



Hochschule für öffentliche  
Verwaltung und Finanzen  
Ludwigsburg  
University of Applied Sciences

HS Ludwigsburg • Postfach 0489 • 71604 Ludwigsburg

Thüringer Landtag  
Verfassungsausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt

vorab per Mail

THÜR. LANDTAG POST  
30.06.2022 17:27

16634/22

**Prof. Dr. Arne Pautsch**

**Institut für Bürgerbeteiligung  
und Direkte Demokratie**

Ludwigsburg, den  
Bearbeiter:  
Telefon:  
E-Mail:  
Internet:

28.06.2022  
Prof. Dr. Arne Pautsch

[www.hs-ludwigsburg.de](http://www.hs-ludwigsburg.de)

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

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU  
- Drucksache 7/1628 -

Themenkomplex „Volkseinwand“ (Art. 1, Nummer 3 des Gesetzentwurfs)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem mit Schreiben vom 10. März 2022 übermittelten Gesetzentwurf nehme ich hiermit gerne wie folgt schriftlich Stellung. Die Stellungnahme erfolgt anhand der mit dem Schreiben übermittelten Fragen der Mitglieder des Ausschusses und wird durch Ausführungen in der mündlichen Anhörung am 1. Juli 2022 ergänzt. Der Verfasser hat sich vorbehalten, einzelne Fragen auszulassen bzw. diese zu verkürzen oder verkürzt zu beantworten, wenn eine fachliche Einschätzung hierzu nicht möglich erschien.

**Frage 1:**

Angesichts dessen, dass ein „allgemeines“ fakultatives Referendum wie der „Volkseinwand“ nach Art. 82a ThürVerf-E bislang in den Ländern auf kein Vorbild zurückblicken kann, erscheint eine Prognose zu dieser Fragestellung nicht möglich. Überdies wird der Verfasser sich nachfolgend im Kern auf die verfassungsrechtlichen Fragen konzentrieren, die in der Gesamtschau bereits aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Erwägungen tendenziell eher in Richtung einer Schwächung des Parlaments durch das fakultative Referendum deuten. Hierzu wird vor allem unter Frage 2 und 3 ausführlicher Stellung genommen.

**Frage 2:**

Auch unter der ThürVerf (und hier vor allem Art. 45 Satz 2 ThürVerf) – wie nach Maßgabe aller übrigen Landesverfassungen auch, die durchgehend direktdemokratische Elemente vor allem in Gestalt der zwei- bzw. dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebung enthalten – ist von einem Gleichrangigkeitsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie auszugehen. Es besteht damit eine grundsätzliche Ranggleichheit zwischen Parlaments- und Volksgesetzgeber.

Vgl. für Thüringen *H.-J. Blanke*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar*, 2013, Art. 45 Rn. 29; grundlegend etwa *F. Wittreck*, *Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2022*, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 53, 2005 S. 111 (151 ff.); *A. Pautsch*, *Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätsstiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?*, in: N. Braun Binder et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, 2019, S. 13 (25 ff.); aus der Rechtsprechung insb. *SächsVerfGH*, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01 -, *NVwZ* 2003, 472 (472 f.).

Dies bedeutet, dass es nicht nur hinsichtlich der Ergebnisse des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens (d.h. bezüglich des parlamentsbeschlossenen Gesetzes einerseits und des

volksbeschlossenen Gesetzes andererseits), sondern auch bei einer ex ante-Betrachtung nach Maßgabe der Verfassung keine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber dem Volksgesetzgeber gibt.

*H.-J. Blanke*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 2013, Art. 45 Rn. 29 („grundsätzlich gleichberechtigte Formen der Demokratie“); *A. Pautsch*, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung (a.a.O.), S. 25 ff.; *ders.*, Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: W. Reutter (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern, 2020, S. 263 (272 ff.); SächsVerfGH, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01 -, NVwZ 2003, 472 (472 f.).

