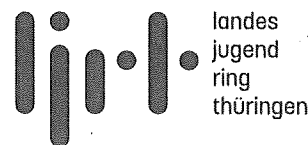


Landesjugendring Thüringen e.V. • Johannesstraße 19 • 99084 Erfurt

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt



27. Juni 2022

THÜR. LANDTAG POST
28.06.2022 06:39

16196/2022

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts (Drucksache 7/1628)
Hier: Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Übersendung des oben genannten Gesetzentwurfes zur Änderung der Thüringer Verfassung und die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen. Nachfolgend beantworten wir die aufgeworfenen Fragen im Lichte grundsätzlicher demokratie- und jugendpolitischer Positionen des Landesjugendring Thüringen e.V.

- 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?**

Sowohl der Grundgesetzgeber als auch der Thüringer Verfassungsgeber haben sich für eine Konkretisierung des Demokratieprinzips durch eine parlamentarische Demokratie entschieden – ohne aber auf Instrumente der direkten Demokratie in der Thüringer Landesverfassung und allen anderen Landeverfassungen zu verzichten. Das Ziel dieser direktdemokratischen Instrumente besteht in der Ergänzung der repräsentativen Demokratie und der Vermeidung sogenannter „Legitimationslücken“,¹ die im parlamentarischen Regierungssystem auftreten können. Darüber hinaus *„haben Referenden selbst dann eine legitimierende Wirkung, wenn sie*

¹ Siehe hierzu kurz *Salaw-Hanslmaier, Stefanie / Möller, Franz-Josef: Direkte und repräsentative Demokratie. Binden Entscheidungen der direkten Demokratie mehr als die des Repräsentativorgans?*, in: ZRP 53 (2020), H. 3, S. 77–80, S. 77.

nicht genutzt werden.² Gleiches dürfte für fakultative Referenden mit aufschiebender Wirkung gelten. Insoweit wird von einer sinnvollen Ergänzung, nicht von einer Schwächung der repräsentativen Demokratie ausgegangen.

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

Sowohl der Grundgesetzgeber als auch der Thüringer Verfassungsgeber haben sich für eine Konkretisierung des Demokratieprinzips durch eine parlamentarische Demokratie entschieden, da „die wichtigsten Elemente des parlamentarischen Systems verfassungsrechtlich fixiert“ sind und weil „danach die Existenz der Regierung vom Vertrauen des Parlaments abhängt, wird die Volksvertretung als oberstes Verfassungsorgan betrachtet, das sich zugleich im Gravitationszentrum des politischen Kräftespiels befindet“.³ Mithin ist im Zweifelsfalle dem Parlamentsgesetzgeber der Vorzug zu geben. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof spricht hier von einer „Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens“.⁴

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

Die Frage zielt einerseits auf das sogenannte „Homogenitätsgebot“⁵ des Art. 28 Grundgesetzes ab, welches verlangt, dass die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entspreche. Insoweit muss die Rechtslage im Freistaat Thüringen den Anforderungen des Grundgesetzes und denen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entsprechen. Gleiches gilt auch für etwaige Änderungen der Thüringer Verfassung. Obgleich das Homogenitätsgebot die Verfassungsautonomie der Länder begrenzt, wird diese durch die grundgesetzliche Ordnung ebenso vorausgesetzt.⁶ Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat daher aus unserer Sicht einen Gestaltungsraum für die Einführung des Instrumentes eines „Volkseinwandes“. Ob dies ein taugliches Mittel ist, spielt an dieser Stelle eine untergeordnete Rolle.

² Schmidt, Christopher / Neumann, Peter: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch sinnvoll, in: LKV 31 (2021), H. 12, S. 529–536, S. 535.

³ Schneider, Hans-Peter: Das parlamentarische System, in: Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2., neubearb. und erw. Aufl., Berlin 1994, S. 537–598, S. 551.

⁴ Thüringer Verfassungsgerichtshof: Urteil vom 19. 9. 2001 – VerFGH 4/01, in: LKV 10 (2002), H. 2, S. 83–97, S. 90.

⁵ Huber, Peter M.: Der ungeliebte Bundesstaat. Zur Lage des Föderalismus nach 70 Jahren Grundgesetz, in: NVWZ 38 (2019), H. 10, S. 665–672, S. 666.

