken, wie sie derzeit auch auf Bundesebene in den im Koalitionsvertrag beabsichtigten Demokratiefördergesetz angedacht sind (Kirby et al. 2021).

2.5 Demokratische Eignung der Maßnahmen

5. Halten Sie die im Gesetzentwurf (Drs. 7/158) vorgeschlagenen Maßnahmen für geeignet, um die Demokratie in Thüringen zu stärken?

Die Maßnahmen erscheinen durchgängig geeignet, die Demokratie in Thüringen zu stärken.

2.6 Einwohneranträge auf Landes- und Kommunalebene

6. Inwiefern ist die aktuell geltende Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Zulässigkeit von Einwohneranträgen auf kommunaler Ebene (Urteil vom 25.09.2018, Az. 24/17) auf Einwohneranträge auf Landesebene übertragbar?

Da diese Frage rechtswissenschaftlicher Natur ist, lässt sie sich nicht angemessen aus politikwissenschaftlicher Perspektive beantworten.

2.7 Kommunale Einwohneranträge

7. Welche Erfahrungen aus den kommunalen Einwohneranträgen verschiedener Länder sind bei der vorgesehenen Verfassungsänderung zu berücksichtigen?

Die Anzahl der Einwohneranträge gemäß den in den Kommunalordnungen der Länder vorgesehenen Regeln ist in Deutschland äußerst gering. Die

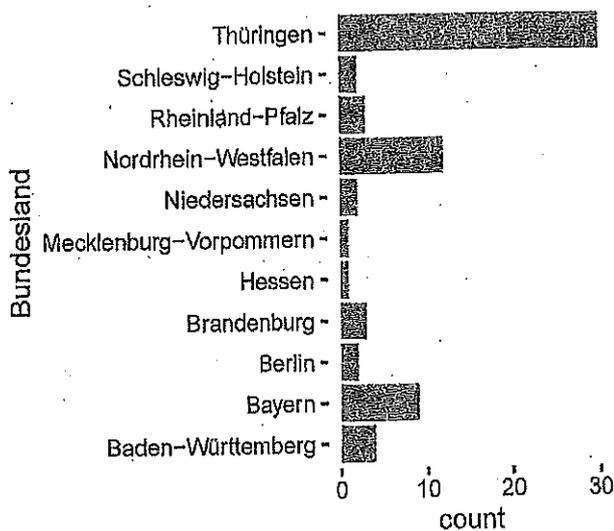


Abbildung 2: Häufigkeit von kommunalen Bürgeranträgen

Datenbank Bürgerbegehren an der Bergischen Universität Wuppertal (<http://www.datenbank-buergerbegehren.info>, (Demokratie o. J.)) erfasst seit 25 Jahren die in der Lokalpresse vorkommenden Erwähnungen von Einwohneranträgen / Bürgeranträgen und ähnliches. Die Gesamtanzahl aller Verfahren ist mit *lediglich 69* sehr gering. Auch wenn nicht sichergestellt werden kann, dass es eine Dunkelziffer nicht erfasster Verfahren gibt, lässt sich dennoch sagen, dass die Bedeutung der Einwohneranträge für die kommunale Entscheidungsfindung (Salienz) zu vernachlässigen ist, insbesondere, wenn man diese Zahl mit der Gesamtzahl der Verfahren in Deutschland vergleicht, die (Stand 12.05.2022) bei mindestens 10.209 liegt.

Sofern die Funktion von Einwohneranträgen in der Informationsfunktion für die kommunalen Selbstverwaltung gesehen wird, so lässt sich sagen, dass die bestehenden Regelungen überwiegend dysfunktional sind. Es lässt sich vermuten, dass Einwohneranträge, die lediglich in einer Befassung der repräsentativ gewählten Kommunalen Vertretungen münden und entsprechend die politische Aufmerksamkeit auf

2.8 Einwohneranträge zu Bundesratsinitiativen

8. Inwiefern kann die im Gesetzentwurf (Drs. 7/158) vorgesehene Zuläs-

sigkeit von Einwohneranträgen zu Bundesratsinitiativen dazu beitragen, dass die Willensbildung des Freistaats Thüringen zu Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung transparenter wird?

Bundesratsinitiativen ermöglichen es im Föderalismus in besonderem Maße, politische Fragen, die vor allem aufgrund regionaler Besonderheiten von Bedeutung sind, in das Entscheidungssystem auf Bundesebene einzuspeisen. Der vorgesehene Entwurf eines Einwohnerantrages zu Bundesratsinitiativen eröffnet die Möglichkeit, Probleme, die in besonderem Maße die Einwohnerinnen und Einwohner Thüringens betreffen, insbesondere die Probleme der Zivilgesellschaft des Landes, bundesweit mit besonderem Nachdruck zu artikulieren.

2.9 Stärkung der Demokratie durch Einwohneranträge

9. Inwiefern halten Sie die Ausweitung des Bürgerantrages (Art. 68 Thüringer Verfassung) zu dem vorgeschlagenen Einwohnerantrag (Art. 68 Thüringer Verfassung -E) für fähig im Zusammenspiel mit anderen Verfahren der Mitbestimmung das demokratische System aus Volks- und parlamentarischer Gesetzgebung auf Landesebene zu stärken?