Nach dieser Auffassung dürfte die für das Volksgesetzgebungsverfahren beschriebene Ranggleichheit auch im Hinblick auf die rechtlichen Wirkungen gelten, die mit dem Ergreifen des fakultativen Referendums verfolgt werden. Denn dieses ist auf die Aufhebung eines vom Landtag verabschiedeten Gesetzes gerichtet (vgl. Art. 82a Abs. 1 ThürVerf-E) und somit die Verknüpfung mit einem parlamentsbeschlossenen Gesetz hergestellt. Das Rangverhältnis von Parlamentsgesetzgeber und den auf direktdemokratischem Wege das Referendum „von unten“ ergreifenden wahl- und stimmberechtigten Bürgern (vgl. Art. 82a Abs. 1 ThürVerf-E) ist somit das gleiche wie im eingeführten Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 82 ThürVerf auch.

Allerdings ist bei der Bewertung des Rangverhältnisses von repräsentativer und direkter Demokratie für den Verfassungsraum des Freistaates Thüringen maßgeblich zu berücksichtigen, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerGH) in Anknüpfung an die Frage, ob das Volk an der staatlichen Willensbildung teilnimmt, bislang eine gegenläufige Auffassung vertritt und betont, dass in der ThürVerf ein „Gebot des Vorrangs der repräsentativen Demokratie“ angelegt sei, das sich aus der Zusammenschau des Demokratieprinzips aus Art. 45 Satz 2 ThürVerf und dessen Absicherung in der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ergebe.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 5 und S. 83 (89 f.); zuletzt bekräftigt in ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (139) Rn. 219.

Da der Volkseinwand darauf gerichtet ist, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz aufzuheben, spielt diese Rechtsprechung eine entscheidende Rolle bei der Bewertung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des fakultativen Referendums gerade in Thüringen.

**Frage 3:**

Die mit dem Gesetzentwurf in Drucksache 7/1628 vorgeschlagene Einführung des sog. „Volkseinwandes“ (und damit eines suspensiven fakultativen Referendums) in die ThürVerf (vgl. Art. 82a ThürVerf-E) begegnet grundlegenden verfassungsrechtlichen Bedenken, und zwar vor allem im Hinblick auf die Ewigkeitsgarantie nach Art. 83 Abs. 3 ThürVerf. Angesichts dessen, dass für den Verfassungsraum Thüringens ein eigenständiger Ewigkeitsschutz besteht und überdies Art. 28 Abs. 1 GG als Verfassungsnorm vor allem der Homogenitätsabsicherung bezüglich der Staatsstrukturbestimmungen in den Ländern dient, kommt es vorrangig auf die Ausdeutung des Ewigkeitsschutzes nach der ThürVerf an.

Mit dem direktdemokratischen Instrument des „Volkseinwandes“ wird die in der Landesverfassung angelegte und durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf „ewigkeitsgeschützte“ Gleichrangigkeit von parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung (siehe insoweit bereits die Ausführungen zu Frage 2) zugunsten einer verfassungsrechtlich unzulässigen Prävalenz des Volkes aufgehoben.

Vgl. mit Blick auf die Parallele in Sachsen grundlegend H. K. Heußner/A. Pautsch, Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?, in: Neue Justiz (NJ) 2020, S. 89 ff. (92).

Für den Verfassungsraum des Freistaates Thüringen lassen sich die durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dem Volkseinwand vor allem an den folgenden Erwägungen festmachen: *Expressis verbis* ergibt sich aus Art. 45 S. 2 ThürVerf jedenfalls, dass Parlaments- und Volksgesetzgebung auf gleicher Stufe stehen und lediglich Ausprägungen unterschiedlicher Legitimationsstränge sind (Wahlen einerseits und die in Art. 45 S. 2 ThürVerf aufgeführten Abstimmungen andererseits).

*H.-J. Blanke*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaats Thüringen*, Handkommentar, 2013, Art. 45 Rn. 29.

In der Verfassungspraxis hat dies zur Folge, dass der Landtag Gesetze beschließen und in Kraft setzen kann, ohne das Volk um Zustimmung bitten zu müssen. Umgekehrt kann das Volk im Wege des Volksgesetzgebungsverfahrens Gesetze initiieren (Volksbegehren) und im Volksentscheid beschließen, ohne dass der Landtag zustimmen müsste. Dem würde es widersprechen, wenn das Parlament in Totalabhängigkeit vom Volke geriete und lediglich ein qualifizierter Produzent für Gesetzesvorlagen würde. Eine solche Totalabhängigkeit stellt der „Volkseinwand“ und alle übrigen Ausprägungen fakultativer Referenden mit Suspensivwirkung, die sich allgemein auf die gesamte Gesetzgebung beziehen, jedoch dar. Denn Parlamentsgesetze können danach nur zustande kommen, wenn das Volk diesen vor dem Inkrafttreten zugestimmt hat, stillschweigend oder ausdrücklich. Dem fakultativen Referendum kommt die Wirkung zu, dass mit Beschluss eines Parlamentsgesetzes die Frage an das Volk gerichtet wird, „ob dieses etwas gegen das Parlamentsgesetz haben könnte und wenn ja, dass es bitte ausdrücklich zustimmen möge.“ Schon aus diesen Erwägungen ergibt sich ein Verfassungsverstoß, nämlich gegen Art. 45 S. 2 ThürVerf.

Vgl. zur auf Thüringen übertragbaren Parallele in Sachsen wiederum *H. K. Heußner/A. Pautsch*, *Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?*, in: *Neue Justiz (NJ)* 2020, S. 89 ff. (92).

Zwar bedeutet ein suspensives fakultatives Referendum nur einen latenten Vorrang des Volkes als „Veto-Spieler“, da die ausdrückliche Zustimmung des Volkes im Unterschied zum obligatorischen Referendum nicht in jedem Fall zwingend ist, sondern nur dann, wenn eine Gruppe aus dem Volk das Referendum „ergreift“.

Vgl. *H. K. Heußner/A. Pautsch*, Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?, in: *Neue Justiz (NJ)* 2020, S. 89 ff. (92).

Die langen Erfahrungen vor allem in der Schweiz zeigen jedoch, dass das suspensive fakultative Referendum die Wirkung zeitigt, dass das Volk in wichtigen Fragen das „letzte Wort“ hat.

Vgl. *Linder/Mueller*, Schweizerische Demokratie, 4. Aufl. 2017, S. 296 f.

Die Einführung des suspensiven fakultativen Referendums ist auch nicht im Wege der Verfassungsänderung zulässig. Denn die nach Art. 45 S. 2 ThürVerf vorgegebene Gleichrangigkeit (s.o.) stellt einen ewigkeitsgeschützten Verfassungsgrundsatz dar, der aus dem Demokratieprinzip abgeleitet ist. Nach der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ist eine Verfassungsänderung unzulässig, durch welche die in den Artikeln 1, 44 Abs. 1, Artikeln 45 und 47 Abs. 4 berührt werden.

*T. Poschmann*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar*, 2013, Art. 83 Rn. 13 ff. („staatsstrukturorientierte Grundsätze“).

Bestehen bereits nach den vorangehenden Ausführungen unter dem Aspekt der in Art. 45 S. 2 ThürVerf angelegten und durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ewigkeitsgeschützten Gleichrangigkeit von repräsentativer und direkter Demokratie durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung des „Volkseinwandes“ als suspensives fakultatives Referendum, so verstärken sich diese unter Zugrundelegung der unter Frage 2 bereits angesprochenen Rechtsprechung des ThürVerfGH nochmals erheblich. Als weitere Schranke einer

Verfassungsänderung hat der ThürVerfGH im Hinblick auf Art. 45 S. 2 ThürVerf aus dem Demokratieprinzip abgeleitet, dass der Landesverfassung gar eine Prävalenz der repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungsform immanent sei.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 5 und S. 83 (89 f.); zuletzt bekräftigt in ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (139) Rn. 219; siehe dazu auch *T. Poschmann*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 2013, Art. 83 Rn. 18.

Setzt dieses „Prävalenzgebot“ zugunsten des parlamentarischen Gesetzgebers bereits der eingeführten Volksgesetzgebung – bestehend aus Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 82 ThürVerf) – Grenzen im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses, so dürfte es angesichts der durch das suspensive fakultative Referendum anzunehmenden Umkehrung in eine „Prävalenz des Volkes“ unter diesen verfassungsgerichtlichen Vorgaben erst recht unzulässig sein, mittels des Instruments des „Volkseinwandes“ die parlamentarische Gesetzgebung dem (latenten) Vorbehalt der Zustimmung des Volkes zu parlamentsbeschlossenen Gesetzen zu unterstellen.

#### **Frage 4:**

Hinweise für einen solchen Machtzuwachs sind auch im Ländervergleich nicht erkennbar. Denn dies würde bedeuten, dass Anhaltspunkte für eine Durchbrechung des Prinzips der „Legitimation von unten nach oben“ bestehen müssten mit der Folge, dass ein „Ableiten der selbsthandelnden Repräsentanten in eine souveräne Position“ (anstelle des Volks) zu besorgen wäre.

Dazu so etwa *H.-J. Blanke*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 2013, Art. 45 Rn. 10 ff., insb. Rn. 13, unter Bezugnahme auf E.-W. Böckenförde, HStr II § 30 Rn. 15.

Dies ist nicht der Fall, denn die Landesverfassungen regeln gerade hinreichend präzise die Formen der demokratischen Legitimation durch Wahlen und Abstimmungen (so auch Art. 45 ThürVerf). Die mit „Abstimmungen“ erfasste direkte Demokratie ist als Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie hinreichend durch die (initiiierende) Volksgesetzgebung in den Landesverfassungen vorgesehen. Eine Erweiterung durch die Einführung des suspensiven fakultativen Referendums ist ungeachtet der zuvor angebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken auch verfassungspolitisch nicht angezeigt.

**Frage 5:**

Die „Anfälligkeit“ des fakultativen Referendums für eine populistische Instrumentalisierung liegt zum einen vor allem darin begründet, dass dieses direktdemokratische Instrument im Unterschied zur initiiierenden Volksgesetzgebung (Art. 82 ThürVerf) keinen ausgearbeiteten Gesetzentwurf verlangen, der Gegenstand des Volksbegehrens und des nachfolgenden Volksentscheids ist. Die Initiatoren eines fakultativen Referendums müssen sich nicht den Mühen unterziehen, einen verfassungsgerichtlicher Überprüfung zugänglichen Gesetzentwurf zu verfassen, sondern können sich stattdessen unmittelbar – im Erfolgsfalle des Volksentscheids mit kassatorischer Wirkung – gegen ein bereits parlamentsbeschlossenes Gesetz wenden. Das erleichtert es etwa der parlamentarischen Opposition, solche Gesetzgebungsvorhaben, die von einer parlamentarischen (Regierungs-)Mehrheit beschlossen wurden, in einer „Allianz mit dem Volk“ außerparlamentarisch mittels Ergreifens des Volkseinwands zu Fall zu bringen. Zugleich ist Anknüpfungspunkt des fakultativen Referendums stets ein Legislativakt des Landtags, wodurch auch gegenständlich die grundsätzliche Parallelität von Parlamentsgesetzgebung und der sie ergänzenden Volksgesetzgebung durchbrochen wird. Das Anknüpfen an ein Parlamentsgesetz, dessen Inkrafttreten verzögert bzw. gar verhindert werden soll, erhöht die Anfälligkeit für eine populistische Instrumentalisierung.

**Frage 6:**

Das Instrument des Volksbegehrens und das Instrument des fakultativen Referendums ergänzen sich gegenseitig nicht. Im Gegenteil wird die grundsätzliche Parallelität von Parlamentsgesetzgebung und Volksgesetzgebung mit der zusätzlichen Eröffnung der Möglichkeit des fakultativen Referendums (Art. 82a ThürVerf-E) die eingeführte Volksgesetzgebung nach Art. 82 ThürVerf – bestehend aus der Zweistufigkeit von Volksbegehren und Volksentscheid – tendenziell entwertet. Denn der „Griff“ nach dem Referendum ist wesentlich einfacher möglich, als sich den Mühen eines Volksgesetzgebungsverfahrens zu unterziehen, das selbst in den Fällen, in denen es auf die Änderung oder Aufhebung eines bestehenden Parlamentsgesetzes gerichtet ist, eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes gemäß Art. 82 Abs. 1 ThürVerf.

**Frage 7:**

Ungeachtet der unter Frage 3 geäußerten grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken würde die Einführung eines bloß abrogativen Referendums ohne Suspensionswirkung die Schwierigkeiten bezüglich des Inkrafttretens eines Parlamentsgesetzes abmildern. Die zumindest verfassungspolitische Fragwürdigkeit der angesprochenen systemischen Durchbrechung der Parallelität von Parlaments- und Volksgesetzgebung (siehe zuvor unter Frage 5 und 6) wäre damit aber nicht aufgehoben. Im Zweifel wird die Wirkung auch beim bloß abrogativen Referendum sein, dass die verfassungskräftig eingeführte Volksgesetzgebung tendenziell entwertet zu werden droht.

**Frage 8:**

Auch insoweit gilt unter Ausblendung der verfassungsrechtlichen Bedenken, dass eine rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Ausgestaltung des Verfahrens in der Landesverfassung selbst kaum unter Aussparung der in Art. 82a Abs. 1 bis 10 ThürVerf-E vorgesehenen Regelungsinhalte denkbar erscheint. Unter legislatischen Gesichtspunkten erscheint im Sinne der Übersichtlichkeit und Normenklarheit die vorgesehene Aufteilung auf insgesamt zehn Absätze sinnvoll, wenngleich rechtlich nicht zwingend. Die Reihenfolge der

Regelungsgegenstände erscheint prima facie auch konsistent. Als unter Aspekten der Normenklarheit und hinreichenden Bestimmtheit problematisch ist nach hiesiger Auffassung allerdings, dass an keiner Stelle des Art. 82a ThürVerf-E eine Legaldefinition des Begriffs des „Volkseinwandes“ erfolgt. Der Begriff wird vielmehr als bekannt vorausgesetzt, was mit Blick auf die rechtsstaatlichen Anforderungen gerade an die Bestimmtheit in der vorliegenden Form nicht mehr genügen dürfte. Es ist insofern anzuraten, in Art. 82a Abs. 1 ThürVerf-E zunächst eine Definition des Instruments vorzunehmen und im Anschluss daran den Klammerzusatz „(Volkseinwand)“ einzufügen.

#### **Frage 9:**

Diese in Art. 82a Abs. 9 ThürVerf-E vorgesehene Möglichkeit illustriert, dass die mehrfach angesprochene Durchbrechung der Parallelität von Parlaments- und Volksgesetzgebung durch das Instrument des suspensiven fakultativen Referendums die Funktions- und Handlungslogiken beider Legitimationsstränge nicht hinreichend berücksichtigt. Letztlich schafft sich der parlamentarische Gesetzgeber – wenngleich mit dem Erfordernis einer Zwei-Drittel-Mehrheit – eine Art „Rückholungsrecht“ für alle Gesetze, die er zuvor dem Volkseinwand ja gerade zugänglich machen wollte. Damit wird das Verfahren des Volkseinwandes mindestens zusätzlich verkompliziert, da allein die Voraussetzungen für die Dringlicherklärung – und damit auch dafür, wann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz keinen Aufschub duldet – nach hiesiger Auffassung zu unbestimmt sind und offenbar eine Entscheidung des Landtages nach Art. 82a Abs. 9 ThürVerf-E verfassungsgerichtlich nicht überprüft werden könnte. Aus der Bindung an die recht hohe Hürde einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Landtag allein kann nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass das „Rückholrecht“ einem restriktiven Gebrauch im Ausnahmesinne unterstellt wäre. Denn ein zwingender Zusammenhang zwischen der Dringlichkeit einerseits und dem Mehrheitserfordernis andererseits ist nicht erkennbar. Die Norm erscheint daher auch nicht praktikabel.

**Frage 10:**

Die möglicherweise entstehenden Konflikte mit den Vorgaben des höherrangigen Rechts sind ein weiteres Folgeproblem der – mehrfach als systemwidrig beschriebenen – integralen Verknüpfung eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes und der Möglichkeit, dieses Gesetz auszusetzen bzw. am Ende gar aufzuheben. Das Ergreifen des fakultativen Referendums lässt die Notwendigkeit, dass Vorgaben des höherrangigen Rechts oder der Rechtsprechung ggfls. zwingend bei Normerlass zu berücksichtigen sind, außer Betracht. Dieses Problem besteht im Rahmen der Parallelität von Parlamentsgesetzgebung einerseits und Volksgesetzgebung andererseits deshalb nicht, weil eine (verfassungs-)gerichtliche Normenkontrolle die Einhaltung solcher zwingenden Vorgaben nötigenfalls sanktionieren könnte. Diese Möglichkeit besteht – sofern ersichtlich – nach Art. 82a ThürVerf-E bislang nicht und wäre dringend vorzusehen.

**Frage 11:**

Die Frage der maximalen Dauer der Verzögerung des Inkrafttretens eines parlamentsbeschlossenen Gesetzes beantwortet sich aus der Berücksichtigung und Zusammenrechnung aller – teilweise auch alternativ bestehender – Fristen nach Art. 82a ThürVerf-E.

**Frage 12:**

Eine Art. 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf entsprechende Bindung bei fakultativen Referenden, die auf eine Aufhebung einer durch den Landtag mit Zwei-Drittel-Mehrheit nach Art. 83 Abs. 2 S. 1 ThürVerf beschlossenes verfassungsänderndes Gesetz zielt, erscheint zwingend. Eine entsprechende Regelung ließe sich durch eine auf den Volkseinwand nach Art. 82a ThürVerf Bezug nehmende Ergänzung in Art. 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf umsetzen.

**Frage 13:**

Eine verfassungsgerichtliche Kontrolle ist zwingend auch für die Prüfung des direktdemokratischen Verfahrens des fakultativen Referendums vorzusehen. Dies kann bzw. muss neben verfahrensrechtlichen Fragen vor allem auch die Möglichkeit einer gegenüber der

Volksgesetzgebung zu modifizierenden (präventiven) Normenkontrolle dann umfassen, wenn es etwa um die Einhaltung der Vorgaben des höherrangigen Rechts geht bzw. das mit dem Volkseinwand angegriffene Parlamentsgesetz der Umsetzung einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung dient (siehe dazu schon unter Frage 10).

**Frage 14:**

Aufgrund der Unterschiede in den politischen Systemen und auf dem Hintergrund einer langen staatspraktischen Übung der direkten Demokratie in der Schweiz – und hier auch des fakultativen Referendums – ist dem Verfasser eine zielgerichtete Beantwortung dieser Frage nicht möglich.

**Frage 15:**

Wie zuvor.

**Frage 16:**

Angesichts des gegenständlich sehr begrenzten Anwendungsbereichs der genannten fakultativen Referenden nach Art. 70 Abs. 2 BremVerf (Privatisierungsreferendum bei irreversiblen Parlamentsentscheidungen) bzw. Art. 50 Abs. 4 HmbVerf (bei Konterlegislatur des Parlaments gegen volksbeschlossene Gesetze), die auch nach hiesiger Auffassung verfassungsrechtlich zulässige Ausnahmefälle des fakultativen Referendums darstellen, hat es – soweit ersichtlich – nach deren verfassungskräftiger Einführung keine Anwendungsfälle gegeben.

**Frage 17:**

Zunächst ist festzustellen, dass es eine „Zusatzlegitimation“ der repräsentativen Demokratie neben der durch Wahlakt nach Art. 45 S. 2 ThürVerf vermittelten Legitimation durch das fakultative Referendum verfassungsrechtlich der Sache nach nicht geben kann. Angesichts dessen, dass das fakultative Referendum sich gerade gegen eine bereits getroffene Parlamentsentscheidung richtet, dürfte es zudem – im Gegenteil – gerade eher delegitimierend wirken. Wie

bereits mehrfach angedeutet, führt die Einführung des direktdemokratischen Instruments des „Volkseinwandes“ zu einer Aufhebung der Parallelität der Parallelität von Parlaments- und Volksgesetzgebung und schwächt damit die eingeführten Instrumente der direkten Demokratie nach Art. 2 ThürVerf (Volksbegehren und Volksentscheid).

**Frage 18:**

Die Quoren nach Art. 82a Abs. 3 ThürVerf-E dürften angesichts ihrer Höhe (8 Prozent bei Amtseintragung, 10 Prozent bei freier Sammlung) im Verhältnis zu der 100-Tage-Sammelungsfrist eher prohibitiv wirken. Dies wirft in verfassungspolitischer Perspektive die Frage auf, ob die mit dem „Volkseinwand“ verbundenen Erwartungen (siehe Frage 1) sich tatsächlich einstellen, wenn viele Referendumsinitiativen bereits an dieser Hürde scheitern.

**Frage 19:**

Siehe hierzu bereits die Ausführungen zu Frage 9.

**Frage 20:**

Die Ausführungen auf die politische (Diskussions-)Kultur und die Dialogfähigkeit lassen sich – zumal aus juristischer Sicht – schwer abschätzen. Ein wesentlicher Faktor, der eher gegen die Verbesserung der Dialogkultur spricht, ist bei direktdemokratischen Verfahren grundsätzlich die Zuspitzung auf eine Ja-/Nein-Frage im Volksentscheid. Je nach Ausgang und in Abhängigkeit von den Anwendungserfahrungen und der Anwendungshäufigkeit kann ein direktdemokratisches Verfahren die Akzeptanz politischer Prozesse sowohl erhöhen als auch verringern. Dabei spielt nicht zuletzt die Bemessung der Quoren (siehe Frage 18) eine entscheidende Rolle.

**Frage 21:**

Von einer weiteren Ausgestaltung der Regelungen zum alternativen Gesetzesentwurf in Art. 82a Abs. 7 ThürVerf-E ist abzuraten. Die Regelung erscheint bereits gegenwärtig überfrachtet

und lässt vor allem mit Blick auf ihre Sinnhaftigkeit – gerade hinsichtlich der automatischen Aufhebung nach Art. 82a Abs. 7 S. 2 ThürVerf, mit der ja schließlich dem bereits ergriffenen Referendum gleichsam der Boden entzogen wird – Fragen offen. Es sollte ggf. erwogen werden, die Möglichkeit des alternativen Gesetzentwurfs anstelle der Aufhebung nach Art. 82a Abs. 5, 6 ThürVerf-E – und damit den gesamten Abs. 7 – zu streichen. Die Regelung zum Alternativvorschlag passt sich nicht recht in die Logik des fakultativen Referendums ein, wie sie für das Landesverfassungsrecht Thüringen mit Art. 82a ThürVerf vorgesehen ist. Das Recht des Landtags, einen Alternativvorschlag zu unterbreiten, ist systematisch im Volksgesetzgebungsverfahren zu verorten, wie Art. 82 Abs. 7 S. 2 Halbs. 2 ThürVerf belegt.

Ludwigsburg, den 28.06.2022

gez. Prof. Dr. Arne Pautsch