

Andreas Gross,

Politikwissenschaftler/Historiker, St.Ursanne (Schweiz)

lic.es.sc.pol./Dr.h.c., Leiter Atelier Direkte Demokratie,StU

1991-2015 Mitglied des Schweizer Bundesparlamentes und des Europarates,

Seit 1992 Lehrbeauftragter für „Direkte Demokratie im globalen Vergleich“ an

verschiedenen deutschen Unis (Marburg,Trier,Speyer,Jena,Hamburg), seit 2015 an

der HSU der Bundeswehr in Hamburg.

www.andigross.ch/info@andigross.ch

16686/2022

Thüringer Landtag in Erfurt, Verfassungsausschuss

Drucksache 7/1628, Anhörung vom 1.Juli 2022

Themenkomplex "Volkseinwand"

5. Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechtes (Themenkomplex ‚Volkseinwand‘)

(Grundlage: Gesetzesentwurf der CDU, Drucksache 7/1628 vom 23.9.2020)

- 1 Ich begrüße grundsätzlich den vorliegenden Gesetzesentwurf ausserordentlich und beurteile vor allem die Einführung des „Volkseinwandes“ als längst fälligen Fortschritt auf dem Weg der Demokratisierung der Demokratie in Thüringen. Seine Realisierung bedeutet eine für ganz Deutschland beispielhafte Ausdifferenzierung der Direkten Demokratie und stärkt die Freiheit und der Demokratie der Thüringer Bürgerinnen und Bürger¹.

Die hier zur Diskussion stehenden Reformen würden einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Spaltungen in der Gesellschaft Thüringens leisten, ebenso zur Integration der Thüringer Gesellschaft und zur Reduktion der Abwendung vieler Bürgerinnen und Bürger vom Staat und der institutionellen Politik sowie die Kluft zwischen Parlament und Bürger verkleinern und zur Überwindung der Resignation vieler Bürgerinnen und Bürger beitragen.

- 2 Die Einführung des Volkseinwandes und somit das Bewusstsein jedes Mitglieds des gesetzgebenden Landtages, dass jedes Gesetz möglicherweise dem Volk zum abschliessenden Entscheid vorgelegt werden könnte, wird die politische Kultur Thüringens massgeblich im Interesse der Thüringer und Thüringerinnen demokratisieren und verbessern. Gesetzgeber und Bürgerinnen werden einander in

¹ Das vermag Sie gewiss kaum zu überraschen, habe ich doch bereits bei den Anhörungen des Innen- und Kommunal Ausschuss des Thüringer Landtages vom 9.1.2017 und 19.4.2018 zum CDU-Vorschlag für ein fakultatives Gesetzes-Referendum und zum Haushaltsvorbehalt gegenüber Volksbegehren sowie am 17.Mai 2022 vor Ihrem Verfassungsausschuss anlässlich der Anhörung zum „Ausbau der Direkten Demokratie“ unmissverständlich für eine Senkung der Unterschriftenhürden und der Verlängerung der Sammeldauer für Unterschriften bei Volksbegehren und für die Einführung des fakultativen Referenden plädiert.

verschiedener Hinsicht näher kommen müssen. Die Distanz zwischen Volk und Volksvertreter wird abnehmen.

Bei jeglicher Gesetzgebung wird jeder Abgeordnete immer wieder daran denken, ob und wie er gegebenenfalls in einer Versammlung kritische Bürgerinnen und Bürger vom in Ausarbeitung begriffenen Gesetz überzeugen kann. Diese Referenz wird manchen Lobby-Einfluss schmälern. Auf der anderen Seite wird die Aufmerksamkeit, welche viele Bürgerinnen und Bürger dem Landtag schenken, grösser; denn sie wissen nun, dass sie aufs Detail achten können und über Möglichkeiten verfügen nachzufragen und wenig Überzeugendes auch abzulehnen. Das Wissen darum wird manche Landtagsabgeordnete schon im voraus veranlassen, sich über die Präferenzen ihrer Wählerinnen und Bürger kundig zu machen und nicht nach abgeschlossener Gesetzgebung von kritischen Einwänden überrascht zu werden.

In der Konsequenz wird diese Reform die Politik in Thüringen „weicher“ machen, kommunikativer, diskursiver, dialogischer. Es wird zu viel mehr Kontakten zwischen Bürgerinnen und Landtagsabgeordneten kommen; beide Seiten werden aus unterschiedlichen Interessen den Kontakt und die Gespräche suchen. Genau dies wird das Gefühl überwinden, das heute viele in der Bürgerschaft haben, dass ihnen nämlich nicht mehr zugehört wird, dass ihre Meinung niemanden interessiert und sie deswegen überhört würden.

