



UNIL | Université de Lausanne
 Institut d'études politiques (IEP)
 bâtiment Géopolis
 1015 Lausanne

THÜR. LANDTAG POST
 24.06.2022 08:39

16017/2022

Thüringer Landtag
 Verfassungsausschuss
 Jürgen-Fuchs-Strasse 1
 99096 Erfurt
poststelle@thueringer-landtag.de

Lausanne, den 24. Juni 2022

STELLUNGNAHME

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen — Reform des Staatsorganisationsrechts (Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Drucksache 7/1628)
 Themenkomplex «Volkseinwand»**

Sehr geehrte Damen und Herren

(0) Herzlichen Dank für Ihre Einladung zur Teilnahme am Anhörungsverfahren in obengenannter Sache. Meine Stellungnahme gliedert sich in einige allgemeine Vorbemerkungen, Antworten auf die einzeln aufgeführten Fragen (Anlage 3 Ihrer Zustellung) sowie eine Schlussbemerkung.

A. Allgemeine Vorbemerkungen

(1) Aus demokratietheoretischer Sicht ist eine Zunahme der sachunmittelbaren Einflussmöglichkeiten für BürgerInnen grundsätzlich zu **begrüssen**. Es gibt keinen theoretischen Grund, BürgerInnen zwar an Wahlen aber nicht an den sie direkt betreffenden Entscheiden teilhaben zu lassen: Eine Demokratie, die ihrem eigenen Demos nicht vertraut, ist ihres Namens unwürdig.

(2) Allerdings gilt es der weit verbreiteten Annahme, bei Volksentscheiden «entscheide» immer nur «das Volk», insofern entgegenzuwirken, als dass bei Abstimmungen – wie ja auch bei Wahlen – stets bestimmte **Kollektivakteure** mitwirken. Jedwede Form der direkten

Faculté des sciences sociales et politiques
 Institut d'études politiques (IEP)



Demokratie bleibt zudem in den repräsentativen Demokratieprozess eingebettet und interagiert mit ihm. Insofern würden auch nach Einführung des Volkseinwands in Thüringen die politischen Parteien, Verbände und andere auf Landesebene spezifische Interessen vertretende Organisationen nicht nur weiterhin eine wichtige Rolle spielen, sondern allenfalls gar eine zusätzliche Bühne erhalten und entsprechend (aus)nutzen können.

(3) Die konkrete Art der Mitwirkung solcher Kollektivakteure – zu denen auch die (sozialen) Medien gehören – schwankt in Ausmass und Richtung je nach Vorlage und Kontext; mal wirkt sie stützend und helfend auf den individuellen Abstimmungsentscheid (etwa durch wissenschaftlich fundierte Argumente und anerkannte Expertisen), ein andermal polarisierend und den gesellschaftlichen Zusammenhalt schädigend (etwa durch die andere Seite bloss diffamierende, ansonsten allerdings inhaltsleere, «negative» Kampagnen). Auch bestehende gesellschaftliche Gräben (Stadt-Land, Links-Rechts, Alt-Jung etc.) können durch die direkte Demokratie sowohl befeuert als auch gezähmt werden. Die **Frage nach den Auswirkungen ist also eine empirische**, die nicht ex anteriori beantwortet werden kann.

B. Antworten auf Fragen in Anlage 3

Frage 1: Vertrauen in das gesamte demokratische System

Antwort: Grundsätzlich ja. Der Landtag ist unzweifelhaft das Kernstück der Thüringer Demokratie, wie es ja auch die Teilnahmeraten an den letzten Landtagswahlen zeigen. Jede Öffnung dieses Parlamentes gegenüber einem anderen Akteur (hier das Volk, unter dem in Vorbemerkung 2 genannten Vorbehalt) hat das Potenzial, das Vertrauen in jenes zu stärken. Dies ist natürlich vor allem dann der Fall, wenn Parlamentsentscheide durch eine anschliessende Volksabstimmung gestützt werden. Es trifft allerdings potentiell auch dann zu, wenn Parlamentsentscheid umgestossen werden und sich das Parlament (bzw. eine darin vertretene Mehrheit) dialog- und lernfähig zeigt. Im besten Fall fühlt sich also das Volk durch das neu geschaffene Instrument **ernster genommen**. Dazu sollten allerdings die Hürden tiefer angesetzt werden, als das jetzt vorgesehen ist (siehe unten, Antwort auf Frage 18).

Frage 2: Verhältnis Volk-Parlament

Das Volk wählt das Parlament bzw. die sich zur Wahl stellenden Parteien und KandidatInnen. Es delegiert diesen seine Kompetenz zur Verfassungs- sowie darauf aufbauender Gesetzgebung. Als Auswahlgrundlage dienen die Parteiprogramme sowie einzelne Äusserungen von (Spitzen)KandidatInnen. Insofern ist es nicht nur folgerichtig, dem Volk auch die abschliessende Entscheidungsgewalt über konkrete Gesetzes- und Verfassungsänderungen zu übertragen. Angesichts der nur indirekten Sachverbindung von Wählenden mit Gewählten (sprich: es bleibt unklar, welches Thema oder welche spezifische politische Präferenz – wenn überhaupt – bei Einzelnen den Ausschlag gegeben haben) **komplementiert** die direktdemokratische Möglichkeit, sich direkt und «sachunmittelbar» äussern zu können, die repräsentative Demokratie in idealer Weise.

Frage 3: Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Da auch Bremen und Hamburg den Volkseinwand kennen, steht aus bundesrechtlicher Sicht der Einführung eines Volkseinwandes prinzipiell nichts entgegen. Auch die Schweiz und alle ihre 26 Kantone kennen das fakultative Referendum und gelten dennoch als «republikanische, demokratische und soziale Rechtsstaaten» (Art. 28 Grundgesetz). Die Schweiz geht hier sogar ein Stück weiter, indem Art 51.1 der **Schweizerischen Bundesverfassung** lautet: «Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.» In der Praxis sind die Hürden für solche «Volksinitiativen» genannten Instrumente gar tiefer: bereits zwischen einer einzigen (im Kanton Glarus) und 15'000 Person(en) (im Kanton Bern, was 2% aller dort Stimmberechtigten entspricht) können die Revision ihrer Kantonsverfassung beantragen (Kuster & Leuzinger 2022); entschieden wird dann in jedem Fall durch einfaches Mehr aller an der folgenden Abstimmung Teilnehmenden (kein Quorum).

Frage 4: Machtzuwachs Landesparlamente

In der vergleichenden politikwissenschaftlichen Literatur geht man eher von einem Machtzuwachs des Landesexekutiven auf Kosten der -parlamente aus. Dies nicht zuletzt durch

Zentralisierung gewisser Aufgaben auf Bundesebene, wo die Landesexekutiven dann via Bundesrat mitbestimmen können, die Landesparlamente allerdings nicht. Zwar kann der Volkseinwand durchaus als Kontrollinstrument des Volkes gegenüber seinem Landesparlament betrachtet werden, wie es die Frage suggeriert. Aber genauso gut ist es möglich, im Volkseinwand ein Mittel zur **Stärkung des Parlamentes** gegenüber der Exekutive zu sehen – nämlich dann, wenn das Volks die im Parlament getroffenen Entscheide stützt und ihm so eine zusätzliche Legitimation erteilt, welche wiederum der Landesexekutive verwehrt bleibt (oder ihr nur indirekt, durch Stützung der im Landesparlament herrschenden Mehrheitsverhältnisse, zuteil kommt).

Frage 5: Populismusresistenz

(Siehe Stellungnahme von Prof. Nenad Stojanović, Universität Genf).

Frage 6: Ergänzung Volksbegehren und -einwand/fakultatives Referendum

In meinem Verständnis einer halbdirekten Demokratie (also einer Demokratie, die sowohl repräsentative wie auch direktdemokratische Elemente beinhaltet; siehe Linder & Mueller 2017 & 2021) **ergänzen** sich diese beiden Instrumente in idealer Weise. Das Begehren erlaubt es, neue oder (aus welchen Gründen auch immer) tabuisierte Themen auf die Agenda zu setzen und eine politische Auseinandersetzung zu erzwingen. Durch den Einwand wiederum kann auf soeben getroffene parlamentarische Entscheide reagiert werden, ohne auf die nächsten Wahlen warten und einen Wechsel der Mehrheitsverhältnisse erhoffen zu müssen. Beides führt zu einer gewissen Themenentlastung der Wahlen, die allerdings dadurch – so zumindest die Schweizer Erfahrung – weniger wichtig werden.

Frage 7: abrogatives Referendum

(Siehe Stellungnahme von Dr. Eike-Christian Hornig, Liechtenstein Institut).

