



DEMOCRACY INTERNATIONAL

DEMOCRACY INTERNATIONAL • Gürzenichstraße 21 a-c • 50667 Cologne • Germany

Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

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

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Drucksache 7/1628 -

Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU

Themenkomplex „Volkseinwand“

Stellungnahme

Democracy International e.V. Köln

Democracy International e.V. begrüßt die Gesetzesinitiative der Fraktion der CDU zur Einführung eines fakultativen Referendums im Freistaat Thüringen.

Wir nehmen wie folgt Stellung:

1. Allgemeine Stellungnahme

Das Land Thüringen hat in seiner Verfassung bereits das Recht der Volksgesetzgebung durch Artikel 82 der Thüringischen Landesverfassung (Volksbegehren) institutionalisiert. Das hier vorgeschlagene fakultative Referendum (Volkseinwand) ergänzt dieses Volksrecht substantiell. Durch die dann gegebene Möglichkeit, ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz zurückzuholen, sorgt diese Instrument auf längere Sicht für mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung, eine intensivere Auseinandersetzung mit und genaueren Abwägung von Einzelinteressen¹. Parlamentarische und auch außerparlamentarische Opposition werden besser in den Gesetzgebungsprozess mit einbezogen werden. Das Parlament wird in diesem Sinne repräsentativer. Demokratie und Repräsentation werden besser miteinander verzahnt und in der Folge gestärkt.

Die erwartbaren positiven Folgen des Volkseinwands können aber nur eintreten, wenn das Instrument für die Bürgerinnen und Bürger auch nutzbar ist: Entscheidend dafür ist die Unterschriftenhürde, die Sammlungszeit, das Abstimmungsquorum und eventuelle Ausnahmeregelungen.

1.1. Die Unterschriftenhürde (vgl. dazu auch Frage 18)

In Anlehnung an die bisherigen Vorschriften zum Volksbegehren übernimmt der Entwurf im wesentlichen die dort gesetzten Hürden: 8% bei amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen und 10% bei freier Sammlung. In beiden Fällen soll eine Sammlungsfrist von 100 Tagen gelten². Die bescheidenen Erfahrungen mit dem bisherigen Initiativrecht des Volksbegehrens in Thüringen, lassen die begründete Erwartung zu, dass auch das vorgeschlagene Instrument des Volkseinwands für die Bürgerinnen und Bürger aufgrund des hohen Unterschriftenerfordernisses praktisch nicht nutzbar sein und ins Leere laufen wird.

Die Sammlungsfrist von 100 Tagen erscheint bei niedriger Unterschriftenhürde angemessen und wird so in der Schweiz oder in vielen US-Bundesstaaten³ in ähnlicher Höhe angesetzt.

Wir schlagen vor, die Anzahl der im vorgesehenen Zeitraum von 100 Tagen zu sammelnden Unterschriften stark zu reduzieren. Wir halten eine Unterschriftenzahl von 2,5 %, wie sie etwa in der Schweiz vorgesehen ist, für ausreichend, um die Ernsthaftigkeit und Qualität des Volkseinwands zu bekräftigen

1.2. Das Quorum

Der Entwurf zum fakultativen Referendum sieht eine Zustimmungsklausel von mehr als einem Viertel der Stimmberechtigten vor (Entwurf Art. 82a (6)). Wir lehnen ein derartiges Zustimmungsquorum im Falle der normalen Gesetzgebung ab und votieren stattdessen für die Geltung des Mehrheitsprinzips.

1 Siehe unten das Beispiel der Schweiz.

2 Art. 82 der Thüringischen Verfassung sieht zur Zeit eine Sammlungsfrist für die amtliche Sammlungsform von 3 Monaten und für die freie Sammlung von 4 Monaten vor. Es ist davon auszugehen, dass es - auch wegen dieser hohen Hürden - in Thüringen bislang noch zu keinem Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens gekommen ist.

