

DISUD - Lingner Villa - Leubnitzer Straße 30 - 01069 Dresden

An den Vorsitzenden des
Verfassungsausschusses
im Thüringer Landtag
Herrn Stefan Schard
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Kenntnisnahme 7/703
zu Drs. 7/1628
Themenkomplex "Volkseinwand
fakultatives
Referendum" Dresden, den 13. Juni 2022

Diskussion zum fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrter Herr Schard,

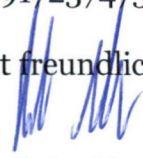
in den vergangenen Wochen und Monaten hat die Diskussion rund um das Thema der Einführung eines fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes deutschlandweit Fahrt aufgenommen.

Auch ich als Institutsdirektor habe mich an dieser Diskussion beteiligt und zu diesem Thema veröffentlicht. Ich erlaube mir, Ihnen diese Beiträge in der Anlage beizufügen.

Im Oktober letzten Jahres organisierte mein Institut eine Wissenschaftstagung, die ebenfalls das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes zum Thema hatte. In der Anlage füge ich Ihnen einen von unserem Mitarbeiter Fabian Kügler verfassten Beitrag zur Tagung bei.

Gerne können wir uns einmal zum Thema unterhalten. Ich stehe unter +491723747364 zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Peter Neumann
Direktor

Hinweis der Landtagsverwaltung:
- ergänzte Fassung -
Das Schreiben erhält die Kenntnisnahme-
Nummer 7/703.

Anlagen

Direktor:
Dr. iur. Peter Neumann
www.disud.org
info@disud.org

Leubnitzer Straße 30 - Lingner Villa
01069 Dresden
Tel: 0351/417 466 64
Fax: 0351/417 466 65

ABHANDLUNG

Der Volkseinwand im Freistaat Sachsen – die Diskussion um das fakultative Referendum auf Antrag des Staatsvolkes

Von Rechtsanwalt Dr. Peter Neumann, Dresden*

In der Diskussion um Volksrechte bzw. Instrumente der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen bahnt sich ein Paradigmenwechsel an. Mit der Initiative des sächsischen Ministerpräsidenten finden wissenschaftliche Anregungen und Hinweise, die neben dem Initiativrecht des Volkes auch das Referendum in den Blick nehmen, Eingang in ein Regierungsprogramm und im Ergebnis sogar in einen Koalitionsvertrag. Als Prüfauftrag ausgestaltet, haben die Koalitionäre im Freistaat Sachsen die Aufnahme eines fakultativen Referendums in die Verfassung des Freistaates Sachsen erwogen. Die Beratungen zu einer Verfassungsreform dauern noch an. Dennoch lohnt sich eine erste Einschätzung der verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Erwägungen.

I. Einführung

Das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes ist bislang im deutschen Verfassungsrecht nicht kodifiziert.¹ Mit dem im Freistaat Sachsen durch die sächsische CDU und deren Ministerpräsidenten Michael Kretschmer im Landtagswahlkampf 2019 geforderten „Volkseinwand“ ist das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes zuletzt prominent in ein Landtagswahlprogramm aufgenommen worden.

Alle Instrumente der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Initiativen und Referenden. Die Diskussion um die Volksrechte, Instrumente der sachunmittelbaren Demokratie, reduzierte sich in Deutschland regelmäßig auf das Initiativrecht, nicht auf das Referendumsrecht.² Insoweit bestand bislang eine gewisse Pfadabhängigkeit³ des deutschen verfassungsändernden Gesetzgebers und Verfassungsgebers, der sich einseitig an der seit der Weimarer Republik bestehenden Fixierung auf die Initiative (dem Volksgesetzgebungsverfahren) orientierte.⁴

Rudimentär geregelte Referenden im Landesverfassungsrecht sind entweder obligatorische Verfassungsreferenden oder sehen, soweit sie fakultativ sind, lediglich die Regierung oder das Parlament, nicht aber das Volk als Antragsteller des fakultativen Referendums vor.⁵

Mit der Aufnahme in das Regierungsprogramm für den Landtagswahlkampf 2019 der CDU in Sachsen⁶ und später mit der Regelung eines Prüfauftrags im Koalitionsvertrag von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der SPD⁷ steht das deutsche Landesverfassungsrecht unmittelbar vor einer bemerkenswerten Weiterentwicklung der Volksrechte. Sollte der Freistaat Sachsen dieses Instrument in die Verfassung aufnehmen, wäre dies die erste Regelung eines generellen fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes in der Bundesrepublik Deutschland.

So wundert es auch nicht, dass diese Entwicklung in der Fachliteratur bereits jetzt einige Aufmerksamkeit gefunden hat.⁸

* Der Autor ist Direktor des Deutschen Institutes für sachunmittelbare Demokratie (DISUD) in Dresden.

1 Keine generellen fakultativen Referenden auf Antrag des Volkes, sondern Sonderbestimmungen finden sich in den Verfassungen von Bremen und Hamburg. Gem. Art. 50 Abs. 4 HambVerf. können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten innerhalb einer Frist von drei Monaten einen Volksentscheid (zutreffender: Referendum) über ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), verlangen. Gem. Art. 70 Abs. 2 lit. c BremVerf. ist ein Volksentscheid außerdem im Fall des Artikels 42 Abs. 4 über ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz durchzuführen, wenn c) ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten die Durchführung eines Volksentscheides begehrt. Art. 45 Abs. 4 reduziert den Anwendungsbereich auf eine Veräußerung von Unternehmen der Freien Hansestadt Bremen, auf die die öffentliche Hand aufgrund von Eigentum, finanzieller Beteiligung, Satzung oder sonstiger Bestimmungen, die die Tätigkeit des Unternehmens regeln, unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann.

2 Siehe dazu: Neumann, 60 Jahre Debatte um Direkte Demokratie in Deutschland: Das Referendum. In der Schweiz bewährt, in Deutschland nicht diskutiert – seit Stuttgart 21 zumindest beachtet, in: Neumann/Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012 – Mittel- und Osteuropa/Deutschland nach Stuttgart 21, 2014, S. 208 ff.

3 Vgl. dazu: Yu-Fang Hsu, Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland, 2014.

4 Neumann (Fn. 2).

5 Neumann (Fn. 2).

6 Regierungsprogramm der CDU Sachsen „Von Sachsen Für Sachsen, Regierungsprogramm 2019–2024“, S. 69.

7 „Erreichtes bewahren, Neues ermöglichen, Menschen verbinden – Gemeinsam für Sachsen KOALITIONSVERTRAG 2019 bis 2024“, CDU, Bündnis 90/Die Grünen/SPD, S. 111.

8 Heußner/Pautsch, LKV 2020, S. 58 ff.; dies., Neue Justiz, 2020, 89 ff.; Schmidt, NVwZ 2020, 771; ders., ZRP 2020, 199; Schmidt/Neumann, LKV 2021 (im Erscheinen).

II. Einordnung in das System der Volksrechte

Alle Instrumente der sachunmittelbaren Demokratie lassen sich im dichotomischen System entweder als Referendum oder als Initiative begreifen. Während bei der Initiative die Vorlage aus dem Volk stammt, wird bei einem Referendum die Vorlage, über die ein Votum abzugeben ist, in einem Repräsentationsorgan erstellt.⁹

Man kann Referenden auf verschiedene Art und Weise einordnen:

- einfache Gesetze und Verfassungsänderungen
Man unterscheidet danach, ob Gegenstand des Referendums ein verfassungsänderndes Gesetz oder ein einfaches Gesetz ist. Entsprechend spricht man von einem einfachgesetzlichen Referendum und einem verfassungsändernden Referendum.
- obligatorisch und fakultativ
Obligatorische Referenden haben stattzufinden, weil das Gesetz dies so vorgesehen hat. Sie finden gerade nicht auf einen Antrag hin statt.
Zu einem fakultativen Referendum kommt es dagegen nur dann, wenn ein entsprechender Antrag gestellt ist.
Antragsteller könnten und können eine ganze Reihe von Akteuren sein: die Regierung, eine Mehrheit im Parlament, eine Minderheit im Parlament, eine oberste Landes- oder Bundesbehörde, ein Wirtschaftsrat (Weimar), ein Senat (Bayern), der Bundesrat oder aber das Volk.
Verfahren, in denen nicht das Staatsvolk, sondern Regierung oder Parlament einen solchen Antrag stellen können, sind dem deutschen Verfassungsrecht nicht fremd. Sie finden allerdings bislang wenig Beachtung. Der einzige Anwendungsfall war bislang „Stuttgart 21“.
Verfahren, bei denen das Volk einen solchen Antrag stellen kann, sind zwar in der Schweiz geläufig, in Deutschland¹⁰ aber bislang nicht vorgesehen.
Der vom Ministerpräsidenten Michael Kretschmer in die Diskussion eingebrachte und im Freistaat Sachsen diskutierte Volkseinwand ist ein fakultatives Referendum auf Antrag des Volkes.