Frage 8: Regelungsdichte auf Verfassungsebene (10 Absätze)

Aus politikwissenschaftlicher Sicht spricht nichts gegen eine (allzu) detaillierte Verfassungsregelung. Wichtig ist, dass die Regeln klar und unmissverständlich formuliert sind.

Frage 9: Aufhebung Inkrafttretensvorbehalt durch zwei Drittel

Die Möglichkeit der sofortigen Inkraftsetzung scheint mir angezeigt und die vorgeschlagene Mehrheit angebracht.

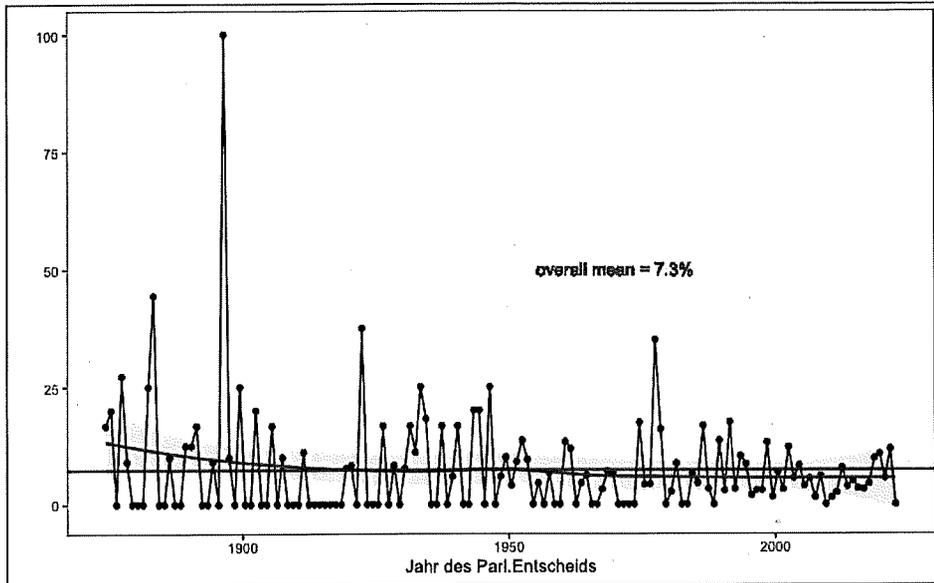
Frage 10: Auswirkungen des Inkrafttretensvorbehalts

Ich sehe hier keine Probleme.

Frage 11: Dauer der Verzögerungen

In der Schweiz werden auf nationaler Ebene im Durchschnitt **bloss 7.3%** aller dem fakultativen Referendum unterstehende Parlamentsentscheide durch ein solches tatsächlich angegriffen und entsprechend per Volksabstimmung entschieden (Abbildung 1). Das heisst im Umkehrschluss, dass 92.7% aller Parlamentsbeschlüsse nach 100 Tagen in Kraft gesetzt werden können, wobei oftmals schon vor Ablauf dieser Periode klar ist, dass niemand das Referendum ergreift. Jene 7.3% wiederum summieren sich zu insgesamt 207 Volksabstimmungen zwischen 1874 (=Einführung des Instruments) und September 2022. Für diese fand die Volksabstimmung im Mittel **273 Tage** nach dem Parlamentsentscheid statt (Abbildung 2). Die Termine für alle Volksabstimmungen werden übrigens durch den Bundesrat, d.h. die Exekutive, festgesetzt. In der Regel stehen vier Abstimmungstermine pro Jahr zur Verfügung.