3 https://www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs?utf8=%E2%9C%93&query=USA+PCR+regional

Zustimmungsquoten können, wie Beispielrechnungen zeigen, den Effekt haben, dass demokratisch zustande gekommene Mehrheiten durch Strategien wie Ignorieren und Behinderung bei der Abstimmungsteilnahme und/oder einer Mobilisierung von Gegnern nicht zur Stimmabgabe zu gehen, zu Minderheiten werden⁴. Das italienische fakultative Referendum aus dem Jahre 2005 ("Norme in materia di procreazione medicalmente assistita") bildet dafür ein anschauliches Beispiel für eine derartige Boykottkampagne, wie es David Altman in seinem Buch nachzeichnet. Papst Benedikt XVI. rief seinerzeit zum Boykott der Abstimmung auf⁵.

Quoren bei Verfassungsänderungen (Frage 12)

Anders verhält es sich bei verfassungsändernden Gesetzen, die auch im parlamentarischen Verfahren höhere Hürden meistern müssen, wie in Thüringen. Analog könnte es im Falle des fakultativen Referendums dann eine entsprechende qualifizierte *Mehrheit der Abstimmenden* vorgesehen werden.

1.3. Alternativer Gesetzentwurf des Parlaments (Frage 21)

Der Landtag erhält durch Artikel 82a (7) des Entwurfs das Recht, statt des durch den Volkseinwand angegriffenen Gesetzes einen alternativen Gesetzentwurf zur Abstimmung zu stellen. Mit dem Beschluss über den alternativen Gesetzentwurf wird der strittige Gesetzentwurf aufgehoben.

Wir begrüßen grundsätzlich diese Möglichkeit des parlamentarischen Gesetzgebers einen alternativen Entwurf zur Abstimmung stellen zu können. So zeigt sich, dass der Gesetzgeber (nachträglich) doch die Bedenken von Bürgerinnen und Bürger aufnimmt und das direktdemokratische Instrument zumindest teilweise seine positive Wirkung entfaltet⁶.

2. Einbettung

2.1. Das fakultative Referendum in Deutschland

In zwei Bundesländern (Bremen und Hamburg) ist es aktuell möglich das Instrument des fakultativen Referendums (Volkseinwand) zu nutzen. Allerdings sind diese Instrumente jeweils nur eingeschränkt nutzbar, da sie entscheidende thematische Eingrenzungen vorsehen: Im Falle einer Privatisierung von bestimmten Unternehmen der öffentlichen Hand in Bremen, oder in Hamburg die Änderung von Gesetzen durch den parlamentarischen Gesetzgeber, die im Rahmen eines Volksentscheides beschlossen wurden.

In Bremen müssen für die Initiierung eines Volksentscheides Unterschriften in der Höhe von 5%, in Hamburg 2,5% der Wahlberechtigten, jeweils innerhalb von 3 Monaten, gesammelt werden⁷. Es gelten zudem Abstimmungsquoten.

(Frage 16) Aufgrund der starken thematischen Einschränkungen für die Nutzung des jeweiligen Instruments in beiden Bundesländern und der nicht bzw. kaum vorhandenen Praxis⁸, wäre es sicher spekulativ positive oder negative Wirkungen zu erkennen.

4 Siehe dazu: <https://www.buergergesellschaft.de/praxishilfen/buergerbegehren-und-buergerentscheid/das-verfahren/zustimmungsquorum/>

5 David Altman: Direct Democracy Worldwide, Cambridge University Press, New York, 2011, S. 21ff.

6 Vgl. oben

7 https://www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs?utf8=%E2%9C%93&query=Germany+PCR+regional

8 Das eingereichte Referendumsbegehren in Hamburg wurde 2014 durch das Hamburgische Verfassungsgericht für unzulässig erklärt. Weitere Einreichungen von Referendumsbegehren sind nicht bekannt.

2.2. Das fakultative Referendum in der Schweiz

Die Schweiz kennt das fakultative Referendum seit 1874. Um einen Volksentscheid auszulösen müssen 50 000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen gesammelt werden. Sollte dies nicht gelingen, tritt das jeweilige Gesetz in Kraft⁹. Im abgelaufenen Jahr 2021 wurde in sieben Fällen die fakultative Referendumsinitiative erfolgreich ergriffen. In fünf Fällen wurde das jeweilige Gesetz des parlamentarischen Gesetzgebers bestätigt, in zwei Fällen¹⁰ verworfen¹¹. Auch in den jeweiligen Kantonen kann das fakultative Referendum ergriffen werden¹².

