



THÜR. LANDTAG POST  
07.07.2022 15:18

17246/22

### Stellungnahme

#### zu dem Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU (LT-Dr. 7/1628)

Themenkomplex „Volkseinwand“

Institut für  
Volkswirtschaftslehre  
und Recht

Abteilung für  
Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Daniela Winkler

Ansprechpartner/in

Prof. Dr. Daniela Winkler

Entsprechend LT-Drs. 7/1628 steht in Thüringen die Einführung eines sog. Volkseinwands zur Diskussion. Nach dem neu einzuführenden Art. 82a ThürLV können die wahl- und stimmberechtigten Bürger im Wege des Volkseinwands verlangen, dass ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird (Abs. 1). Ausgeschlossen sind lediglich Volkseinwände zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen (Abs. 2).

Es handelt sich dabei um ein suspensives fakultatives Referendum, das etwa in der Schweiz bereits bekannt ist (*Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 3 (3)). Zielsetzung ist, dass ein vom Parlament erlassenes Gesetz erst dann zustande kommt, wenn innerhalb einer bestimmten Frist nicht von der Möglichkeit zur Durchführung des Referendums Gebrauch gemacht wurde. Ein vom Parlament bereits beschlossenes Gesetz darf nicht in Kraft treten (d.h. eine Suspensivwirkung tritt ein), wenn von der Referendumsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird. Ist die Abstimmung im Sinne der Initianten erfolgreich, kommt das Gesetz endgültig nicht zustande. Es ist abzugrenzen von dem sog. abrogativen (bloß aufhebenden) Referendum, welches keine Suspensivwirkung entfaltet (*Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 3 (4)). Im Falle eines erfolgreichen Volksentscheids wird das Gesetz nachträglich aufgehoben. Diese Wirkung wäre etwa auch dadurch herbeizuführen, dass ein Volksgesetzgebungsverfahren auf die Aufhebung eines erlassenen Gesetzes gerichtet ist. Bisher sind solche suspensiven Referenden nicht (bzw. nur in engen Ausnahmefällen) bekannt (hierzu *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 3 (4)). Fakultativ ist das Referendum, da die Geltung parlamentarischer Gesetze nicht notwendigerweise die Durchführung einer Volksabstimmung voraussetzt, sondern von der volksseitigen Initiative abhängig ist.

Eine solche Regelung soll einer strukturellen Benachteiligung des Volksgesetzgebers entgegenwirken, welche sich u.a. aus bestehenden Quoren sowie dem damit verbundenen Organisations-, Zeit- und Kostenaufwand ergibt.

Auch fordert die Verfassung keine Unabhängigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung. Auf der Landesebene sind repräsentative und direktdemokratische Verfahren regelmäßig eng miteinander verzahnt. So

Stuttgart, den 07.07.2022

Themenkomplex  
"Volkseinwand"

können durch Volksbegehren Gesetzesinitiativen eingebracht werden, die im Weiteren durch den parlamentarischen Gesetzgeber angenommen werden können. Geschieht dies nicht werden solche Initiativen zur Volksabstimmung gebracht, wobei der Landtag einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mitvorlegen kann. Auch können beschlossene Gesetze oder abgelehnte Gesetzesvorlagen unter engen Voraussetzungen zur Volksabstimmung gebracht werden. Für Thüringen sind die entsprechenden Verflechtungen in Art. 81 f. LV geregelt. Art. 81 Abs. 1 LV regelt etwa, dass Gesetzesvorlagen „aus der Mitte des Landtags, durch die Landesregierung oder durch Volksbegehren eingebracht werden“ können. Nach Abs. 2 werden Gesetze „vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen“.

Dennoch sind den Überlegungen zur Einführung des Volkseinwands beträchtliche verfassungsrechtliche Bedenken entgegenzuhalten:

1. Dies betrifft zunächst den Verstoß gegen das Homogenitätsprinzip aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Nach diesem muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u.a. den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates „im Sinne dieses Grundgesetzes“ entsprechen. Zwar haben die Länder im Bereich ihrer Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 ff. GG) die Befugnis, das Verfahren der Gesetzgebung zu regeln. Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG fordert jedoch „ein Mindestmaß an verfassungsstruktureller und materieller Homogenität der Landesverfassungen mit dem Grundgesetz, ohne dass der Bundesstaat nicht funktionieren könnte“ (BVerfG, NVwZ-RR 2016, 521 [524]). Einer im Vergleich zur Bundesebene stärkeren Ausgestaltung von plebiszitären Verfahren auf Ebene der Länder steht Art. 28 Abs. 1 GG nicht (grundsätzlich) entgegen (BVerfG, NVwZ-RR 2016, 521 [524] m.w.N.).