III. Die Entwicklung der Diskussion in Sachsen

Zunächst soll der Weg hin zum fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes (Volkseinwand) nachvollzogen werden.

1. Frühe Diskussionen

In seiner Anleitung zur Erstellung eines Gesetzentwurfes zu den Volksrechten inklusive Gesetzesvorlage nimmt der Autor das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes bereits 2009 auf.¹¹

Ein Gesetzentwurf mit fakultativen Referenden taucht im Freistaat Sachsen erst 2011 erstmals mit einer Gesetzesvorlage der Fraktion der Linken auf.¹² Allerdings wird das Referendum auf Antrag einer Minderheit im Parlament vorgesehen, nicht aber auf Antrag des Volkes.

Auf der Konferenz des DISUD „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012“ in Dresden wird auf Anregung von Frank Decker schon 2012 eine intensive Auseinandersetzung über das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes geführt. Der Autor befürwortete in seinem Beitrag die Aufnahme des fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes in das deutsche Verfassungsrecht.¹³

Vor dem Hintergrund der regelmäßigen Studienfahrten des DISUD zu Schweizer Universitäten war nicht zu vermeiden gewesen, sich mit dem in der Schweiz ständig geübten Instrument auseinanderzusetzen. Im Referat aus dem Jahr 2012 fordert der

Autor sich von der Pfadabhängigkeit zu lösen¹⁴ und das in der Schweiz etablierte und ständig geübte fakultative Referendum auf Antrag des Volkes auch in Deutschland stärker in den Blick zu nehmen.¹⁵

Die Junge Union in Sachsen beschließt 2013 sich für ein fakultatives Referendum einzusetzen.

2014 hatte die Linksfraktion in Berlin eine Einführung eines fakultativen Referendums auf Antrag mit 50 000 Unterschriften diskutiert.¹⁶

Einen Schritt weiter geht eine Vorlage der – noch gemäßigten, von Frauke Petry-geführten – AfD-Fraktion im Sächsischen Landtag. Neben den auch im Gesetzentwurf der Linken – und bei von allen Parteien in Landesparlamenten in Deutschland vorgelegten Reformentwürfen zu findenden – üblichen Forderungen nach Senkung der Hürden bei der Volksgesetzgebung findet sich erstmals im Landesverfassungsrecht ein fakultatives Referendum auf Antrag des Volkes.¹⁷

Die Sozialdemokraten waren ob des aufkommenden Populismus und unter dem Eindruck von Brexit, der Wahl Donald Trumps, den Montagsauftritten von Pegida und den Auftritten der AfD unsicher geworden, ob die grundsätzliche Haltung zur direkten Demokratie im Bund aufrechterhalten werden könne.

Trotzdem nahm die SPD auf der Bundeskonferenz der ASJ (Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen) im Jahre 2015, auf der der Autor das Impulsreferat auch zum fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes hielt, in Gegenwart des damaligen Bundesinnenministers Heiko Maas erstmalig das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes neben dem schon vorgesehenen Volksgesetzgebungsverfahren in das Programm auf.

Im Freistaat Thüringen hatte die CDU-Fraktion vor dem Hintergrund einer Diskussion um kommunale Gebiets- und Bestandsänderungen¹⁸ das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes in einem eigenen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen eingebracht.¹⁹ In Art. 82 Thür-Verf sollte ein neuer Absatz 8 eingefügt werden: „Auf Verlangen von mindestens 50 000 der nach Artikel 46 Abs. 2 wahl- und stimmberechtigten Bürger innerhalb von 100 Tagen nach der Verkündung eines Gesetzes ist dieses Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorzulegen. Absatz 2 und Absatz 3 Satz 2 geltend entsprechend.“²⁰

Zudem hatte die CDU-Fraktion einen Gesetzentwurf eines „Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (Gesetz zur Einführung von fakultativen Referenden)“²¹ vorgelegt.

9 Neumann, Volksrechte in Deutschland, in: Kiewer Razumkow-Zentrum (Hrsg.), Das All-Ukrainische Referendum, 2021.

10 Ausnahmefälle: Hamburg und Bremen.

11 Neumann, Sachunmittelbare Demokratie, 2009, S. 805 ff. Rn. 2134 ff., S. 827 ff. Rn. 2227 ff. (S. 828 Rn. 2229).

12 Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Sachsen und zur Änderung des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid, vom 22.09.2010, Drs. 5/3705.

13 Neumann, (Fn. 2), S. 226.

14 Neumann (Fn. 2), S. 208 ff. (S. 226).

15 Neumann (Fn. 2), S. 208 ff. (S. 227).

16 Lederer, Ein zweiter Frühling der direkten Demokratie. Zum Stand und zur Reform der Bürgerbeteiligung in Berlin, 2014.

17 AfD-Fraktion, Gesetz zur Weiterentwicklung der sachunmittelbaren Demokratie im Freistaat Sachsen, vom 13.06.2016, Drs. 6/5391.

18 Plenarprotokoll 6. WP 53. Sitzung – 23.06.2016, S.4413 (Mohring, CDU); Plenarprotokoll 6. WP 53. Sitzung – 23.06.2016, S.4415 (Adams, Bündnis 90/DIE GRÜNEN); Plenarprotokoll 6. WP 53. Sitzung – 23.06.2016, S. 4421 (Marx, SPD); Plenarprotokoll 6. WP 60. Sitzung – 01.09.2018, S.4889, S. 4887 (Mohring, CDU).

19 Gesetzentwurf der CDU-Fraktion für ein „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen“, Drs. 6/2283, 15.06.2016.

20 AaO, S. 2.

21 Gesetzentwurf der CDU-Fraktion für ein „Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (Gesetz zur Einführung von fakultativen Referenden)“, Drs. 6/2541 v. 19.08.2016.

Beide Gesetzentwürfe verfielen bei Beendigung der 6. Legislaturperiode des Thüringer Landtages der Diskontinuität.

Der Verein „Mehr Demokratie“ änderte seinen Grundsatzentwurf für den bundesweiten Volksentscheid, der lange Jahre gerade kein fakultatives Referendum, sondern regelmäßig nur das Volksgesetzgebungsverfahren enthalten hatte, und nahm ebenfalls das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes in den Entwurf auf.²²

Auf jeder der Folgekonferenzen des DISUD war bis in das Jahr 2019 das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes entweder im akademischen Vortrag oder im Rahmen der diversen Podiumsdiskussionen Gegenstand intensiver und leidenschaftlicher Debatten.

2. Meinungsbildung in der CDU im Landtagswahlkampf 2019

Im Vorfeld des Landtagswahlkampfes im Freistaat Sachsen widmete sich die CDU dem fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes. Neben CDU-Landesgeschäftsführer Alexander Dierks war Werner Patzelt zum Co-Vorsitzenden der Programmkommission für das Regierungsprogramm der Sächsischen CDU berufen worden. In der 48-köpfigen Kommission zur Erarbeitung des Regierungsprogramms der CDU Sachsen für die Landtagswahl 2019 hatte unter Mitwirkung von Patzelt zunächst ein „gesetzesaufhebendes Referendum“ Eingang in den Entwurf des Regierungsprogramms gefunden, bevor der Ministerpräsident den Begriff des „Volkseinwandes“ prägte, der sich dann auch im Regierungsprogramm wiederfand.

Nun braucht es nicht schon wieder einen neuen Begriff für etwas, das längst bekannt ist. Die Begriffsverwirrung im Rahmen des Instrumentariums der sachdirekten Demokratie ist ohnehin groß genug.

Auf dem 34. Landesparteitag der Sächsischen CDU hat diese das Regierungsprogramm „Von Sachsen. Für Sachsen.“ beschlossen. In dem Entwurf finden sich weder die Bezeichnungen „gesetzesauflösendes Referendum“ noch „fakultatives Referendum auf Antrag des Volkes“ oder einer der anderen Begriffe, die in der Fachliteratur, wie z. B. der des „Volksveto“, genutzt werden.

Der Programmkommission und wohl auch dem Ministerpräsidenten gefiel die Kontrahaltung, die in den Worten „gesetzesauflösend“ oder „Veto“ intendiert ist, nicht. So wurde ein neuer Begriff – der tatsächlich vom Ministerpräsidenten geprägt wurde – in die Fachwelt eingeführt: der „Volkseinwand“.

Damit ist die Welt der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen wieder um einen neuen Begriff reicher geworden; nötig war dies nicht. Insbesondere lässt sich auch dieser neuen Formulierung eine dem Parlamentsgesetz gegenüber bestehende Antihaltung – wenn auch gepflegter ausgedrückt – entnehmen. Die Suggestion einer Antihaltung gegenüber dem Parlamentsgesetz ist grundsätzlich nicht zu begrüßen.

Das Betreiben eines fakultativen Referendums mag auch jener Befürworter begrüßen, der der Gesetzesvorlage des Parlaments gewogen ist, aber dennoch eine Abstimmung hierüber durch das Volk für geboten hält. Die Praxis zeigt zudem, dass ganz überwiegend das Parlamentsgesetz beim fakultativen Referendum bestätigt wird.

Die Praxis in der Schweiz zeigt auf eidgenössischer Ebene eben dieses Bild: Weniger als 7 % aller eidgenössischen Gesetze werden überhaupt einem fakultativen Referendum zugeführt. Hiervon haben seit der Einführung des fakultativen Referendums lediglich 43 % zu einer Ablehnung des Parlamentsgesetzes geführt. Danach wurden also nur 3,01 % aller im Parlament beschlossenen Gesetze vom Volk zurückgewiesen. Betrachtet man die fakultativen Referenden in der Schweiz seit Ende des Zweiten Weltkrieges, reduziert sich die Zahl der abgelehnten Gesetze auf 34 %. Danach sind nur noch 2,38 % aller im Parlament beschlossenen Gesetze vom Volk zurückgewiesen worden.

Seit Verabschiedung der Sächsischen Verfassung im Jahr 1993 haben in der Schweiz lediglich 28 % der Referenden zu einer Zurückweisung des Parlamentsgesetzes geführt. Damit wären nur noch 1,96 % der im Parlament beschlossenen Gesetze zurückgewiesen worden.²³

Und diese Ergebnisse beruhen auf einem Antragsquorum von lediglich einem Prozent.²⁴ Ein so niedriges Quorum ist in Deutschland in keinem Parlament ernsthaft erörtert worden.

Bei diesem Befund ist die Suggestion einer Blockade der Parlamentsgesetzgebung, wie sie mancher Begriff nahelegt, nicht geboten. Ob „Volksveto“, „gesetzesaufhebendes Referendum“ oder „Volkseinwand“: Diese Bezeichnungen sind abzulehnen. Neutral und nicht suggestiv ist dagegen die Bezeichnung „fakultatives Referendum auf Antrag des Volkes“.

3. Parteitag der CDU/Wahlkampf

Auf dem 34. CDU-Parteitag am 29.06.2019 in Chemnitz, auf dem das Regierungsprogramm für die Landtagswahl 2019 beschlossen wurde, wurde der „Volkseinwand“ einstimmig von den Delegierten gebilligt.²⁵

Schon vor dem Parteitag hatte sich der Ministerpräsident öffentlich gegenüber der Wochenzeitung Die Zeit geäußert: Bürger sollen nicht nur am Wahlsonntag verbindliche Entscheidungen treffen, sondern auch bei Gesetzen „das letzte Wort“ haben. Das könne umgesetzt werden, indem bei Erreichen eines Unterschriftsquorums ein Volksentscheid über vom Landtag erlassene Gesetze stattfinde. Als Unterschriftenquorum schlug Kretschmer fünf Prozent, als Frist für die Unterschriftensammlung 100 Tage vor.²⁶

Die Reaktionen auf den Vorschlag des Ministerpräsidenten, einen sog. Volkseinwand einzuführen, waren erstaunlich. Die Sächsische Zeitung erkannte, die Sachsen-CDU wage „plötzlich mehr direkte Demokratie“.²⁷

Die Frankfurter Allgemeine Zeitung reagierte in einer – fast vergessenen – altbundesrepublikanischen Ablehnung, geprägt von der in den meisten Wissenschaften bis in die Mitte der 1980er-Jahre, Anfang der 1990er-Jahre gepflegte Verteufelung unmittelbarer Entscheidungen durch das Staatsvolk.²⁸ Von „demokratischen Irrwegen“ war die Rede,²⁹ und die Süddeutsche Zeitung stellte fest: Kretschmer wolle „das Gemecker institutionalisieren“.³⁰ Auch in den Sächsischen Medien, insbesondere im MDR, nahmen Experten dazu Stellung. Der Autor äußerte sich in Rundfunk und Fernsehen verhalten zustimmend, während

22 In einem neu zu regelnden Art. 78 a Abs. 4 GG ist ein fakultatives Referendum auf Antrag von 500 000 Stimmberechtigten durchzuführen, wenn diese Unterschriften innerhalb von drei Monaten nach Zustandekommen des Gesetzes gesammelt wurden. https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/MD-Gesetzentwurf_Volksentscheid.pdf.

23 Eigene Berechnungen. Vgl. dazu: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen.html>.

24 Nach Art 141 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV):

„Verlangen es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses, so werden dem Volk zur Abstimmung vorgelegt:

a. Bundesgesetze;
b. dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt;
c. Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen;
d. völkerrechtliche Verträge, die:
1. unbefristet und unkündbar sind,
2. den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen,
3. wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert.“

25 Protokoll vom 34. CDU-Parteitag der Sächsischen Union am 29.06.2019 in Chemnitz.

26 Kretschmer, Zeit im Osten v. 27.06.2019.

27 Keilholz, Sächsische Zeitung v. 18.09.2019.

28 Neumann (Fn. 11).

29 Honer, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Einspruch v. 31.07.2019.

30 Rietzschel, Süddeutsche Zeitung v. 27.09.2019.

sich Prof. Dr. Hans Vorländer dazu berufen fühlte, das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes als „gefährlich“ zu bezeichnen.

Der Ministerpräsident des Freistaates Sachsen stand vor Vertretern der Wissenschaft und Vertretern der Schweizer Botschaft bei einer Gesprächsrunde des DISUD am 08.08.2019 zum fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes in der Villa Lingner Rede und Antwort. Es war erkennbar, dass man sich bei der konkreten Ausgestaltung noch beraten werden müsse. Die Diskussion – auch was die konkrete Ausgestaltung betrifft – hatte gerade erst begonnen. Dennoch waren die Neugier und Aufgeschlossenheit des Ministerpräsidenten bemerkenswert.

In Thüringen war die CDU zwischenzeitlich erneut tätig geworden und hatte einen Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechtes in den Thüringer Landtag eingebracht, der auch das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes zum Gegenstand hatten. Allerdings hatte man hier die sächsische Terminologie – oder besser die des Ministerpräsidenten Michael Kretschmer – übernommen. Dort spricht man nun auch von einem „Volkseinwand“³¹. In den Anhörungen bzw. gutachterlichen Stellungnahmen zu den Vorschlägen zu Verfassungsänderungen, die auch eine Vielzahl anderer Regelungsinhalte betreffen, findet sich auch die bemerkenswerte Stellungnahme von Rupert Scholz, der dort zu Art. 82 a ThürVerf konstatiert: „Die hier geplante Einführung des Volkseinwandes und die dem korrespondierende Regelung zur Volksgesetzgebung ist in sich konsistent. Sie liegt im Rahmen des landesrechtlichen Kompetenzbereichs. Einwände ergeben sich nach meiner Auffassung gegen die geplante Regelung nicht.“³²

4. Koalitionsverhandlungen/Koalitionsvertrag

Nach den Landtagswahlen, in denen Michael Kretschmers CDU den Auftrag zur Regierungsbildung erhalten hatte, wurde ein Koalitionsverhandlungen die unmittelbare Demokratie in Sachfragen intensiv behandelt. SPD und Bündnis 90/Die Grünen und CDU befürworteten Änderungen bei der Volksgesetzgebung; die CDU bestand zudem auf dem „Volkseinwand“.