Die Schweiz kennt in Ihrer Bundesverfassung nach Artikel 165 das Recht ein Bundesgesetz, „das keinen Aufschub duldet“, in Kraft zu setzen. Die Geltung des Gesetzes muss dann aber befristet werden¹³.

Zu den Frage 14 und 15

Auch durch das bereits relativ früh in ihrer nationalen Geschichte institutionalisierte Instrument des fakultativen Referendums hat die politische Kultur der Schweiz ihre Konsensfähigkeit ausgebildet und die Form einer Konkordanzdemokratie entfaltet. Andreas Gross bezeichnet diese Entwicklung mit Bezug auf Leonhard Neidhart als „Wandlung von der Abstimmungs- zur „Verhandlungsdemokratie“¹⁴. „Es ist für Politiker mühsam und macht den Gesetzgebungsprozess aufwendiger. Dafür ermöglicht die permanente Drohung des Volksvetos nachhaltige und breit abgestützte Lösungen.“ urteilt Lukas Leuzinger auf swissinfo¹⁵.

Die in der Schweiz geltenden direktdemokratischen Institutionen (Volksinitiative, fakultatives Referendum und obligatorisches Referendum) lassen sich aus unserer Sicht im Grundsatz sowohl auf der Bundes-, wie auf der Länderebene Deutschlands umsetzen. Sicher bedarf es mit Blick auf die unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Normen – Grundgesetz und Länderverfassungen – jeweils entsprechender Adaptionen.

3. Einzelne Fragestellungen¹⁶

3.1. Stärkung des Vertrauens in das demokratische System, ohne das Parlament zu schwächen? (Frage 1)

Durch die Einführung des Volkseinwands wird das parlamentarische System gestärkt und nicht geschwächt.

Die Aufgabe der Gesetzgebung bleibt weiterhin das zentrale, vornehmste Recht des Parlaments: Es beschließt, nach intensiver und öffentlicher Debatte im Plenum und Ausschüssen, im Wege der Kompromissfindung ein Gesetz. Erst danach könnte ein fakultatives Referendum ergriffen werden. Im Wissen um diese grundsätzliche Möglichkeit des Volkseinwands, wird der Gesetzgeber mit

9 Art. 141 der Bundesverfassung.

10 E-ID-Gesetz, CO2-Gesetz.

11 Eine Chronologie der Referenden in der Schweiz bietet die Schweizer Bundeskanzlei unter:
https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rr/ref_2_2_3_1.html

12 Eine Übersicht (in englischer Sprache) bietet unsere Webseite unter:

https://www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs?utf8=%E2%9C%93&query=Switzerland+pcr+regional

13 Siehe unten zu den Fragen 9 und 19.

14 Gross, Andreas: Die unvollendete Direkte Demokratie; Werd & Weber Verlag, AG, Thun, 2016; S.47

15 https://www.swissinfo.ch/ger/direktedemokratie/serie-toolbox-demokratie-schweiz_referendum-oder-politik-unter-dem-damoklesschwert/43799006

16 Bei einigen Fragen in der Anlage 3 können wir, aufgrund stark juristischer Implikationen, sachlich-kompetent leider nicht Stellung zu nehmen.

Bedacht offener und inklusiver arbeiten. Zu erwarten sind eher positive Effekte, wie plausiblere und verständlicher gefasste Gesetze, wenn sie Gegenstand eines Volkseinwands sein können und damit eine Stärkung des Parlaments.

3.2. Machtzuwachs bei den Landesparlamenten (Frage 4)

Wir können in der Vergangenheit keinen Machtzuwachs der Landesparlamente erkennen.