- 3 Dieser Ausblick auf die Thüringische Demokratie mit Volkseinwand illustriert wie der Volkseinwand die repräsentative Demokratie repräsentativer macht. Durch die enorm zunehmenden Begegnungen werden sich die Repräsentanten viel mehr bewusst, was die Repräsentierten wünschen, wo diesen der Schuh drückt und welche Probleme der Lösung harren. Die direktdemokratischen Elemente bereichern also die repräsentative Demokratie und „beschädigen“ sie in keiner Weise². Deshalb gehörte die SPD von Beginn seit ihren Gründungszeiten und dann immer wieder zu den grossen Befürwortern der Volksrechte.
- 4 Doch wer die Früchte der Direkten Demokratie ernten möchte, darf bei ihrer Ausgestaltung ihrer konstituierenden Regeln nicht pfuschen. Doch genau dies scheint der Thüringer Verfassungsgeber wieder ins Auge zu fassen. Man tendiert in dem Moment zur Wiederholung eines Fehlers, in dem dieser von den aller meisten als solcher erkannt worden ist. Ich nehme da Bezug auf die zehn Prozent der Wähler, die in Thüringens Verfassung als Einstiegshürde für ein Volksbegehren vorgesehen sind und massgeblich dafür verantwortlich sind, dass Thüringen im Unterschied zu

² Ich beziehe mich hier selbstverständlich ausdrücklich auf den Bericht in der als seriös geltenden Thüringischen Landeszeitung vom 16.Juni 2022, in der von einer Veranstaltung der SPD-Landtagsfraktion berichtet wird, wo der Vorsitzende der Landes-SPD Georg Maier sich „skeptisch“ gezeigt haben soll gegenüber der Einführung von mehr Elementen der direkten Demokratie in Thüringen; diese „drohten“, so heisst es in diesem Artikel, „die bewährten Mechanismen des politischen Systems in Deutschland zu beschädigen“....

sieben anderen Bundesländern noch nie ein zustandegekommenes Volksbegehren gesehen hat in seiner Geschichte.³

Und nun will man in dem Moment, da man sich an die Senkung dieser Hürde und damit die bürgerfreundlichere Ausgestaltung der Hürde für Volksbegehren macht, die Hürde für den Volkseinwand wieder so hoch und so falsch konstruieren, dass auch er mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit niemals genutzt werden wird. Und weil sich dies in der Öffentlichkeit sehr schnell herumsprechen wird verkommen alle gewünschten dialogischen Impulse für die Politik zu konkreten Utopien. Sie führen zwar den Volkseinwand ein, tun dies aber so, dass er nie gebraucht werden kann und sie die Früchte der Direkten Demokratie niemals ernten können.

- 5 Um mich verständlich zu machen, bitte ich Sie sich an die Empfehlung des DFL zu erinnern, der mit Bezug auf die Ausgestaltung eines Fußballfeld klipp und klar deklamiert: „Beim Rasen ist ‚Kurzhaarschnitt‘ Pflicht“: „25-28 mm hoch“ darf der Rasen sein; nicht kürzer, weil dann der Rasen nicht überleben würde; nicht länger, weil dann der Ball nicht mehr schnell gespielt werden kann. Was Sie hier aber mit dem Volkseinwand Vorhaben ist mit dem Anbau eines 30-60 cm hohen Rasens zu vergleichen, in dem viel passieren kann, aber kein Ball mehr vernünftig gespielt werden wird. Da könnten dann auch keine Tore bestaunt werden.

Dies haben im übrigen auch massgebliche ostdeutsche CDU-Politiker bereits gemerkt. Der „Erfinder“ des Volkseinwandes, Sachsens Ministerpräsident Michael Kretschmer, meinte vor drei Jahren, „die Hürden sind auch bei uns zu hoch“, und sah für seinen Volkseinwand eine Hürde von 2,5 bis 4 % der Wahl- und Stimmberechtigten vor. Corona hat dieses Vorhaben dort dann leider etwas verzögert.

- 6 Im Hinblick auf die Festlegung der Unterschriftenhürden bei den beiden wichtigsten „Volksrechten“, dem Volksbegehren und dem Volkseinwand, gilt es zum Verständnis meiner Argumente an die grundlegende Philosophie der Direkten Demokratie zu erinnern. Sie besteht darin, dass die Freiheit nicht zur Freiheit der Privilegierten verkommen sollte. Das Recht, Vorschläge zur Gesetzesentwicklung vorzulegen sowie einen Volksentscheid zu einem beschlossenen Gesetz zu verlangen, sollte ein Recht aller Bürgerinnen und Bürger sein, nicht nur von jenen, die schon im Parlament, Lobby-organisationen oder Verbänden stark vertreten sind oder über grosse politische Ressourcen verfügen. Sonst fühlen sich die meisten wieder eher ausgeschlossen von der Politik; für sie ist es schlicht unmöglich, innert so kurzer Zeit so viele Stimmberechtigte zu erreichen und zur Unterschrift zu bewegen.