Während die Regelungen im Koalitionsvertrag zur Volksgesetzgebung vergleichsweise konkret sind,³³ heißt es zum fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes: „Wir werden prüfen, wie das System der Volksgesetzgebung sinnvoll durch das weitere Instrument eines Volkseinwands ergänzt werden kann.“³⁴

Auf ihrem Sonderparteitag am 11.12.2019 in Radebeul, auf dem der Koalitionsvertrag durch die CDU gebilligt wurde, bekräftigte Michael Kretschmer in der Aussprache zum Prüfauftrag noch einmal ausdrücklich den Wunsch nach einer Regelung des Volkseinwandes.

IV. Weitere Entwicklung

Noch bevor die Regierungskoalitionen sich zu den Instrumenten der Volksrechte zu Gesetzentwürfen durchgerungen hatten, versuchte die AfD, diese durch zeitnahe Gesetzentwürfe zu den Volksrechten zu fordern.³⁵

Inzwischen hatten sich erste Stimmen in der Fachliteratur geäußert, die – zur Überraschung vieler – in einem fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes ein verfassungswidriges Instrument zu erkennen glaubten. Weder nach der Verfassung des Freistaates Sachsen noch nach dem Grundgesetz sei eine Einführung dieses Rechtsinstitutes zulässig.³⁶ Man hatte den Eindruck, dass – ähnlich wie bei den ersten verfassungspolitischen Statements in der Presse –³⁷ die Sorge vor Pegida und AfD, die besonderen sächsischen Verhältnisse mit guten Umfragewerten für die AfD, geringer Impfquote und hoher Zahl von Querdenkern und Reichsbürgern eine Schutzinstinkt geweckt habe, die

Republik vor den „braunen Sachsen“ und/oder Thüringern bewahren zu müssen. Dann hatte da auch noch dieser Patzelt mitgewirkt, der Pegidaversteher; und Kretschmer kommt genau dann mit dieser Idee des Volkseinwandes, als die AfD Gefahr lief, auch bei einer Landtagswahl stärker als die CDU zu werden. All dies hat sicher noch nicht den Charakter von Sachsen-Bashing; aber eine gewisse Verunsicherung vermag man zu erkennen. Angst ist hier ein schlechter Ratgeber. Den gleichen Effekt gab es bis in die 1980er-/1990er-Jahre, wo Eliten die Gefahr von Links sahen und die Volksrechte verteuflten. Das jede Diskussion beendende Fallbeil der Verfassungswidrigkeit wurde auch damals geschwungen.

Die vielen oben angedeuteten Initiativen zum fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes aller politischer Lager in den vorhergehenden zehn Jahren vermochten es nicht, eine solche Diskussion auszulösen. Erst die sächsischen Vorstöße hatten eine solche Wirkung.

Eben jene Debatte, also nicht nur die verfassungspolitische, sondern die nun erzwungene verfassungsrechtliche Debatte wurde dann im Sächsischen Landtag anlässlich der AfD-Gesetzentwürfe geführt.³⁸

Die Corona-Krise erzwang eine höhere Staatsverschuldung. Diese wiederum ließ die Koalitionäre über eine Korrektur der Regelungen zur Schuldenbremse in der sächsischen Verfassung nachdenken, sodass nicht lediglich punktuelle Änderungen der sächsischen Verfassung, sondern möglicherweise eine umfassendere Verfassungsreform anzustreben sei. Dabei könnten sowohl die Volksgesetzgebung reformiert bzw. entwickelt als auch ein Volkseinwand eingeführt werden. Einzelne Gesetzesinitiativen zu punktuellen Verfassungsänderungen hatten mithin zunächst keine Zukunft.

Zur eigenen Orientierung luden die Koalitionsfraktionen zu einer internen Anhörung.³⁹ Insbesondere die Frage der Verfassungsmäßigkeit des Volkseinwandes, die bei der Anhörung zu den AfD-Gesetzentwürfen aufgekommen war, sollte abschließend geklärt werden. Folgerichtig luden die Koalitionäre in Sachsen in den Landtag. Bei der internen Anhörung am 04.06.2021 sprachen sich mit Ausnahme von Heußner alle Experten (Decker, Degenhart, Faßbender, Neumann, Schmidt, Vor-

31 Gesetzentwurf: „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechtes in den Thüringer Landtag“, Drs. 7/1628.

32 Scholz, Zurschrift 7/847 vom 01.12.2020, S. 4.

33 Koalitionsvertrag, „Erreichtes bewahren, Neues ermöglichen, Menschen verbinden – Gemeinsam für Sachsen KOALITIONSVERTRAG 2019 BIS 2024“, CDU, Bündnis 90/Die Grünen/SPD, Stichwort Demokratie (Transparenz und Bürgerbeteiligung), S. 111: „Wir wollen das Quorum für Volksanträge auf 0,6 Prozent und das Quorum für Volksbegehren auf 6 Prozent der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger absenken. Gleichzeitig wollen wir für den Volksentscheid ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent einführen. Nach einem erfolgreichen Volksantrag wollen wir die Möglichkeit schaffen, dass der Sächsische Landtag über den Inhalt des Volksantrags einen Volksentscheid initiieren kann. Die Verwaltung des sächsischen Landtags wird verpflichtet, die Initiatorinnen und Initiatoren von Volksanträgen und Volksbegehren bei juristischen und formalen Fragen zu beraten. Außerdem sollen die Initiatorinnen und Initiatoren auch in Gremien des Sächsischen Landtags, insbesondere dem Plenum, Rede- und Anhörungsrechte erhalten. Damit die Bürgerinnen und Bürger sich bei Volksgesetzgebungsverfahren umfassend informieren können, wollen wir gesetzliche Regelungen zur Information im Verfahren treffen.“

34 S. 111.

35 AfD-Fraktion, Gesetz zur Erweiterung der sachunmittelbaren Demokratie im Freistaat Sachsen, v. 11.06.2020, Drs. 7/2702.

36 Heußner/Pautsch, LKV 2020, 58 ff.; dies., Neue Justiz, 2020, 89 ff.

37 S.o.

38 10.03.2021 ab 10 Uhr, Anhörung zum „Gesetz zur Erweiterung der sachunmittelbaren Demokratie im Freistaat Sachsen“ (Gesetzentwurf der AfD, Drs. 7/2702).

39 Anhörung AG Verfassungsänderung zum „Volkseinwand“ und „Volksgesetzgebung“ am 04.06.2021, 10:00 Uhr, A600, Sächsischer Landtag.

länder) einvernehmlich für die Verfassungsmäßigkeit des fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes im Freistaat Sachsen als auch im Bund aus.

Zwar ist die Position von Heußner und Pautsch – auch nach Ansicht des Autors – verfassungsrechtlich nur schwer haltbar.⁴⁰ Aber diese Positionierung trug zusätzlich zur Forcierung der Referendumsdebatte bei. So unterstützten Heußner und Pautsch letztlich jenen Prozess, den sie wohl zu verhindern suchten.

Einen vorläufigen Höhepunkt dieser Debatten markierte die 11. Wissenschaftstagung des DISUD am 08./09.10.2021 in Dresden: „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2020/2021 – Das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes.“ Partner der Tagung war die Schweizerische Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland.

Neben den Fachvorträgen von Decker (Bonn), Kaul (Dresden/Zürich), Mathi (Luzern), Neumann (Dresden/Esslingen), Pautsch (Ludwigsburg) und Schmidt (Esslingen) fand eine Podiumsdiskussion mit dem Gesandten der Schweizerischen Botschaft in Berlin Dieter Cavalleri, den sächsischen Landtagsabgeordneten Martin Modschiedler, CDU-Fraktion, und Valentin Lippmann, Parlamentarischer Geschäftsführer der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN in Sachsen, und dem Institutsdirektor Peter Neumann über die Einführung des fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes statt. Hierbei wurde deutlich, dass bei Verfassungsreformen der Teufel nicht nur im Detail steckt; vielmehr hängt über allen Überlegungen das Damoklesschwert der Notwendigkeit verfassungsändernde Mehrheiten hinter einen Vorschlag zu bringen.

V. Bewertung

Die vorhergehende Darstellung dreht sich im Kern um zwei Fragestellungen:

1. die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes und
2. die Frage nach der verfassungspolitischen Sinnhaftigkeit einer solchen Regelung.

Dem soll nachfolgend nachgegangen werden.

1. Verfassungsrechtliche Würdigung

Es verwundert schon, dass zuletzt vereinzelt auch verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einer Einführung eines fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes angemeldet wurden.

a) Letztentscheidungsrecht des Volkes

Der Gleichrang von Parlamentsentscheidungen und Entscheidung unmittelbar durch das Volk – der seit den 1920er-Jahren durch die Rechtsprechung regelmäßig bestätigt wurde (es gab lediglich eine Ausnahme) – soll in Sachsen nicht mehr gegeben sein, wenn das dort als „Volkseinwand“ bezeichnete Instrument kodifiziert würde.

Es gäbe dann ein Letztentscheidungsrecht des Volkes, das das Parlament degradieren würde. Dies ist angesichts der im Freistaat Sachsen vorliegenden Vorschläge völlig abwegig. Es gibt keine Bindungswirkung, sodass das Parlament jederzeit proaktiv agieren kann.

Die Idee, dass sich das Volk von einer Vielzahl von Gesetzen wenige herausgreift, die dann einer gesonderten Zustimmung unterworfen werden, degradiert den parlamentarischen Gesetzgeber nicht. Wird der im Parlament verabschiedete Entwurf nicht bestätigt, verbleibt die Entscheidung beim Parlament. Dieses kann jederzeit eine geänderte Fassung vorlegen. Es wird nicht einmal – anders als bei der Volksgesetzgebung – ein Gesetzentwurf des Volkes an die Stelle eines Gesetzes des Parlamentes gesetzt.

Wer also den Volkseinwand für verfassungswidrig hält, weil eine das Parlamentsgesetz ablehnende Entscheidung des Volkes eine Konkurrenzsituation gegenüber dem Parlament bedeuten würde, der hätte nie eine Volksgesetzgebung regeln dürfen. Dort nämlich setzt das Volk seinen Entwurf an die Stelle des Entwurfes des Parlaments. Im Übrigen sind reaktive Volksgesetzgebungsverfahren immer schon möglich. Wenn also die Möglichkeit, ein Parlamentsgesetz – immer wieder ablehnen bzw. korrigieren zu können – verfassungswidrig ist, wäre es die Volksgesetzgebung auch.

Tatsächlich ist dieser Konflikt aber gerade der Sinn des Gleichrangs von Parlaments- und Volksgesetzgebung. Der wechselseitige Konflikt bedeutet auch wechselseitige Kontrolle. Jeder soll den anderen korrigieren können.

Art. 3 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf formuliert: „Die Gesetzgebung steht dem Landtag oder unmittelbar dem Volk zu.“ Beide dürfen also! Die sächsische Verfassung unterscheidet nicht zwischen Parlament und Volk. Es behandelt beide gleich. Dies wird auch deutlich bei den Bestimmungen zum Gesetzesinitiativrecht und zum Gesetzesbeschlussrecht:

„Artikel 70 (1) Gesetzesvorlagen werden von der Staatsregierung, aus der Mitte des Landtages oder vom Volk durch Volksantrag eingebracht.

(2) Die Gesetze werden vom Landtag oder unmittelbar vom Volk durch Volksentscheid beschlossen.“

Auch dort hat der Verfassungsgeber den Gleichrang gewahrt.

b) Verbotsnormen

Wenn von Verfassungswidrigkeit gesprochen wird, dann muss auch die Verbotsnorm genannt werden, gegen die der Volkseinwand verstoßen soll: In Betracht kommen insoweit nur Art. 74 Abs. 1 SächsVerf und Art. 28 Abs. 1 GG:

„Artikel 74 (1) Die Verfassung kann nur durch Gesetz geändert werden, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt. Die Änderung darf den Grundsätzen der Artikel 1, 3, 14 und 36 dieser Verfassung nicht widersprechen.“

Die Ewigkeitsgarantie des Art. 74 Abs. 1 SächsVerf nimmt Bezug auf den eben zitierten Art. 3 SächsVerf. Dort ist aber eben jener Gleichklang kodifiziert worden, der sich in den wechselseitigen Kontrollmöglichkeiten zwischen Parlament und Volk widerspiegelt. Ein Verstoß kommt mithin nicht in Betracht.

Der Grundsatz der Homogenität des Grundgesetzes in Art. 28 Abs. 1 GG nimmt Bezug auf Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Im Rahmen der Verfassungsberatungen hatte man den Begriff „Abstimmungen“ trotz mehrfacher Anträge gerade deshalb nicht aus Art. 20 GG streichen wollen, weil man nicht nur für den Bund die Regelung von Instrumenten sachunmittelbarer Demokratie offenhalten wollte, sondern auch weil man den Ländern hier einen großen Spielraum geben wollte. Dies galt vor allem auch deshalb, weil alle Landesverfassungen, die vor den Beratungen im Parlamentarischen Rat in den Ländern beraten worden waren – ohne Ausnahme – eine große Vielfalt sachunmittelbarer Instrumente enthielten.

Das Homogenitätsprinzip des Grundgesetzes verbietet die Regelung von „Abstimmungen“ auch in Form eines „Volkseinwandes“ nicht.

Die Frage, ob – wie bei der Rechtsprechung zur Volksgesetzgebung – bei niedrigen Quoren unter dem Gesichtspunkt der Legi-

40 Siehe dazu unten.

timität eine Verfassungswidrigkeit in Betracht kommen könnte, stellt sich hier nicht. Die diskutierten Vorschläge (3 bis 6 % beim Antrag auf ein fakultatives Referendum) sind allesamt prohibitiv. Die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Volkseinwandes ist gering, ein Legitimitätsdefizit wegen zu geringer Zustimmung zur Ablehnung eines Parlamentsgesetzes ist ausgeschlossen. Dessen ungeachtet würde die Rechtsprechung des BremStGH, ThürVerfGH und des BayVerfGH zum Legitimationsdefizit bei der Volksgesetzgebung heute wohl kaum Bestand haben. Verfassungsgerichtliche Entscheidungen mit Begründungen, wonach bei einem Entscheid zwei Staatsbürger gegen einen Staatsbürger eine Entscheidung herbeiführen könnten, sind nach den gemachten Erfahrungen mit der Staatspraxis kaum zu vertreten. Die seitherige Staatspraxis lehrt uns: Der Untergang des Abendlandes wurde trotz Volksgesetzgebung abgesagt.

Nicht anders verhält es sich mit rein theoretischen – in der Praxis auszuschließenden – Überlegungen, wonach das Volk jedes Parlamentsgesetz blockieren werde.

Und wer tatsächlich verfassungsrechtliche Bedenken hat, hätte seit Jahrzehnten gegen das obligatorische Referendum in Bayern und in Hessen opponieren müssen. Überzeugend ist das alles nicht.

Missbrauch des Wahlrechtes ist möglich. Es geschieht auch heute immer wieder in der Welt. Ebenso ist der Missbrauch des Abstimmungsrechtes möglich.

Diese Gefahr ist im Übrigen bei der Volksgesetzgebung deutlich größer als beim fakultativen Referendum. Das Beispiel Ungarn mit Volksinitiativen zu Freibier und Einführung der Monarchie, die von einer Partei zum Zwecke der Destabilisierung des Staates betrieben wurden und das Verfassungsgericht gezwungen haben, „Notwehr“ zu üben und die Zulässigkeitsentscheidungen über solche Initiativen auszusetzen, weil man seiner Arbeit als Hüter der Grundrechte nicht mehr nachkommen konnte, mag hier in Erinnerung gerufen werden.⁴¹

Das ist aber politisch zu lösen. Man erklärt als Demokrat nicht das Wahlrecht für verfassungswidrig, weil es missbraucht werden kann. Nichts anderes kann für das Abstimmungsrecht gelten. Man ändert als Demokrat die Rahmenbedingungen für das Wahlrecht. Gleiches gilt für Abstimmungen. Mit Rahmenbedingungen sind dabei nicht allein die technischen Bestimmungen – allerdings auch – wie z. B. Quoren gemeint.

Wie mit Wahlen und Abstimmungen umgegangen wird, ist eine Frage der politischen Kultur: Man muss sich veränderten kulturellen Rahmenbedingungen stellen.

