

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

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU  
- Drucksache 7/1628 -

THÜR. LANDTAG POST  
27.06.2022 06:56

16082/2022

hier: **Fragestellungen des Verfassungsausschusses zum Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628**

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?

Pestalozza

Nein. Der Vorschlag zielt auf eine Schwächung des Parlaments durch Stärkung des Volksgesetzgebers. Selbst wenn er es nicht täte, ist er nicht geeignet, das Vertrauen in die Demokratie als Ganzes zu verstärken, denn er führt ein bisher – zu Recht – nicht gekanntes Mißtrauensveto gegen den einen Demokratie-Player ein

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

Pestalozza

Das Parlament ist der Liebling der Landesverfassung, der Volksgesetzgeber der zwar zugelassene, aber – siehe Art. 82 II – eher mißtrauisch beäugte Konkurrent. Außerhalb der Tabuzone des Art. 82 II ist der Volksgesetzgeber formal gleichberechtigt, aber wegen der naturgegebenen und nicht der Verfassung anzulastenden Langwierigkeit und Schwerfälligkeit des von ihm zu beachtenden Verfahrens und seiner Rolle eines sich selbst überlassenen Laiendarstellers dem Parlament stark unterlegen.

3. Inwieweit ist die vorgesehene Verfassungsänderung mit höherrangigem Recht vereinbar (insbesondere Art. 28 Grundgesetz u. Art. 83 Abs. 3 Thüringer Verfassung)?

Pestalozza

Art. 28 I 1 GG verweist der Sache nach auch auf Art. 20 II 2 GG. Ihm kann man, wenn man will, den grundsätzlichen Gleichrang von Wahlen und Abstimmungen (in einem weiteren Schritt dann vielleicht auch den Gleichrang von Parlaments- und Volksgesetzen) entziehen. Ihn könnte man als durch den vorgeschlagenen „Volkseinwand“ gefährdet, ansehen. Aber das würde die Aussagekraft der Artt. 28 I 1, 20 II 2 GG überschätzen, nachdem das Grundgesetz selbst konkret zur direkten Demokratie so gut wie nichts beizutragen weiß.

Art. 83 III LVerf. nennt auch durch Verfassungsänderung unberührbare Grundsätze einiger Artikel. Soweit sie sich überhaupt mit Demokratie, speziell auch mit der direkten, befassen, sind sie so allgemein gehalten, daß aus ihnen – im Rahmen herkömmlicher und nicht allein politisch gesteuerter Hermeneutik – gegen die mit dem „Volkseinwand“ verbundene Schwächung des Parlaments und Stärkung des Volksgesetzgebers nichts folgt. Insbesondere schreiben sie nicht die bisherige Ausgestaltung der direkten Demokratie, vor allem durch Artt. 82, 83 II LVerf. unabänderlich fest.

4. Inwiefern ist bei den deutschen Landesparlamenten in der Vergangenheit ein Machtzuwachs zu verzeichnen, der die Einführung des fakultativen Referendums als Kontrollmechanismus erforderlich macht?

Pestalozza

Alle Landesgesetzgeber haben – wie der Bundesgesetzgeber – durch überlagendes Recht der Europäischen Union an Gesetzgebungsmacht verloren. Dieser Verlust ist durch die

immer intensivere (vom Bundesverfassungsgericht gelegentlich auch beträchtlich ermunterte) Gesetzgebung des Bundes, vor allem im konkurrierenden Bereich, verstärkt worden. Im Ausmaß dieser Verluste des Landeparlaments verkleinert sich naturgemäß auch die Rolle des „Volkseinwandes“.

Einen leichten Machtzuwachs auch der Landesgesetzgeber könnte dagegen die Ausbreitung des sog. Gesetzesvorbehalts bewirkt haben. Corona-Gegenmaßnahmen sind ein aktuelles Beispiel (gewesen). Wie in allen Landesgesetzgebungsfeldern könnte sich der „Volkseinwand“ natürlich auch hier als Gegenwicht auswirken. Daß er deswegen „erforderlich“ sei, sehe ich allerdings nicht.

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?