⁶ Vgl. Jarass, Hans D., in: Jarass, Hans D. / Kment, Martin (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Auflage, München 2020, Art. 28, Rn. 1.

Art. 83 Abs. 3 ist vergleichbar mit Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz. Diese Regelung, die als „Ewigkeitsgarantie“ bezeichnet wird, obgleich diese Bezeichnung unzutreffend ist,⁷ schützt gleichwohl lediglich „Grundsätze“. Das Bundesverfassung betont daher: „Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke für den verfassungsändernden Gesetzgeber hat den Sinn, zu verhindern, daß die geltende Verfassungsordnung in ihrer Substanz, in ihren Grundlagen auf dem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes mißbraucht werden kann. Die Vorschrift verbietet also eine prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze. Grundsätze werden ‚als Grundsätze‘ von vornherein nicht ‚berührt‘, wenn ihnen im allgemeinen Rechnung getragen wird und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen modifiziert werden.“⁸

Die Einführung des Instrumentes des Volkseinwandes wird in der Literatur als verfassungsrechtlich zulässig eingeschätzt.⁹ Dieser Auffassung schließen wir uns an, denn: „Sie führte weder de jure noch de facto dazu, dass die Parlamente zum Gesetzgeber zweiter Klasse würden. Im Gegenteil besteht im geltenden Recht eine Benachteiligung des Volksgesetzgebers, die sich daraus ergibt, dass das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren flexibler ist, das Verfassungsrecht aber dennoch auf einen Schutz des Volksgesetzgebers durch eine Sperrwirkung von Volksbegehren bzw. einen Bestandsschutz von Volksentscheiden verzichtet.“¹⁰

Auch der Einführung direktdemokratischer Instrumente auf Bundesebene wird zwar verfassungsrechtliche Skepsis entgegengebracht. „Sowohl die prinzipiellen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Volksgesetzgebung als auch die Zweifel an der konkreten Ausgestaltung lassen sich jedoch ausräumen.“¹¹

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

Gemäß Art. 47 Abs. 4 ist die Gesetzgebung – mithin der Landesgesetzgeber, also der Thüringer Landtag – an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden. Nach Art. 80 Nr. 3 entscheidet der Thüringer Verfassungsgerichtshof etwa über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder

⁷ Vgl. Kment, Martin, in: Jarass, Hans D. / Kment, Martin (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 16. Auflage, München 2020, Art. 79, Rn. 8.

⁸ Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 15. 12. 1970 – 2 BvF 1/69, 2 BvR 629/68, 308/69, in: NJW 24 (1971), H. 8, S. 275–284, S. 278.

⁹ Eine andere Auffassung vertreten u. a. Heußner, Hermann K. / Pautsch, Arne: Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – verfassungswidriges fakultatives Referendum?, in: NJ 74 (2020), H. 3, S. 89–93.

¹⁰ Schmidt, Christopher / Neumann, Peter: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch sinnvoll, a.a.O. (Anm. 2), S. 536.

¹¹ Kühling, Jürgen: Volksgesetzgebung und Grundgesetz – „Mehr direkte Demokratie wagen“?, in: JuS 49 (2009), H. 9, S. 777–783, S. 783.

anderer Beteiligter, die durch diese Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind, auf deren Antrag. Eine weitergehende Notwendigkeit der Kontrolle ist augenscheinlich nicht notwendig.

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?

Das fakultative Referendum ist ebenso anfällig für populistische Instrumentalisierung wie andere Formen direkter Demokratie. In der Literatur wird darüber hinaus diskutiert, dass die Einführung des Volkseinwandes als Mittel gegen Populismus geeignet sein könne: *„Wenn nämlich Populisten, sog. Querdenker, Impfgegner, Pegida, etc. durch Straßen in Deutschland bzw. in den Bundesländern ziehen und behaupten, gegen ein parlamentarisch beschlossenes Gesetz die Mehrheit des Volkes auf ihrer Seite zu haben, müssten sie sich nach Einführung des Volkseinwands fragen lassen, weshalb sie nicht Unterschriften sammeln und ein Referendum initiieren. Dadurch würden sie als das entlarvt, was sie in Sachsen (und bundesweit) sind: als Minderheit.“* Daher könnte sich die Einführung des Volkseinwandes *„als kongenialer Schachzug entpuppen, der nicht ‚das Gemecker institutionalisiert‘, sondern der Demagogen dazu zwingt, Farbe zu bekennen. Auf ‚die da oben‘, die ohnehin nicht auf das Volk hören, lässt sich wesentlich leichter schimpfen, wenn man nicht befürchten muss, in die Verantwortung genommen zu werden. Vor allem aber wäre im Anschluss an ein Votum klar, hinter welcher Position die Mehrheit des Volkes steht.“*¹²