Wenn es nun also Phänomene wie den Montag in Dresden, starke Hetze und irrationale, geradezu unverständliche Leugnung von Fakten und starke Zustimmung für rechtsextreme Positionen gibt und man Sorge vor den unberechenbaren Sachsen hat, dann helfen keine Verbote oder die Verdammung seriöser staatsrechtlicher Instrumente als Instrumente non grata; vielmehr muss man in den politischen Kulturkampf gehen, mit den Menschen sprechen, Menschen für die Demokratie in unserem Freistaat gewinnen. Das ist keine Frage des Verfassungsrechts, sondern der Verfassungspolitik.

2. Verfassungspolitische Würdigung

Verfassungspolitisch muss man den Volkseinwand nicht wollen. Was spricht dagegen:

Es könnte der Einstieg in die Konkordanzdemokratie sein. Bei einem fakultativen Referendum in ein oder zwei Jahren, bei denen überwiegend die Entwürfe des Parlaments bestätigt werden, wird sich die sächsische Staatsregierung sicher nicht veranlasst fühlen, die Linkspartei oder die AfD auch noch in eine Allparteienregierung zu zwingen.

Zu behaupten, die vorgelegte Regelung wäre ein Systemwechsel, ist daher übertrieben und entbehrt jeder Grundlage.

Richtig ist, das eine oder andere Mal wird man den Ruf „Wir werden das Referendum ergreifen“ hören und vielleicht auch im parlamentarischen Prozess ernst nehmen. Was aber ist daran falsch? Die Medien und täglich neue Umfragen beeinflussen den parlamentarischen Gesetzgeber ununterbrochen. Es ist seine Arbeit, damit klarzukommen. Im Idealfall werden gute Argumente berücksichtigt. Das ist zu begrüßen. Eine Qualitätssteigerung ist zumindest nicht auszuschließen.

Dem allzu dreisten Ruf „Wir sind das Volk“ im Zusammenhang mit einem politischen Begehren kann aber in Zukunft selbstbewusst mit dem Hinweis begegnet werden, dass man ja das Referendum hätte ergreifen können. Das schadet nicht dem Parlament, das Parlament wird gestärkt. Und es stärkt auch die parlamentarische Demokratie.

Eine solche Entwicklung wäre auch deshalb dienlich, weil regelmäßig nur „irgendwie“ über Volksabstimmungen gesprochen wird, aber eine scharfe Trennung zwischen Initiative und Referendum nicht vorgenommen wird. Diese Trennschärfe nun zu erreichen, wäre sehr zu begrüßen.

Andererseits sollten die Erwartungen auch nicht zu groß sein. Die Entfremdung vom existierenden politischen System ist massiv. Mancher ist vielleicht nie angekommen. Dies gilt im Freistaat Sachsen ganz besonders. Es bedarf überzeugter Demokraten, die erkennen, dass der ländliche Raum nicht abgehängt werden oder sich nicht abgehängt fühlen darf. Es bedarf umfassender politischer Bildung und auch Veranstaltungsangebote im ländlichen Raum, in denen kontroverse Positionen pluralistisch debattiert werden und für den Bürger erkennbar wird, dass gleich welche Position die Beteiligten auf dem Podium haben: Allen ist an einem guten Gelingen der Gesellschaft gelegen. Glaubwürdigkeit und Authentizität gehören ebenso dazu wie die Fähigkeit guter Repräsentanten einer Mehrheit im Volk zu widersprechen und wenn nötig selbstbewusst eine Niederlage bei einem Entscheid zu tragen und umzusetzen.

VI. Ausblick

Es ist noch offen, ob es im Freistaat Sachsen überhaupt eine Verfassungsreform geben wird. Sollte es diese nicht geben, ist ebenfalls offen, ob es punktuelle Korrekturen geben wird. Das sollte man annehmen, ist aber dennoch nicht sicher. Selbst bei einer entsprechenden Bereitschaft der Koalitionäre ist die Notwendigkeit, verfassungsändernde Mehrheiten zu organisieren, eine Herausforderung. Letzteres könnte auch bezogen auf das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes (den Volkseinwand) bedeuten, dass dieses durch Kompromisse sinnentleert kodifiziert wird. Derartige unglückliche Zwischenvorschläge haben auch schon vorgelegen. Eine Orientierung an den ersten Überlegungen des Ministerpräsidenten, an dem ersten Entwurf der Thüringer CDU zur Verfassungsänderung oder ein Blick in die Bundesverfassung der Schweiz könnten da hilfreich sein.

Ob nun der Paradigmenwechsel in den Debatten über Volksrechte schon jetzt in Sachsen normative Konsequenzen haben wird, bleibt abzuwarten. Jedenfalls scheint das fakultative Referendum nicht mehr ignoriert werden zu können. Längst wird die Forderung nach einer Regelung eines fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes auch in anderen deutschen Bundesländern erhoben.

41 Küpper, Die Krise der direkten Demokratie in Ungarn, OER 2009, 2 ff.

Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch sinnvoll

Professor Dr. Christopher Schmidt und Dr. Peter Neumann*

Der Vorschlag des sächsischen Ministerpräsidenten, einen sog. Volkseinwand einzuführen, hat hohe Wellen geschlagen. Während die Sächsische Zeitung konstatierte, die Sachsen-CDU wolle „plötzlich mehr direkte Demokratie“¹ wagen, überwog bundesweit die Skepsis. So schrieb die Frankfurter Allgemeine von „demokratischen Irrwegen“² und nach Auffassung der Süddeutschen Zeitung wollte Kretschmer „das Gemecker institutionalisieren“.³ Hermann K. Heußner und Arne Pautsch vertraten die Auffassung, die Einführung des Volkseinwands stehe in Widerspruch zu zwingendem Verfassungsrecht.⁴ Das kann nicht unwidersprochen bleiben. Denn der Vorstoß Kretschmers kann sich sehen lassen. Er zielt auf eine sinnvolle Fortentwicklung der Instrumente sachunmittelbarer Demokratie, und bezieht Erfahrungen aus dem In- und Ausland ein. So verwundert es kaum, dass inzwischen auch außerhalb Sachsens die Einführung eines Volkseinwands gefordert wird.

1. Kretschmers Vorschlag und erste Gesetzentwürfe

Nach Auffassung *Kretschmers* sollten Bürger nicht nur am Wahlsonntag verbindliche Entscheidungen treffen, sondern auch bei Gesetzen „das letzte Wort“ haben. Das könne umgesetzt werden, indem bei Erreichen eines Unterschriftenquorums ein Volksentscheid über vom Landtag erlassene Gesetze stattfinde. Als Unterschriftenquorum schlug *Kretschmer* fünf Prozent, als Frist für die Unterschriftensammlung 100 Tage vor.⁵

Zur Begründung des Vorhabens hieß es: „Wir halten die Volksgesetzgebung, in Sachsen heute schon ausgelöst durch einen Volksantrag, für eine sehr wertvolle Ergänzung unserer repräsentativen Demokratie. Allerdings werden Volksanträge nicht allzu oft genutzt. Bisweilen gibt es keinen Grund dafür, weil Parlament und Regierung ohnehin aufgreifen, was vielen im Land als wichtig erscheint. Doch nicht wenigen ist dieses Verfahren direkter Demokratie einfach nicht

Neumann: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig,
verfassungspolitisch sinnvoll(LKV 2021, 529)

530

bekannt, und die Hürden sind zu hoch. Somit blieb die ursprünglich erhoffte Wirkung aus, viele Menschen durch die Volksgesetzgebung besser in unsere Demokratie einzubinden. Wäre es in dieser Lage nicht wünschenswert, dass die Bürgerinnen und Bürger ebenfalls zwischen den Wahlen sowie punktgenau auf die Politik Einfluss nehmen könnten? [...] Deshalb denken wir nun die Volksgesetzgebung neu. Unsere Idee eines Volkseinwands ergänzt die bestehende Möglichkeit des Volksantrags [...].“⁶

Der Skepsis der Koalitionäre war geschuldet, dass der Vorschlag des Ministerpräsidenten in den Koalitionsvertrag nur als Prüfauftrag Eingang fand.⁷ So heißt es unter der Überschrift „Transparenz und Bürgerbeteiligung“ u. a.: „Wir werden prüfen, wie das System der Volksgesetzgebung sinnvoll durch das weitere Instrument eines Volkseinwands ergänzt werden kann.“⁸

Inzwischen liegen erste Entwürfe zu einer Änderung der Landesverfassung vor, die den Volkseinwand berücksichtigen.⁹ Diese sehen ein dreistufiges Verfahren vor, bei dem die beabsichtigte Einleitung eines Volkseinwands binnen 14 Tagen nach einem Gesetzesbeschluss des Landtags mit Unterstützung von 0,3 Prozent der Wahlberechtigten anzuzeigen ist. Innerhalb weiterer zwei Monate müsste der Volkseinwand dann von sechs Prozent der Wahlberechtigten unterstützt werden, bei verfassungsändernden Gesetzen von zehn Prozent. Die Zulässigkeitsprüfung würde dem Landtagspräsidenten obliegen. Über einen zulässigen

Volkseinwand müsste der Landtag binnen angemessener Frist entscheiden. Soweit dieser das beanstandete Gesetz nicht aufhebt, fände ein Volksentscheid statt, im Falle einer Abänderung des ursprünglichen Gesetzes allerdings nur dann, wenn dies (erneut) binnen drei Monaten von sechs Prozent der Wahlberechtigten verlangt würde.