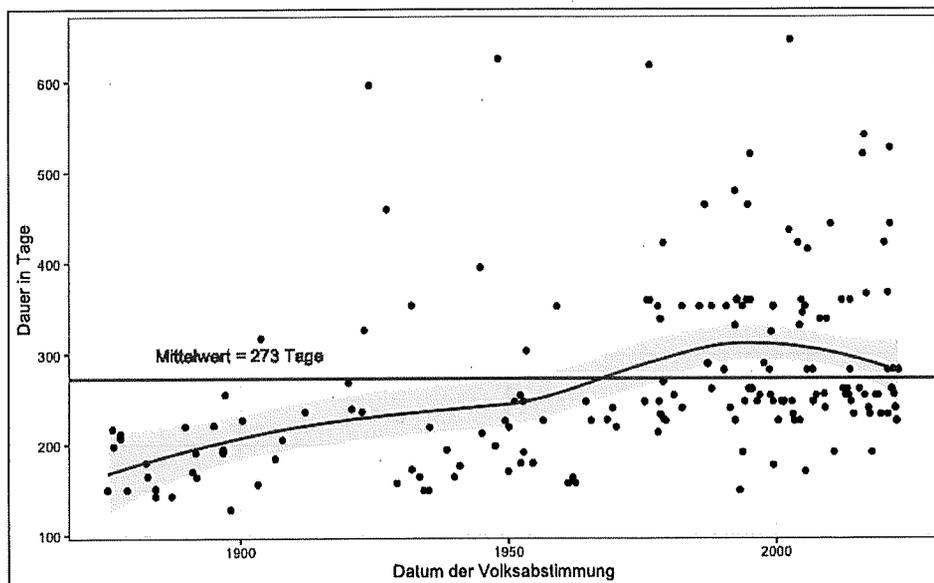
Abb. 1: % abgestimmte Vorlagen aller Schweizer Parlamentsentscheide pro Jahr, 1874 – Sept. 2022



Anmerkung: rote Gerade = Mittelwert, blaue Linie = Trendlinie mit 95% grauen Konfidenzintervallen.

Quelle: Eigene Grafik mit Daten von Swissvotes (2022).

Abb. 2: Dauer zwischen Parlamentsentscheid und entsprechende Volksabstimmung in der Schweiz für alle 207 fakultative Referenden, 1874 – Sept. 2022



Anmerkung: rote Gerade = Mittelwert, blaue Linie = Trendlinie mit 95% grauen Konfidenzintervallen.

Quelle: Eigene Grafik mit Daten von Swissvotes (2022)

Frage 12: Quorum für Verfassungsänderungen?

De facto ähnelt bereits der bestehende Vorschlag einem (höheren) Quorum für Verfassungsänderungen (siehe unten, Antwort zu Frage 18). In der Schweiz ist die Praxis dahingehend, dass **Volksentscheide bereits die höchste Stufe der Legitimation** darstellen. Lediglich auf Bundesebene benötigen Verfassungsänderung das «doppelte Mehr» von Volk und Kanton(smehrheit)en; bei Bundesgesetzen genügt hingegen das einfache Mehr aller Abstimmenden. Grundsätzlich ist dies allerdings eine politische, keine wissenschaftliche Frage.

Frage 13: Verfassungsgerichtsbarkeit

In der Schweiz wird effektiv die **Volksherrschaft** höher gewichtet als das Prinzip des Rechtsstaates. So können einmal beschlossene *Bundesgesetze* – egal ob durch Referendum angegriffen oder nicht – vom Bundesgericht nicht für verfassungswidrig erklärt werden (Art. 190 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, Version vom 13. Februar 2022). Es wäre zwar wünschenswert, das Volk nur über jene Vorlagen abstimmen zu lassen, von denen klar ist, dass sie mit höherrangigem Recht **vereinbar** sind; dies ist aber fast nicht umsetzbar. Es kommt jedenfalls auch in der Schweiz manchmal vor, dass auf *kantonalen* Ebene durch Volksentscheid getroffene Entscheide durch das Bundesgericht später (teil-)annulliert werden.

Frage 14: Schweizer Modell(e)

Dies sind politische Fragen, die auf politischer Ebene beantwortet werden sollten. Aus wissenschaftlicher Sicht steht einer Übernahme aller Instrumente in dieser oder gar ausgebauter Form nichts im Wege (siehe auch die Stellungnahme von Dr. Eike-Christian Hornig, Liechtenstein Institut, zur Rechtslage und Praxis in anderen Ländern und subnationalen Einheiten).

Frage 15: Interaktionen mit Regierungssystem in der Schweiz

Bestehen und Gebrauch verschiedener direktdemokratischer Instrumente (v.a. fakultatives Referendum seit 1874 und Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung seit 1891) auf Ebene des Bundes haben zu einer stärkeren **Kompromisswillig- und -fähigkeit der Parteien** geführt. So hat sich nicht zuletzt die Zusammensetzung der schweizerischen Landesregierung seit 1848 von einer Ein- zu einer (ab 1959) Vierparteienregierung gewandelt. Das Gleiche gilt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass, für die 26 Kantone, von denen keiner eine reine Einparteienregierung mehr besitzt. Allerdings finden sich mit Ausnahme des Kantons Genf überall Mitte-rechts-Mehrheiten aus Liberalen (FDP) und Konservativen (SVP). Direkte Demokratie führt also nicht zu einem Verschwinden politischer Parteien oder Abmachungen zwischen diesen – im Gegenteil: Erich Gruner (1964) bezeichnete die Schweizer Parteien denn auch als «Kinder der Volksrechte».