Die wesentliche Funktion des vorgeschlagenen Einwohnerantrages ist die Informationsfunktion: Parlament und Öffentlichkeit erfahren über Relevanz von Themen und die Stellung der Fraktionen zu einem Thema. Insbesondere für die Aufnahme in Parteiprogrammatik, die Weiterführung in geeigneter Form zu Volksbegehren, aber auch eine responsive Aufnahme komplexer Probleme in Form etwa von Bürgerforen als Anregung für weitere Willensbildung erscheint möglich.

2.10 Keine Konnexität zwischen Einleitungs- und Abstimmungsquorum

10. Wie ist die vorgesehene Absenkung der Unterschriftenquoten für Volksbegehren im Zusammenspiel mit dem unberührten Zustimmungsquorum von einem Viertel der Stimmberechtigten

beim Volksentscheid (Art. 82 Abs. 7 S. 3 Thüringer Verfassung zu bewerten?)

Obwohl in Verfassungsdebatten immer wieder herangezogen, lässt sich empirisch eine Verknüpfung zwischen Einleitungs- und Abstimmungsquoren nur sehr schwer theoretisch herleiten, die in irgendeiner Weise zu einer Dysfunktionalität führen könnte. Funktion des Einleitungsquorums ist in erster Linie die Informationsfunktion und es reguliert vor allem, ab welchem Relevanzniveau ein Entscheidungsanspruch an das demokratische System herangetragen werden. Darüber hinaus wird mit dem Einleitungsquorum festgelegt, über welche Ressourcen zivilgesellschaftliche Akteure verfügen müssen, um einen Entscheidungsanspruch an das demokratische System herantragen zu können. Ein zu hoher Anspruch an die Organisationsressourcen einer zivilgesellschaftlichen Gruppe macht das Verfahren gegenüber anderen Kanälen der Einflussnahme irrelevant.

Die Funktion des Zustimmungsquorums ist hingegen die Mindestlegitimation der Entscheidung. Es ist nicht zu erkennen, dass diese beiden Funktionen in nennenswerter Weise miteinander verbunden sind. Das Zustimmungsquorum kann hier eher im Verhältnis zur Unterstützung der Parteien in der Wahl betrachtet werden. Bei einer Wahlbeteiligung von 50 Prozent bedeutete ein Zustimmungsquorum von 25 %, dass ein erfolgreicher Volksentscheid eine höhere Unterstützung erfährt als die Mehrheit des Landtages (Mittendorf 2002).

Es erscheint daher unproblematisch, dass das Zustimmungsquorum in der vorgesehenen Verfassungsänderung unberührt bleibt.

Literatur

10 Barber, Benjamin. 1994. *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg.

Beutel, Wolfgang, und Peter Fauser. 2001. *Erfahrene Demokratie: Wie Politik praktisch gelernt werden kann*. Opladen : Westdeutscher Verlag.

Dahl, Robert Alan. 2000. *On democracy*. New Haven [u.a.]: Yale Univ. Press.

Demokratie, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte. o. J. *Datenbank Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den deutschen Ländern*.

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste. 2018. *Neue Formen demokratischer Beteiligung von Bürgern*. <https://www.bundestag.de/resource/blob/550340/1cfa9b21f88835679b09f0eec7bf60c0/WD-3-037-18-pdf-data.pdf>.

Dewey, John. 1974. *Psychologische Grundfragen der Erziehung. Der Mensch und sein Verhalten. Erfahrung und Erziehung*. Eingel. und hrsgg. von Correll, Werner. München.

Freitag, Markus, und Aline Schniewind. 2007. *Direktdemokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement*. vol. 3, *Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre*, Hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 251–276. Berlin: Lit.

Fung, Archon. 2006. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fung, Archon, und Erik Olin Wright. 2001b. *Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance*. *Politics and society* 29: 542. http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance_Fung.pdf.

Fung, Archon, und Erik Olin Wright. 2001a. *Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance*. *Politics and society* 29: 542. http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance_Fung.pdf.

Himmelmann, Gerhard. 2002. *Direkte Demokratie lernen oder Demokratie direkt lernen? Demokratiepädagogik als Demokratiepölitik*. Hrsg. Theo Schiller und Volker Mittendorf, 262–275. Wiesbaden: Westdt. Verl.

Hornig, Eike-Christian. 2015. *Perspektiven einer funktionalen Theorie direkter Demokratie anhand der »Partyness of Direct Democracy«*. Hrsg. Ursula Münch, Uwe Kranenpohl, und Eike-Christian Hornig, 133–148. Nomos <http://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783845243917-133>.

Kirby, Nicolina et al. 2021. *EVALUATION DES BÜRGERRATS DEUTSCHLANDS ROLLE IN DER WELT*. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. <http://elpub.bib.uni-wuppertal.de/servlets/DocumentServlet?id=15445>.

Mittendorf, Volker. 2002. *Qualitative Unterschiede in der Wahl- und Abstimmungskampfkommunikation*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Perlot, Flooh, und Martina Zandonella. 2009. *Wählen mit 16: Jugendliche und Politik in Österreich*. *SWS-Rundschau* 49: 420–445.

Schäfer, Armin, und Harald Schoen. 2013. *Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt*

zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit.
Leviathan 41; Jg. 2013: 94.

Wuppertal, 13.05.2022