Pestalozza

Selbst wenn ich wüßte, was jeweils „populistisch“ ist, würde ich die hinter den Fragen zu 5 offenbar stehende Sorge nicht teilen. Parlamentsgesetzgebung ist diesen Gefahren, vor allem kurz vor den Wahlen, nicht weniger (und nicht mehr) ausgesetzt als die Volksgesetzgebung, und von Versuchen, sie durch neue, zusätzliche Rechtsregeln zu bannen, sollte man absehen. Die schon bisher geltenden Rechtsregeln zu den Abläufen der Volksgesetzgebung reichen aus, und das hier Wesentliche hängt nicht von ihnen, sondern von der Vernunft der Beteiligten ab.

6. In welcher Weise ergänzen sich das Instrument des Volksbegehrens und das Instrument des fakultativen Referendums gegenseitig?

Pestalozza

Das fakultative Referendum wäre eine sinnvolle Ergänzung des Volksgesetzgebungsinstrumentariums in den Bereichen, die dem Volksbegehren (und Volksentscheid) verschlossen sind, in Thüringen also in den von Art. 82 II LVerf. genannten. Insbesondere soweit dort das Parlament – wie bei den Diäten – in eigener Sache entscheidet, könnte der „Volkseinwand“ je nach Ausgestaltung zu einer wirkungsvollen Kontrolle des Parlaments – auch durch Vorbeugung – beitragen. Da der vorgeschlagene „Volkseinwand“ die Tabuzone des Art. 82 II LVerf. aber ebenfalls nicht soll betreten können (siehe Art. 82 a II des Entwurfs), stellt er keine sinnvolle Ergänzung dar. Der Volksgesetzgeber braucht ihn nicht (jedenfalls nicht flächendeckend), wo er selbst die Initiative ergreifen kann.

Eine Ausnahme würde ich für Verfassungsänderungen des Landtages erwägen. An ihnen wirkt das Thüringer Volk nicht mit. Der auf sie erstreckte „Volkseinwand“ wäre eine von mehreren Möglichkeiten, dies zu ändern (vgl. auch unten zu Frage 14).

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?

Pestalozza

Nein. Die Suspensionswirkung ist (soweit man den „Volkseinwand“ grundsätzlich akzeptieren wollte) als Regelfolge sinnvoll, weil sie ein u.U. sehr aufwendiges, insbesondere kostspieliges Hin und Her vermeiden helfen kann. In für „dringlich“ erklärten Fällen soll sie nach den Vorstellungen des Entwurfs ohnehin nicht greifen.

8. Inwiefern ist es angebracht, das fakultative Referendum im vorgesehenen Umfang von zehn Absätzen in der Verfassung zu regeln?

Pestalozza

Im Vergleich zu Artt. 81, 82, 83 II 2 LVerf., die die Volksgesetzgebung in ihrer bisherigen Form regeln, wirkt Art. 82 a des Entwurfs, der ja nur einen Teilaspekt der Volksgesetzgebung regeln soll, überdimensioniert. Er sollte – darauf vertrauend, daß sich der einfache Gesetzgeber an knappere verfassungsrechtliche Vorgaben halten (und sie nicht permanent je nach Mehrheitslage ändern) wird – um zwei Drittel gekürzt werden.

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?

Pestalozza

Der Grundgedanke des Art. 82 a IX des Entwurfs ist im Kern sachgemäß; er kehrt in früheren und aktuellen deutschen und ausländischen Verfassungstexten (oft mit anderen Worten, oft mit Erwähnung der „Dringlichkeit“) wieder.

Mißglückt ist die Kombination eines objektiven Elements („keinen Aufschub duldet“) mit einem subjektiven („für dringlich erklärt“). Sie soll womöglich gewillkürte Dringlichkeits-erklärungen verhindern, überfordert aber die Auslegung (Was duldet wirklich keinen Aufschub?) und überspannt das Mißtrauen gegenüber den die Dringlichkeit Erklärenden.

Mißglückt ist auch, daß u.U. mehr Abgeordnete für die Dringlichkeit als für das Gesetz sollen stimmen müssen; angemessen wäre, für beides dieselben Mehrheitsregeln gelten zu lassen.

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?

Pestalozza

Nein. Ausreichend Zeit dafür, höherrangiges Recht und bindende Rechtsprechung zu berücksichtigen, hat der Gesetzgeber während der Erarbeitung seiner Initiative und im Gesetzgebungsverfahren; jedenfalls hat er sie sich zu nehmen. Die Praxis zeigt, daß darauf in allen Phasen des Verfahrens i.d.R. besonderes Augenmerk (mit allerdings unterschiedlichem Erfolg) gelegt wird. Nach Abschluß des Verfahrens hat der Gesetzgeber zunächst einmal zu schweigen.

11. Wie lange könnte sich das Inkrafttreten eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes durch die vorgesehenen Verfahrensregelungen ggf. insgesamt verzögern?

Pestalozza

Wenn das Gesetz nicht unbeanstandet für dringlich erklärt worden ist, ggf. bis zur Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheids, es sei denn, das Gesetz hatte zulässigerweise ein rückwirkendes Inkrafttreten vorgesehen.

Innerhalb welchen Zeitraums ein Volksentscheid zustande kommt, läßt sich der Verfassung und der einfachrechtlichen Regelung heute nicht abschließend entnehmen; auch hängt ja vieles vom Verhalten der Beteiligten ab:

- Auf die maximal 100 Tage für den „Volkseinwand“ (Art. 82a III 2 des Entwurfs) folgen
- die Zeit, die die Feststellung seines (Nicht)Zustandekommens brauchen darf (?),
- die maximal sechs Monate Bedenkzeit für den Landtag (Art. 82a V des Entwurfs),
- die maximal weiteren sechs Monate für die Herbeiführung des Volksentscheids (§ 19 I ThürBVG [?]),
- die Zeit für die Ermittlung und Feststellung des Abstimmungsergebnisses (?).

Wird der Verfassungsgerichtshof (ggf. mehrfach) eingeschaltet, kommen die betreffenden Anrufungsfristen sowie die Zeit hinzu, die der Verfassungsgerichtshof für seine Entscheidung(en) benötigt (siehe auch Art. 82a VIII 3 des Entwurfs).

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?

Pestalozza

Jedenfalls sollte die Verfassung das Quorum für Volksentscheide über „Volkseinwände“ (sowie über evtl. Alternativentwürfe des Landtages), deren Gegenstand Verfassungsänderungen sind, ausdrücklich thematisieren.

Welches Quorum gelten sollte, ist eine andere Frage:

- Entscheidet der Volksentscheid über den „Volkseinwand“, also über das Inkrafttreten des verfassungsändernden Landtagsgesetzes, sollte das Quorum des Art. 83 II 2 LVerf. auch hier gelten: Was der Landtag mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossen hat, sollte auch vom Volk nur mit verfassungsändernder Mehrheit aufgehoben werden können.
- Dasselbe sollte gelten, wenn der Volksentscheid über den Alternativentwurf des Landtages entscheidet, denn auch der muß ja zuvor mit verfassungsändernder Landtagsmehrheit beschlossen worden sein.

Und eine hier nicht zu beantwortende Vorfrage ist, ob das Quorum in Art. 83 II 2 LVerf. angemessen ist; nur wenn sie bejaht wird, kommt die soeben empfohlene Ertreckung auf die beiden Varianten des durch einen „Volksentscheid“ ausgelösten Volksentscheides in Betracht.

13. In Deutschland ist - auch mit Blick auf historische Erfahrungen - die verfassungsrechtliche [verfassungsgerichtliche?] Kontrolle Bestandteil der direkt-demokratischen Verfahren: 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) [Art. 82 a VII des Entwurfs sieht die *parallele* Abstimmung (die ich bevorzugen würde; siehe unten zu Frage 21) *nicht vor*] einbezogen wird oder nicht?

Pestalozza

Der Verfassungsgerichtshof sollte von Amts wegen entscheiden über

- eine erklärte Dringlichkeit des Gesetzes (Art. 82a IX des Entwurfs) und
- das Zustande- oder Nichtzustandekommen des „Volkseinwandes“ und des Volksentscheids.

Denkbar ist es auch (und es würde den bisherigen Zuständigkeiten des Gerichtshofs näher stehen), den Gerichtshof nur auf Antrag entscheiden zu lassen, im ersten Fall auch auf Antrag von Abgeordneten, im zweiten Fall auch begrenzt auf das (angebliche) Nichtzustandekommen.

Auf Antrag der Vertrauensleute sollte der Verfassungsgerichtshof jedenfalls entscheiden über

- die Vereinbarkeit des alternativen Gesetzentwurfs des Landtags (egal, ob er an die Stelle des Gesetzes oder neben es tritt) mit höherem Recht.

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?

Pestalozza

Die schweizerische Regelung scheint mir – wenn diese Einschätzung einem Nicht-Schweizer gestattet ist – vor allem deswegen sinnvoll, weil dort, wenn ich recht sehe,

### Anlage 3 – Stellungnahme C. Pestalozza – Freie Universität Berlin – 25. Juni 2022

Volksinitiativen jedenfalls auf Bundesebene zu einfachen Gesetzen nicht vorgesehen sind. Soweit dies in Deutschland anders geregelt ist (also außerhalb der Tabuzonen für Volksgesetze), ist der „Volkseinwand“ überflüssig und schädlich. Eine Ausnahme lasse ich gelten für Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache (auch wenn sie wie die Diäten im Tabubereich liegen) und über Verfassungsänderungen (vgl. bereits oben zu Frage 6).

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?

Pestalozza

Hier überlasse ich das Feld ganz denen, die dort zu Hause sind.

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?

Pestalozza

Es gilt dasselbe wie zu Frage 15.

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?

Pestalozza

Der „Volkseinwand“ *stärkt* das Parlament allenfalls dann, wenn der auf ihn ggf. folgende Volksentscheid scheitert, in geringerem Umfang auch dann, wenn der evtl. Alternativ-Entwurf des Parlaments (vgl. Art. 82 a VII des Entwurfs) vom Volk bestätigt wird.

*Geschwächt* wird das Parlament durch die Einführung des „Volkseinwandes“ als solche, weil sie alle Parlamentsgesetze außerhalb der Tabuzone, ob dringlich oder nicht, unter Vorbehalt stellt.

Das Ausmaß der praktischen Schwächung hängt allerdings davon ab, wie häufig und in welchen Fällen es (erstens) zur aufschiebenden Wirkung kommt und wie häufig und in welchen Fällen (zweitens) auf den Volkseinwand ein in seinem Sinne erfolgreicher Volksentscheid folgt.

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 direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, und die vorgesehene 100-Tage-Frist für angemessen?

Pestalozza

Vorausgesetzt, daß man die in Art. 82 V 2 LVerf. vorgesehenen Unterscheidungen, Quoren und Fristen für sinnvoll hält, sehe ich keinen Grund, von ihnen beim „Volkseinwand“ abzuweichen, würde also vorschlagen, Art. 82a III 2 des Entwurfs insofern etwas zu modifizieren.

Hier und passim sollte Art. 82a des Entwurfs die bereits in anderen Volksgesetzgebungsverfahren geltenden Regelungen nicht wiederholen, sondern auf sie verweisen (sofern nicht die Form einer gemeinsamen Regelungen gewählt wird).

19. Wie beurteilen Sie den Regelungsgehalt der Dringlichkeitsklausel in Art. 82a Abs. 9 Thüringer Verfassung?

Pestalozza

Von dem Erfordernis der Dringlichkeits-Erklärung als solchem abgesehen, negativ. Siehe oben zu Frage 9.

### Anlage 3 – Stellungnahme C. Pestalozza – Freie Universität Berlin – 25. Juni 2022

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?

Pestalozza

Keinen, mutmaßlich ich als Beobachter entfernt vergleichbarer Instrumente im Ausland und in Deutschland – vor allem wenn ich bedenke, daß der „Volkseinwand“ von Haus aus in das direktdemokratische System Thüringens nicht paßt.

Als Nicht-Thüringer und bloßer Jurist sollte ich aber vielleicht eher nicht zu antworten versuchen.

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?

Pestalozza

Eine „weitere Ausgestaltung“ des Absatzes 7 verbietet sich angesichts der Überlänge des gesamten Art. 82 a des Entwurfs (siehe oben zu Frage 8).

~~Inhaltlich erschiene es mir sinnvoller, den Alternativentwurf nicht statt der Aufhebung des beschlossenen Gesetz, sondern neben ihr zur Abstimmung zu stellen, ihn also wie in der etwas anderen Situation des Art. 82 VII 2 (2. Halbsatz) LVerf. zu behandeln.~~

Berlin, 25. Juni 2022

Univ.-Prof. Dr. C. Pestalozza