



1598112022

Technische Universität Dresden, 01062 Dresden

Thüringer Landtag  
Verfassungsausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1

99096 Erfurt



**MIDEM** MERCATOR FORUM  
MIGRATION UND DEMOKRATIE

Zentrum für Verfassungs- und  
Demokratieforschung

Prof. Dr. Hans Vorländer  
Direktor

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

**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](http://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