Dessen verfassungsrechtliche Vorgaben sind jedoch nur eingehalten, solange die Prävalenz der repräsentativen Demokratie nicht in Frage gestellt wird. Auch wenn „Wahlen und Abstimmungen“ in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG (scheinbar) gleichgeordnet nebeneinander stehen, sind im Grundgesetz lediglich in zwei Situationen direkte Abstimmungen vom Volk vorgesehen: Im Falle einer Länderneugliederung (sog. Territorialplebiszite nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 und Art. 29 GG, ausgenommen Neugliederungen der badischen und württembergischen Länder, sowie Berlin und Brandenburgs gem. Art. 118, 118 a GG) oder im Falle einer neuen Verfassung nach Art. 146 GG, wonach das Grundgesetz an dem Tag seine Gültigkeit verliert, an welchem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen wurde. Die Möglichkeit, einen unmittelbar gesetzgeberischen Einfluss auf das politische Geschehen zu nehmen, gibt es auf Bundesebene dahingegen nicht. Aus Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG ist daher ableitbar, dass eine repräsentative Struktur für die Länder unverzichtbar ist. In Anbetracht von Art. 28 Abs. 1 S. 1, 2 GG und Art. 20 Abs. 2 GG gibt es ein „als selbstverständlich vorausgesetzte(s) Übergewicht des parlamentarischen Gesetzgebers“, das „nicht in Frage gestellt“ werden darf (Mehde, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL 2021, Art. 28 Abs. 1 Rn. 65 mit zahlreichen weiteren Nachw.).

Die in Thüringen vorgesehenen Regelungen stellen dieses Übergewicht jedoch aus verschiedenen Gründen infrage.

Zunächst führt der vorgesehene Volkseinwand, welcher jede parlamentarische Regelung unter den Vorbehalt eines ‚Volksvetos‘ stellt, zu einer Schwächung des Vertrauens in die repräsentative Demokratie, welche auch auf die bundesstaatliche Ebene zurückwirkt: Die in Art. 82a LV geplante Regelung bewirkt, dass parlamentarische Gesetze nur noch in Kraft treten, wenn das Verfahren des Volkseinwands nicht in Gang gesetzt wird (vgl. Abs. 1, 3) oder im Rahmen der Entscheidung keine Mehrheit zustande kommt oder das notwendige Quorum nicht erreicht wird (Abs. 4). Der repräsentative Gesetzgeber wird hierdurch von einem (zumindest stillschweigenden) Einverständnis der Bürger abhängig gemacht, wodurch der Eindruck einer fortdauernden Kontrollbedürftigkeit besteht. Hierdurch begibt sich der parlamentarische Gesetzgeber seiner parlamentarischen Souveränität (vgl. auch *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 3 (4)).

Während jedoch das Parlament Vertreter des ganzen Volkes ist, bestehen im Rahmen direktdemokratischer Verfahren bedeutende Beschränkungen im Rahmen der Beteiligung. Zu befürchten ist eine starke Beeinflussung durch aktuelle Stimmungslagen, welche langfristige strategische Planungen des demokratischen Souveräns unterwandern kann. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass durch die Medienmacht einflussreicher Personen, die Reichweite der sozialen Medien und insbesondere die Reichweite populistischer Parteien maßgeblich Einfluss auf die Abstimmung genommen wird. Auch zeigen sich regelmäßig überproportional hohe Beteiligungsraten reicher und gebildeter Bevölkerungsschichten. Zugleich ist aufgrund der potenziell häufigen Befragung des Landesvolkes (in seiner Rolle als „Vetospiele“) von einer deutlichen Beteiligungsreduktion auszugehen, sodass durch Minderheitenvotum eine parlamentarische Entscheidung außer Kraft gesetzt werden kann. Gemäß Art. 82a Abs. 6 kann die Aufhebung des Gesetzes durch Volksentscheid bereits bei Zustimmung von mehr als einem Viertel der Stimmberechtigten herbeigeführt werden.

Weiterhin treten vom Parlament verabschiedete Gesetze erst mit einer Verzögerung von 100 Tagen (also über drei Monaten) in Kraft, was zu einer deutlichen Verzögerung und Erschwerung parlamentarischer Handlungsfähigkeit führt. Diese Verzögerung resultiert daraus, dass gemäß Art. 82a Abs. 8 LV ein „vom Landtag beschlossenes und dem Anwendungsbereich eines Volkseinwands unterfallendes Gesetz“ erst „nach Ablauf der in Absatz 3 genannten Frist in Kraft tritt, sofern nicht bis zu diesem Zeitpunkt ein Volkseinwand gegen dieses Gesetz zustande gekommen ist.“ In Absatz 3 wiederum wird als Frist zur Sammlung der Unterschriften eine 100-Tage-Frist normiert. Gemäß Abs. 8 S. 2 kann sich die Frist weiter verlängern: Stellt nämlich der Landtagspräsident fest, dass die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Zustandekommen des Volkseinwands nicht vorliegen, so tritt das Gesetz erst mit Ablauf der Frist zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofs in Kraft. Rasche Reaktionen auf konkrete Konfliktsituationen sind damit nicht mehr möglich. Hierdurch wird der parlamentarische Souverän in seiner Handlungsfreiheit beträchtlich eingeschränkt. Daran ändert auch nichts, dass

das Parlament mit einer 2/3-Mehrheit die sofortige Geltung des Gesetzes feststellen kann (Art. 82a Abs. 9 LV). Auf diesem Wege werden die Oppositionsfraktionen in die Lage versetzt, die Mehrheitsfraktionen zu inhaltlichen Zugeständnissen zu bewegen, um das Einverständnis i.S.d. Art 82a Abs. 6 LV herbeizuführen. Auf diesem Wege wird auch das dem Demokratieprinzip immanente Mehrheitsprinzip ausgehebelt.

Dem könnten obligatorische Verfassungsreferenden entgegengehalten werden, wie sie etwa Hessen (Art. 123 Abs. 2 hessLV) oder Bayern (Art. 75 Abs. 2 S. 2 BayVerf) kennen. Danach treten vom verfassungsändernden Gesetzgeber postulierte Regelungen erst nach Zustimmung des Volkes in Kraft. Jedoch sind derartige Verfassungsreferenden nicht mit dem hier geplanten Volkseinwand vergleichbar. Dies ergibt sich aus der besonderen Situation der Verfassungsgebung. Vorgesehen ist zudem keine Veto-Befugnis, sondern vielmehr die positive Unterstützung der Verfassungsänderung durch das Volk, wodurch die verfassungsgebende Gewalt auf Volk und Parlament verteilt wird.

2. Die Einführung eines Volkseinwands würde zudem eine wirkungsbezogene Prävalenz der direkten Demokratie herbeiführen, die auch von der thüringischen Landesverfassung so nicht vorgesehen ist (in diesem Sinne auch *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 3 ff.). Diese regelt vielmehr in Art. 45, dass das Volk seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid verwirklicht und dass es dabei mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung handelt. Hierin wird bereits deutlich, dass das Volk als demokratischer Souverän eben auch vertreten durch seine Repräsentanten handelt, deren Akte ebenfalls dem Demos zuzurechnen sind. Art. 81 Abs. 2 LV ergänzt dies dahingehend, dass Gesetze vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen werden. Die Verfassung stellt demnach zwei Wege zum Erlass von Gesetzen zur Verfügung, die gleichberechtigt nebeneinanderstehen. Die in Art 81 Abs. 1 LV niedergelegte (und dem Demokratieprinzip entnehmbare) Kompetenz des Landtags, Gesetze zu beschließen, würde durch die Einführung eines Volkseinwands jedoch erheblich beschränkt. Ergänzend ist auf die unter 1. dargestellten Argumente zu verweisen.

3. Verfassungspolitisch ist schließlich auf die Gefahr des Populismus zu verweisen, welchem auf diesem Wege erkennbar Vorschub geleistet wird.

Prof. Dr. Daniela Winkler