Frage 16: Auswirkungen in Hamburg und Bremen

(keine Kompetenz zur Beantwortung dieser Frage)

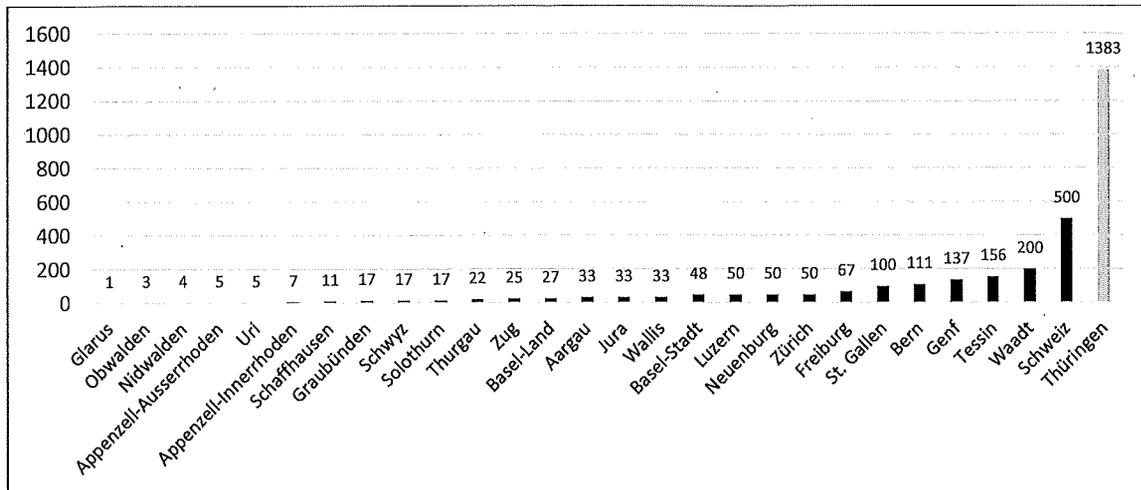
Frage 17: Legitimation

(siehe Antworten auf Fragen 1, 2 und 4)

Frage 18: Hürden (Unterschriftenanzahl und Fristen)

Ich halte die Hürden für **viel zu hoch**. Zum Vergleich: Abbildung 1 zeigt die Anzahl zu sammelnder Unterschriften pro Tag für den vorgeschlagenen Volkseinwand («acht vom Hundert der Stimmberechtigten [...] innerhalb von 100 Tagen», gem. Art. 82a Abs. 3) im Vergleich mit den entsprechenden Instrumenten in der Schweiz und ihren 26 Kantone («fakultatives Referendum»). Selbst auf Schweizer Ebene ist mit «bloss» 50'000 zu sammelnden Unterschriften in ebenfalls 100 Tagen die effektive Hürde fast dreimal tiefer (und trotzdem werden im Schnitt bloss 3.7% aller Parlamentsentscheide angegriffen: siehe oben, Antwort auf Frage 11).

Abbildung 3: Anzahl zu sammelnder Unterschriften pro Tag, Thüringer Volkseinwand und Schweizer Äquivalente



Quelle: Eigene Grafik mit Daten zur Schweiz von Kuster & Leuzinger (2022)

Frage 19: Dringlichkeitsklausel (Art. 82a Abs. 9)

(keine Kompetenz zur Beantwortung dieser Frage)

Frage 20: politische Diskussionskultur

Unter Vorbehalt meiner Vorbemerkung 3 schätze ich das **Potenzial** des Volkseinwands, die Debattenkultur positiv zu stärken, als grösser ein als das entsprechende Risiko der Verrohung und Polarisierung. Dies umso eher, als dass durch die vorherige parlamentarische Debatte und die dortigen Mehrheitsentscheide bereits eine gewisse Art Filter besteht. In der Schweiz zeigt sich, dass einerseits in der parlamentarischen Debatte gefallene Argumente in der Kampagne wiederholt und erklärt werden, dass andererseits aber auch neue Argumente und Ansichten zum Tragen kommen. Auch wirkt sich eine mögliche anschliessende Volksabstimmung positiv auf die parlamentarische Debatte selber aus, denn in der Abstimmungskampagne können PolitikerInnen auf einmal getroffene Äusserungen und/oder Entscheide behaftet und angesprochen werden. Ironischerweise birgt somit ausgerechnet die direkte Demokratie das Potenzial, die ureigenste aller parlamentarischen Funktionen – *parlare* im Sinne der deliberativen Herstellung von Öffentlichkeit – besser zur Geltung zu bringen.