Es ist fraglich, ob dem Gesetzgeber, auch dem verfassungsändernden Gesetzgeber, die Einschätzungsprärogative zukommt, einzuschätzen, ob Informations- und Diskussionsprozesse sachlich und themenorientiert stattfinden.

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

Volkseinwand bzw. fakultativen Referendum sowie Volksbegehren können sich ergänzen. Es ist jedoch eine politische Frage, die der verfassungsändernde Gesetzgeber beantworten muss, ob diese Ergänzung erforderlich und gewollt ist.

7. Könnte aus Ihrer Sicht ein abrogatives (aufhebendes) Referendum ohne aufschiebende Wirkung (Suspension) auf das Inkrafttreten parlamentarisch beschlossener Gesetze

¹² Schmidt, Christopher / Neumann, Peter: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch sinnvoll, a.a.O. (Anm. 2), S. 535 f.

besser die Belange einer breiteren Einbindung des Wahlvolkes in die Gesetzgebung einerseits und eines funktionsfähigen Parlamentarismus andererseits vereinen?

Ein abrogatives (aufhebendes) Referendum kann zu einer unklaren Rechtslage führen und damit die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems beeinträchtigen. Entscheidend ist, dass Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Gesetzgebung zusammenfallen.

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

Die Frage ist berechtigt. Sofern die Einführung dieses Instrumentes vorgesehen ist, empfiehlt sich in der Verfassung die Regelung der Grundsätze, während die detaillierte Ausgestaltung dem einfachen Gesetzgeber überantwortet werden kann.

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?

Diese Regelung ist nicht praktikabel. Insbesondere hat die pandemische Lage in den vergangenen zwei Jahren gezeigt, dass Gesetz- und Ordnungsgeber rasch verantwortlich handeln müssen – und dies auch können. Wenn bei eiligen Gesetzgebungsvorhaben jedoch eine Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen (Art. 82a Abs. 9 des Entwurfes) notwendig ist, erschwert dies die Entscheidungsfindung. Die Folge können – in der Literatur so bezeichnete – „Verzögerungsschäden“¹³ sein. Diese müssen bei Einführung des Volkseinwandes zwingend verhindert werden.

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. Siehe Beantwortung der Frage 9.

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

¹³ Siehe bspw. Schmidt, Christopher / Neumann, Peter: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch sinnvoll, a.a.O. (Anm. 2), S. 535.

Dies ist abhängig von der Verfahrensdauer der Volkseinwände. Verzögerungen werden aber als problematisch angesehen, da – wie bereits diskutiert – hierdurch Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für gesetzgeberisches Handeln auseinanderfallen können und – im schlimmsten Falle – Rechtsunsicherheit herrschen kann.

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?

Eine Angleichung der Quoren ist zweckmäßig.

13. In Deutschland ist – auch mit Blick auf historische Erfahrungen – die verfassungsrechtliche 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) einbezogen wird oder nicht?