3.3. Anfälligkeit für populistische Instrumentalisierung? (Frage 5)

Wir verweisen auf unsere Begründung zu Frage 1 oben. Wenn der parlamentarische Gesetzgeber gut nachvollziehbare Gesetze verabschiedet, während des Gesetzgebungsprozesses artikulierte Bedenken und Einwendungen (auch außerparlamentarisch) aufnimmt, wird generell die Chance für die Nutzung des fakultativen Referendums durch die Bürger:innen geringer. Einmal macht es aus Sicht der potentiellen Initiant:innen eines möglichen Volkseinwands nur dann Sinn, den Prozess des fakultativen Referendums anzustreben, wenn sie eine realistische Möglichkeit sehen, die notwendige Zahl von Unterschriften zu erreichen und schließlich bei der Volksabstimmung zu gewinnen. Zum anderen entfällt mit den gegebenen direktdemokratischen Instrumenten (Volksbegehren und Volkseinwand) für viele Wählerinnen und Wähler bei Wahlen die Notwendigkeit Protestparteien zu stärken.

Letztlich kann man allerdings die Nutzung von Instrumenten der direkten Demokratie durch Populisten sicher nicht ausschließen, aber die Chancen dafür durchaus verringern. Doch gilt ähnliches auf für den demokratischen Prozess im allgemeinen und den Wahlkampf im besonderen, in denen immer Chancen für entsprechenden Protest gegeben sind, die für populistische Zwecke nutzbar sind.

3.4. Fakultatives Referendum als Ergänzung zum Instrument des Volksbegehrens. (Frage 6)

Democracy International betrachtet das fakultative Referendum als das „Königsrecht“ des Volkssouveräns, der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Mit diesem Instrument ist es möglich, ein noch nicht in Kraft getretenes Gesetz zurückzuholen. Das in Thüringen bereits umgesetzte Recht des Volksbegehrens, die Möglichkeit für den Volkssouverän einen ausformulierten Gesetzentwurf vorzulegen, ergänzt dieses Volksrecht deshalb in idealer Weise. Eine aus unserer Sicht weitere, notwendige Ergänzung stellt das obligatorische Verfassungsreferendum dar, das automatisch ausgelöst würde, sobald ein vom Parlament angenommene Änderung der Verfassung anstünde.

3.5. Abrogatives (aufhebendes) Referendums vs. Fakultatives Referendum. (Frage 7)

Bereits heute können Bürgerinnen und Bürger das Instrument des Volksbegehrens nutzen, um ein bereits in Kraft getretenes Gesetz durch einen eigenen Gesetzesvorschlag zu verändern. In diesem Sinne handelt es sich um ein „konstruktives Referendum“, womit die Menschen ihre Erfahrungen mit einem bestehenden Gesetz ausdrücken können. Es wäre sicherlich sinnvoll, im Rahmen des Volksbegehrens auch die Möglichkeit einzuräumen, ein geltendes Gesetz, ohne die Notwendigkeit der Vorlage eines eigenen Gesetzentwurfes, gegebenenfalls in einem Volksentscheid zurückzurufen. Dem Landtag bliebe es weiterhin unbenommen einen Gegenentwurf vorzulegen.

Diese konstruktive Form des Instruments ersetzt jedoch nicht das Instrument des fakultativen Referendums. Es ist die vornehme Aufgabe des Parlaments Gesetze vorzuschlagen und zu verabschieden. Es muss dann das Recht des Volkes sein, ein beschlossenes Gesetz zurückzurufen.

3.6. Verfassungsrechtliche Kontrolle (Frage 13)

Ohne eine (verfassungs-)juristische Beurteilung abgeben zu können, verweisen wir darauf, dass die Frage voraussetzt, dass der Landesgesetzgeber ein möglicherweise verfassungswidriges Gesetz verabschiedet haben könnte, welches durch ein fakultatives Referendum zurückgeholt würde. Sollte das Gesetz im Volksentscheid fallen, wäre es aus verfassungsrechtlicher Sicht wohl unproblematisch. In gleicher Weise gilt diese Argumentation für den eingebrachten, mit entsprechender Mehrheit ausgestatteten Alternativvorschlag des Parlaments (vorgeschlagener Artikel 82a (7)). Wie jedes andere parlamentarische Gesetz unterläge - bei Annahme des Gegenvorschlags im Volksentscheid – der Alternativvorschlag den bisherigen Regeln einer Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes. Das fakultative Referendum ist daher nur bedingt mit dem Verfahren des Volksbegehrens vergleichbar.

3.7. Legitimationswirkung (Frage 17)

Der Volkseinwand, das fakultative Referendum institutionalisiert die Möglichkeit für den Volkssouverän Einspruch gegen ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz einzulegen. Nutzen die Bürgerinnen und Bürger dieses Recht nicht, kann von einer hohen Akzeptanz des vom Parlament verabschiedeten Gesetzes ausgegangen werden.

In Verbindung mit den oben diskutierten Wirkungen¹⁷ sehen wir eine Stärkung des Parlaments, des parlamentarischen Regierungssystems und des demokratischen Systems allgemein.

3.8. Die Dringlichkeitsklausel (Fragen 9 und 19)

Es ist theoretisch denkbar, dass es wenige, vereinzelte Fälle geben kann, die sofortiges gesetzgeberisches Handeln notwendig machen können. Der Gesetzesentwurf sieht für ein solches, nicht näher bestimmtes Gesetz, „dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet“, eine Dringlichkeitserklärung durch eine 2/3-Mehrheit der Stimmen des Parlaments vor.

Zwar stellt das im Entwurf vorgesehene Erfordernis einer 2/3-Mehrheit eine hohe Hürde dar. Wir halten diese Regelung dennoch für problematisch, denn sie könnte einerseits in der Öffentlichkeit vorhandene Vorurteile („Die machen dann doch was sie wollen“) bestärken. Andererseits kann durch eine fehlende (starke) inhaltliche Eingrenzung von Gesetzesvorlagen jedes Vorhaben für dringlich erklärt werden, sofern der Landtag so entscheidet.

Sollte man eine „Dringlichkeitserklärung“ für unabdingbar ansehen, so erscheint es notwendig, sie auf genau definierte Gesetzesvorhaben, z.B. jene Fragen die Aspekte der öffentlichen Sicherheit und Ordnung betreffen, einzugrenzen, oder die Anwendung dieser Klausel juristisch-begrifflich als besonderen Ausnahmefall zu kennzeichnen. Zusätzlich halten wir – wie in der Schweiz – eine zeitliche Befristung eines so in Kraft getretenen Gesetzes für notwendig.

Wir empfehlen zudem innerhalb des Absatzes 9 (Entwurf) sprachlich klarzustellen, dass der Prozess des Volkseinwands gegen das in Frage stehende Gesetz weiter läuft.

¹⁷ Siehe unter 3.1. zu Frage 1.

Über Democracy International

Democracy International (DI) ist ein 2011 in Köln gegründeter gemeinnütziger Verein. DI ging aus einem Netzwerk von Demokratie-Aktiven rund um die Gründung der Europäischen Bürgerinitiative hervor. Der Verein verfolgt das Ziel, Bürger:innenbeteiligung und direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen zu stärken. Vier Voll- und vier Teilzeitmitarbeiter:innen führen die täglichen Arbeiten aus.

Democracy International setzt sich verstärkt für eine aktive Bürger:innengesellschaft ein. 2017 gründete der Verein das reisende Gesprächsprojekt für Bürger:innen "European Public Sphere". Die Online-Version des Projektes „Ukrainian Vibes“ wurde 2022 zum nationalen Gewinner des Charlemagne Jugendpreises des Europäischen Parlamentes gekürt.

Neben der European Public Sphere ist Democracy International Hauptorganisator der weltweit größten Konferenz zu partizipativer und direkter Demokratie, dem Global Forum on Modern Direct Democracy. 2018 in Rom nahmen mehr als 800 Menschen von fünf Kontinenten teil (hier nochmal Caro fragen)

Auf europäischer Ebene war der Verein zudem maßgeblich an der Überarbeitung der Europäischen Bürgerinitiative und der Transparenzabstimmung im Europäischen Parlament im Jahr 2019 beteiligt. Für seinen Einsatz erhielt DI 2018 den Good Lobby Award als NGO des Jahres. Der Verein ist mittlerweile Teil des Steuerungskomitees des neu gegründeten ECI Forums der Europäischen Kommission. Er leistet hier Kampagnenhilfe für ECI-Organisator:innen zu den Themen Kampagnenarbeit, Fundraising und Kommunikation und organisiert Stakeholder-Konsultationen.