Frage 21: Alternative Vorschläge (Art. 82a Abs. 7)

Mir scheint die Idee von Abs. 7 zwar lobenswert, doch seine Ausführung viel zu kompliziert. Wenn ein genügend grosser Teil des Volkes einen Gesetzesbeschluss beanstandet und darüber eine Abstimmung verlangt, so soll dieser auch zur Abstimmung gelangt. Wenn sich der Landtag nach dem Zustandekommen des Volkseinwandes nochmals trifft, eine Alternative aushandelt und damit der ursprüngliche Entscheid nichtig wird, ist das erstens ungerecht gegenüber jener schweigenden Mehrheit, die *diesem* zugestimmt hätten. Angesichts der hohen Hürde für den neuen Alternativvorschlag («mindestens mehr als Viertel der Stimmberechtigten» sowie «Mehrheit der abgegebenen Stimmen»), der dem Status Quo gegenübergestellt wird, ist das zweitens ungerecht gegenüber all jenen, die sich *irgendeine* Änderung gewünscht hätten (die ja durch Ablehnen des Volkseinwandes gegen das ursprüngliche Gesetz erfolgt wäre). Ich würde deswegen darauf plädieren, Abs. 7 zu **streichen**. Andernfalls sollte wenigstens das ursprüngliche Gesetz dem parlamentarischen Alternativvorschlag (oder gar einem vom Volk selber formulierten Vorschlag: sog. «konstruktives Referendum», wie es etwa im Kanton Bern existiert) gegenübergestellt und eine **Stichfrage** (etwa: «Wenn beide Vorlagen angenommen werden, welches Gesetz ziehen Sie vor?») gestellt werden. Alle andere scheint mir unlauter.

C. Schlussbemerkung

Ich finde es äusserst begrüßenswert, werden die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte ausgebaut. Damit diese allerdings die erhoffte Wirkung entfalten und einen positiven Beitrag für das Vertrauen, die Legitimität und die Debattenkultur leisten können, müssen sie auch genutzt werden. Diese Nutzung wiederum hängt stark von den effektiven Hürden ab, konkret: in welchen Politikbereichen wäre der Volkseinwand künftig erlaubt und wie viele Unterschriften müssen innerhalb welcher Frist gesammelt werden? Speziell die letzten beiden Kriterien scheinen mit nicht zuletzt im direkten Vergleich mit den Schweizer Regelungen (Bund und 26 Kantone) als viel zu hoch. **Die Einführung eines Instruments, für deren Nutzung die Hürden viel zu hoch sind, birgt das Risiko, dass das Vertrauen in die Politik nicht nur nicht gestärkt, sondern gar vermindert wird.**

Ich danke nochmals herzlich für diese Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleibe

Mit freundlichen Grüssen

Prof. Dr. Sean Müller

Institut d'études politiques

Faculté des sciences sociales et politiques

Université de Lausanne

Géopolis 4320

CH-1015 Lausanne

Quellenverzeichnis

Gruner, Erich. 1964. Eigentümlichkeiten der Schweizerischen Parteienstruktur: Zur Typologie frühliberaler Massenparteien. *Politische Vierteljahresschrift* 5(2): 203–17.

Kuster, Claudio, und Lukas Leuzinger. 2022. Volksrechte in den Kantonen. Auf <https://napoleonsnightmare.ch/kantonale-politische-systeme> [22.6.2022].

Linder, Wolf, und Sean Mueller. 2017. *Schweizerische Demokratie: Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 4., komplett überarbeitete Neuauflage. Bern: Haupt.

Linder, Wolf, und Sean Mueller. 2021. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. 4th, fully revised and updated edition. London: Palgrave. Open Access Zugang hier: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-63266-3>

Swissvotes. 2022. Datenbank aller eidgenössischen Volksabstimmungen. *Année Politique Suisse*, Universität Bern. Auf www.swissvotes.ch [22.6.2022].