Demokratie lebt vom Meinungsstreit und der Erörterung von Alternativen – dies trifft sowohl auf direktdemokratische Instrumente als auch auf parlamentarische Entscheidungsprozesse zu. Die Idee des alternativen Gesetzentwurfes erscheint als ein taugliches Mittel, um der demokratischen Diskussionskultur und Dialogfähigkeit Rechnung zu tragen. Der Rechtsphilosoph Hans Kelsen betonte bereits 1920: *„Auch die gegenteilige Meinung muß man für möglichhalten, wenn man auf die Erkenntnis eines absoluten Wertes verzichtet. Der Relativismus ist daher die Weltanschauung, die der demokratische Gedanke voraussetzt. Darum gibt er jeder politischen Ueberzeugung die gleiche Möglichkeit, sich zu äußern und im freien Wettbewerb um die Gemüter der Menschen sich geltend zu machen.“*¹⁴

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 Literatur wird diskutiert, die in der Schweiz praktizierten Elemente direktdemokratischer Beteiligung zu adaptieren: *„Auch wenn eine Reihe von Rahmenbedingungen der Übernahme des Schweizer Systems auf Deutschland entgegenstehen, wäre ein partieller ‚Export‘ der eindrucksvollen Schweizer Konkordanzdemokratie sicherlich ein Gewinn.“*¹⁵ Die Einführung fakul-

¹⁴ Kelsen, Hans: Vom Wesen und Wert der Demokratie, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 47 (1920), H. 1, S. 50–85, S. 83.

¹⁵ Böhm, Monika: Die direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Vorbild für Deutschland?, in: DÖV 66 (2013), H. 1, S. 1–7, S. 7.

tativer Referenden könne „zu einer interessengerechten Ausgestaltung sachunmittelbarer Demokratie beitragen (...). Das zeigt die Nutzung von Volksbegehren und Volksentscheid in den deutschen Ländern ebenso wie das Anwendungsausmaß der Referenden in der Schweiz.“¹⁶

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?

Diese Frage muss durch andere Sachverständige beantwortet werden.

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?

Diese Frage muss durch andere Sachverständige beantwortet werden.

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?

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

Das vorgeschlagene Quorum des Art. 82a Abs. 3 des Entwurfes korrespondiert mit der bisherigen Regelung des Quorums für Volksbegehren nach Art. 82 Abs. 5 S. 2 der Verfassung. Eine solche Parallelität der Quoren ist nachvollziehbar – auch wenn Volksbegehren auf eine gesetzliche Regelung in der Zukunft, Volkseinwände hingegen auf die Aufhebung eines Gesetzes zielen.

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

Siehe Beantwortung der Frage 9.

¹⁶ Schmidt, Christopher: Der sächsische Volkseinwand, in: NVwZ 39 (2020), H. 11, S. 771–773, S. 773.

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?

Die Einführung des Volkseinwandes bietet die Möglichkeit, die parlamentarische Demokratie um weitere direktdemokratische Elemente zu ergänzen. Es ist zwar davon auszugehen, dass es in der Praxis tatsächlich zu wenigen Volkseinwänden kommen dürfte, gleichwohl würde die Einführung dem gesteigerten Partizipationsbedürfnis Rechnung tragen. Allein die bloße Möglichkeit des Volkseinwandes, auch wenn dieser nicht genutzt werden würde, stärkt die Beteiligungsmöglichkeiten und ebenso die Legitimation parlamentarischer Gesetze.

Ein Ergebnis kann ebenso sein, dass der Thüringer Landtag noch mehr ins Zentrum der medialen Berichterstattung gerückt wird. Auch dies stärkt die Demokratie und die Diskussions- und Dialogfähigkeit in Thüringen.

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?

Siehe Beantwortung der Frage 13.

Grundsätzlicher Hinweis

In Anbetracht der inzwischen zahlreichen Gesetzesinitiativen zur Änderung der Thüringer Verfassung (u. a. Drucksachen 7/27, 7/48, 7/158, 7/162, 7/897, 7/1628) schlagen wir vor, dass der Thüringer Landtag eine Kommission einsetzt, die die bisherigen Vorschläge zur Änderung der Verfassung bewertet und ggf. bündelt sowie einen umfassenden Entwurf für die Änderung der Verfassung ausarbeitet. Neben Mitgliedern des Thüringer Landtages sollte die Kommission aus Vertreter*innen der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände, des Landesjugendring Thüringen e.V., der Wissenschaft sowie weiteren Vertreter*innen von Interessenverbänden bestehen. Hierbei sollten insbesondere auch Fragen der Beteiligung junger Menschen an politischen Entscheidungen erörtert werden. Wir können bereits jetzt unsere Mitarbeit zusage.

Für Rückfragen und weitere Erläuterungen stehen wir sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen