

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 HVerfG 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 auslösbares 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)