³ Sie dazu mein Plädoyer zur Senkung dieser Hürde vor dem Verfassungsausschuss des Thüringer Landtages am 17. Mai 2022, vor allem die vier Abschnitte unter Ziffer 3.

Als Zürcher Verfassungsrat gehöre ich zu jenen, die vor 15 Jahren die Hürde für kantonale Volksbegehren und fakultative Gesetzesreferenden um 40 Prozent gesenkt haben; von für Deutschland schon sehr bürgerfreundlich anmutenden 1,7 auf 0,8 Prozent der Stimm- und Wahlberechtigten bei der Initiative, auf 0,4 % beim Referendum. Auf Bundesebene gehöre ich zu jenen Parlamentariern, die die Hürde von fast zwei Prozent bei eidgenössischen Volksbegehren vehement verteidigt haben in den vergangenen zwanzig Jahren. Ebenso die fast ein Prozent in 100 Tagen beim Referendum.

Eine weitere wesentliche Begründung: Die Volksrechte sollten nicht einfach privilegierte Instrumente gut organisierter Lobby-Gruppen werden, sondern Partizipationsmöglichkeiten auch einfacher Bürgerinnen und Bürger ohne viel Erfahrung und Ressourcen eröffnen.

- 7 In der Schweiz sind die Volksrechte so konzipiert, dass mit deren Gebrauch eine eindeutige Botschaft an die Behörden signalisiert wird. Wer in der Schweiz ein Referendum unterschreibt, der will, dass ein eben beschlossenes Gesetz der Volksabstimmung unterbreitet wird.

Beim Volkseinwand ist die Botschaft weniger eindeutig. Sie kann den Willen zum Ausdruck bringen, über ein Gesetz abstimmen zu wollen. Sie kann aber auch dem Landtag die Bitte unterbreiten, eine oder zwei (sic) bestimmte Regelungen im Gesetz aufzuheben, das Gesetz also verändert dem Volk wieder zum Entscheid vorzulegen. Diese Doppelbotschaften können zum Missverständnissen und bei Bürgern zu neuen Enttäuschungen führen, was immer vermieden werden sollte.

- 8 Sollte der Verfassungsentwerfer dem Landtag die Möglichkeit eröffnen, auch Alternativen zur Abstimmung bringen zu können, so liesse sich dies eleganter lösen. Im Kanton Zürich verfügt das Parlament beispielweise über die Möglichkeit, für einen bestimmten Artikel in einem Gesetz zwei Varianten auszuarbeiten und zur Volksabstimmung zu bringen. Ist doch dem Landtag schon bei der Ausarbeitung eines Gesetzes auf Grund der vorher erfolgten Konsultationen klar, wo die umstrittenen Artikel sind und welche Alternativen zur Diskussion stehen.
- 9 Oder im Kanton Bern verfügen die Bürger über das eben im Mai 2022 in einem Volksentscheid modernisierte „Referendumsrecht des Volksvorschlages“. Das heisst die Bürger verlangen nicht nur eine generelle Abstimmung über das Gesetz, sondern können selber einem bestimmten Absatz eine Alternative zur Seite stellen. Dieses Bürgerrecht nennt sich in Anderen Kantonen „konstruktives Referendum“. Es entspricht dem Pendant des Rechtes des Parlamentes, einer Volksinitiative einen parlamentarischen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Bürger entscheiden dann mit einer Stichfrage welche Variante sie bevorzugen, wenn das Gesetz nicht gänzlich verworfen werden sollte. Übertragen auf den deutschen Sprachgebrauch, könnte man von einem „einfachen Volkseinwand“ (EV) sprechen für den Fall, dass einfach eine Volksabstimmung verlangt wird, und von einem „alternativen Volkseinwand“ (AV) wenn damit auch noch eine Alternative zu einem bestimmten

Artikel vorgelegt wird. Und es liesse sich durchaus vertreten, wenn für die beiden Volkseinwand-Möglichkeiten unterschiedliche Unterschriftenhürden verlangt werden, 2% beim EV, 3% für den AV beispielsweise.

- 10 Zusammenfassend möchte ich Sie wirklich bitten aus der Direkten Demokratie keine Schein-Demokratie zu machen und die Erweiterung der repräsentativen Demokratie so auszugestalten, dass die Bürgerinnen und Bürger diese partizipativen Rechte auch wirklich gebrauchen können zum Wohle aller in Thüringen.

Ag/ADD/St.U/ 28.6.2022