Mit der nachträglichen Kontrolle untrennbar verbunden ist, dass die vom Landtag beschlossenen Gesetze i.d.R. erst in Kraft träten, wenn der Volkseinwand nicht binnen der festgelegten Fristen angezeigt bzw. erhoben würde. Der Landtag hätte allerdings die Möglichkeit, ein Gesetz für dringlich zu erklären. In diesem Fall entfielen die aufschiebende Wirkung.

Beim Volksentscheid wäre für die Verwerfung eines Gesetzes neben einer Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ein Zustimmungsquorum von 20 Prozent der Stimmberechtigten erforderlich; lediglich im Fall verfassungsändernder Gesetze würde eine Zustimmungsmehrheit gefordert. Dringliche Gesetze würden bei Erreichen einer entsprechenden Mehrheit außer Kraft treten.

Die Rahmenbedingungen wären damit restriktiver als von *Kretschmer* ursprünglich vorgeschlagen.¹⁰

2. Gegenstand des Volkseinwands

Freilich sieht die Sächsische Landesverfassung bereits heute Einrichtungen sachunmittelbarer Demokratie vor. Was ist also das Neue am Volkseinwand, wie lässt sich dieser von dem bestehenden Volksgesetzgebungsverfahren und von informellen Beteiligungsformen abgrenzen?

a) Volksgesetzgebung in der Sächsischen Landesverfassung

Gem. Art. 71 f. SächsVerf kann es aufgrund von Volksantrag und Volksbegehren zu einem Volksentscheid kommen: Nach Art. 71 I SächsVerf kann ein mit Begründung versehener Gesetzentwurf mit Unterstützung von 40.000 Stimmberechtigten zum Volksantrag erhoben werden. Soweit der Landtag einem zulässigen Volksantrag nicht binnen sechs Monaten ohne Abänderungen zustimmt, können die Antragsteller gem. Art. 72 I 1 SächsVerf ein Volksbegehren mit dem Ziel in Gang setzen, einen Volksentscheid über den Antrag herbeizuführen. Hierfür müssen gem. Art. 72 II 1 SächsVerf mindestens 450.000, jedoch höchstens 15 Prozent der Stimmberechtigten das Volksbegehren durch ihre Unterschrift unterstützen. Unzulässig sind gem. Art. 73 I, II Sächs-Verf Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze. Gleiches gilt für einen durch Volksentscheid abgelehnten Volksantrag vor Ablauf der Wahlperiode des Landtags.

Beim Volksentscheid entscheidet gem. Art. 72 IV 2 SächsVerf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, unabhängig von der Stimmbeteiligung. Die Stimmberechtigten können Volksantrag und Volksbegehren also nicht durch Abstimmungsboykott zu Fall bringen.¹¹ Anders ist dies nur im Fall eines verfassungsändernden Gesetzes, dem gem. Art. 74 III 3 SächsVerf eine Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen muss.

b) Abgrenzung von Initiative und Referendum

Der entscheidende Unterschied zwischen diesem als dreistufig bezeichneten¹² Volksgesetzgebungsverfahren und dem angedachten, als Volkseinwand bezeichneten Referendum ist die Zielsetzung der Antragsteller: während diese im ersten Fall einen eigenen Gesetzentwurf vorlegen, stammt die Vorlage im zweiten Fall vom Parlament. Der Volksentscheid steht beim Referendum also nicht „am Ende eines Volksgesetzgebungsverfahrens [...]“, sondern am Ende eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens“. ¹³ Volksantrag bzw.

Volksbegehren sind „im Widerspruch mit der Legislative innovativ, drängend“, Referenden „reaktiv, bremsend“. ¹⁴ Dabei können Referenden fakultativ, z. B. – wie bei dem Vorstoß *Kretschmers* – aus dem Staatsvolk, von einer qualifizierten Minderheit im Landtag oder von anderen Staatsorganen in Gang gesetzt werden. Sie können aber auch verpflichtend sein, z. B. für den Fall von Verfassungsänderungen (sog. obligatorische Referenden). ¹⁵

Gegenüber dem Begriff des Referendums ist der Begriff des Volkseinwands insoweit misslich, als er unterstellt, dass derjenige, der die Durchführung eines Referendums unterstützt, das betreffende Gesetz in der Sache ablehnen würde. Das ist jedoch alles andere als zwingend. ¹⁶ Vor diesem Hintergrund wäre es ggf. politisch klüger gewesen, statt der Bezeichnung als Volkseinwand schlicht von einem fakultativen Referendum zu sprechen. ¹⁷

c) Sonderfall reaktive Volksbegehren

Nun ist durchaus denkbar, im Wege des bestehenden Volksgesetzgebungsverfahrens ein Gesetz aufzuheben. Denn der dem Volksantrag zugrundeliegende Gesetzentwurf kann die Aufhebung anderer Gesetze zum Gegenstand haben (Aufhebungsgesetz). Man spricht in solchen Fällen von reaktiven Volksbegehren, deren Zielsetzung der eines Referendums entsprechen kann.

Rechtstechnisch lassen sich reaktive Volksbegehren von fakultativen Referenden dadurch unterscheiden, dass erstere einem Gesetzgebungsverfahren nachgelagert, also zweiaktig sind, während das Referendum einaktig innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt wird, selbst wenn dringende Gesetze vor Durchführung des Volksentscheids vorläufig in Kraft treten.

Solange nicht – was im Kommunalrecht verbreitet ist ¹⁸ – mit der Einführung von Referenden zugleich die Durchführung reaktiver Volksbegehren eingeschränkt wird, etwa in zeitlicher Hinsicht, schließt die Durchführung eines Referendums ein reaktives Volksbegehren nicht aus. Dabei bietet sich die Nutzung reaktiver Volksanträge bzw. -initiativen an, wenn ein Gesetz nur teilweise aufgehoben oder anstelle des aufzuhebenden Gesetzes sogleich eine Neuregelung getroffen werden soll, während bei Referenden ggf. notwendige Folgeregelungen entsprechend dem Wortsinn von „referre“ (zurückbringen, zurücktragen, erneut vorlegen) Sache des Parlaments sind. ¹⁹ Die Initiative ist daher grundsätzlich weitergehend. Allerdings sind Referenden vorzuzugswürdig, wenn es auf deren aufschiebende Wirkung ankommt.

d) Informelle Beteiligungsformen als Alternative?

Nicht mit Initiative und Referendum zu verwechseln sind informelle Beteiligungsformen wie Bürgerräte und Planungszellen – auch wenn diese mit Einrichtungen sachunmittelbarer Demokratie gelegentlich in einem Atemzug genannt werden.

Zu solchen informellen Beteiligungsformen zählt z. B. das „Forum Corona“, das von der sächsischen Landesregierung geplant ist. Hierfür sollen etwa „50 Personen aus ganz Sachsen zunächst bis Ende des Jahres in mehreren Treffen [...] zusammenkommen, die nach Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, Berufstätigkeit, regionaler Herkunft oder Behinderung einen Querschnitt der Bevölkerung abbilden.“ ²⁰

Ein solches „Forum“ kann allerdings keine Entscheidungskompetenzen haben. Denn seine Mitglieder mögen zwar unter demoskopischen Gesichtspunkten ausgewählt sein, demokratisch legitimiert sind sie dadurch aber nicht. Durch Wahlen vermittelte Legitimation kann nicht durch Partizipation ersetzt werden – ein Missverständnis, das auch sog. „Paritätsgesetzen“ zugrunde liegt. ²¹

3. Vergleichbare Vorstöße und Rezeption

In der Sache sind die Ideen *Kretschmers* nicht neu.²² Zwar besteht derzeit – abgesehen von den rudimentären Regelungen in Bremen und Hamburg²³ – in keinem Bundesland die Möglichkeit, ein fakultatives Referendum „von unten“, also durch Unterschriftensammlung aus dem Volk einzuleiten.

Allerdings hatte die CDU-Fraktion im Landtag des Nachbarlandes Thüringen 2016 eine Änderung von Art. 82 ThürVerf beantragt, mit der die Einführung eines fakultativen Referendums ermöglicht worden wäre. Dafür hätten Unterschriften von 50.000 stimmberechtigten Bürgern beigebracht wer-

Neumann: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig,
verfassungspolitisch sinnvoll(LKV 2021, 529)

532

den müssen – einer Zahl, die sich an der Fünf-Prozent-Hürde orientierte.²⁴ Politisch stand der Antrag, der nach Ende der Legislaturperiode im Jahr 2019 der Diskontinuität verfiel, im Zusammenhang mit der Diskussion über kommunale Gebiets- und Bestandsänderungen.²⁵

In Berlin hatte die Linksfraktion bereits 2014 die Einführung eines fakultativen Referendums vorgeschlagen: Dies sei ein geeignetes „Druckmittel [...], um politisch Verantwortliche und Verwaltungen zur Etablierung einer auf breite Beteiligung und Einmischung angelegten demokratischen Planungs- und Entscheidungspraxis zu zwingen.“ Als Frist für die Unterschriftensammlung wurden drei Monate, als Quorum 50.000 Unterschriften vorgeschlagen.²⁶ Erstaunlich ist vor diesem Hintergrund, dass sich seit dem Gastbeitrag *Kretschmers* in der Zeit der hier kritisierte²⁷ Begriff des Volkseinwands durchzusetzen scheint.

So forderte der Landesverband Nordrhein-Westfalen von Mehr Demokratie e.V. bereits wenige Monate nach *Kretschmers* Vorstoß, den Volkseinwand im bevölkerungsreichsten Bundesland einzuführen.²⁸ Und auch ein erneuter Vorstoß der Thüringer CDU zur Einführung eines fakultativen Referendums nutzt die Terminologie des sächsischen Ministerpräsidenten: Die Landesverfassung solle um eine Regelung ergänzt werden, „welche die Möglichkeit schafft, durch einen Volkseinwand einen Volksentscheid über vom Landtag beschlossene Gesetze grundsätzlich schon vor deren Inkrafttreten herbeizuführen.“²⁹

Das Erfurter Verfahren soll nach dem Willen der Union einstufig ausgestaltet werden. Als Quorum sind bei freier Unterschriftensammlung zehn Prozent, bei Nutzung des Amtseintragungsverfahrens acht Prozent der Stimmberechtigten vorgesehen. Die Frist für die Unterschriftensammlung soll 100 Tage betragen. Soweit der Landtag einem zulässigen Volkseinwand nicht binnen sechs Monaten abhilft, findet ein Volksentscheid statt, bei dem die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet, wenn diese mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten ausmacht. Eine Möglichkeit, das Gesetz nach Erhebung des Volkseinwands zu ändern, soll der Landtag nicht haben. Allerdings könnte er das Volk statt über die Aufhebung des Gesetzes über die Annahme eines von ihm vorgelegten Alternativentwurfs abstimmen lassen. Vom Landtag verabschiedete Gesetze sollen grundsätzlich erst nach der 100-Tage-Frist in Kraft treten, ein bis dahin erhobener Volkseinwand aufschiebende Wirkung haben. Bei Gesetzen, deren Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, soll der Landtag mit Zwei-Drittel-Mehrheit das sofortige Inkrafttreten beschließen können.³⁰

Verglichen mit dem (in der koalitionsinternen Beratung befindlichen) sächsischen Entwurf fällt neben der Ein- bzw. Zweistufigkeit, der längeren Frist zur Sammlung der Unterschriften und dem außer bei Verfassungsänderungen höheren Unterschriftenquorum auf, dass der Sächsische Landtag mit einfacher Mehrheit die Dringlichkeit beschließen könnte, ohne dass hierfür materielle Voraussetzungen bestünden. Auch aus der Abänderungsmöglichkeit und dem Umstand, dass nach

einer solchen Abänderung für die Durchführung eines Volksentscheids erneut Unterschriften zu sammeln wären, ergäbe sich eine stärkere Stellung des Sächsischen Landtags.

4. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Die gegen die Einführung des Volkseinwands vorgebrachten, verfassungsrechtlichen Bedenken, werden im Wesentlichen auf Art. 3 I, II 1 bzw. auf Art. 74 I 2 SächsVerf gestützt.³¹

a) Unabhängigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung

Art. 3 I SächsVerf entspricht Art. 20 II GG. Konkretisiert wird die Vorgabe, dass die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird durch Art. 3 II 1 SächsVerf. Danach steht die Gesetzgebung „dem Landtag oder unmittelbar dem Volk zu“. Eine Verfassungsänderung darf nach Art. 74 I 2 SächsVerf u. a. den Grundsätzen des Art. 3 nicht widersprechen.

Zutreffend ist, dass diese Regelungen eine (vollständige) Abschaffung der Gesetzgebungskompetenz des Landtags ebenso ausschließen wie die Abschaffung sachunmittelbarer Volksrechte. Auf den Landtag bezogen bedeutet dies, dass Entscheidungsspielräume bleiben müssen, die dem Zugriff des Volksgesetzgebers entzogen sind – nicht dagegen, dass der Landtag (stets) „Gesetze beschließen und in Kraft setzen kann, ohne das Volk um Zustimmung bitten zu müssen“. ³² Auch der Volksgesetzgeber wird nicht davor geschützt, dass der Landtag ein im Wege des Volksentscheids beschlossenes Gesetz vor dessen Inkrafttreten aufhebt.

b) Benachteiligung des Volksgesetzgebers

Selbst soweit über die Unabhängigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgeber hinaus unabhängig von den sich aus der Verfassung ergebenden inhaltlichen Beschränkungen der Initiativrechte³³ deren Gleichrang betont wird,³⁴ kann nicht übersehen werden, dass im gegenwärtigen Recht – und auch

Neumann: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig,
verfassungspolitisch sinnvoll(LKV 2021, 529)

533

nach den im Raum stehenden Vorschlägen – strukturell nicht eine Benachteiligung des parlamentarischen, sondern des Volksgesetzgebers besteht, und zwar auch dann, wenn man die Anwendungspraxis³⁵ (zunächst) ausblendet.

aa) Bestandsschutz von Volksentscheiden. Das ergibt sich zunächst daraus, dass Volksentscheiden kein Bestandsschutz zukommt. Auf kommunaler Ebene stehen Bürgerentscheide gem. § 24 IV 2 SächsGemO bzw. § 22 IV 2 SächsLKrO zwar einem Beschluss des Gemeinderats bzw. des Kreistags gleich, können binnen drei Jahren aber nur durch erneuten Bürgerentscheid geändert werden.³⁶ Diese Regelung besteht nicht ohne Grund. Denn andernfalls hätte der Bürgerentscheid in praxi kaum mehr als eine (politische) Appellfunktion, weil die Vertretungskörperschaft den Bürgerentscheid am nächsten Tag revidieren könnte.

Eben dies ist geltende Rechtslage auf Landesebene, an welcher der Vorstoß *Kretschmers* nichts ändert. Denn ein durch Volksentscheid abgelehnter Volksantrag kann gem. Art. 73 II SächsVerf frühestens nach Ablauf der Wahlperiode des Landtags in Gang gesetzt werden, während man eine Regelung vergeblich sucht, die es anders herum dem Landtag verbietet, einen durch Volksentscheid angenommenen Volksantrag aufzuheben oder einen durch Volksentscheid abgelehnten Volksantrag im parlamentarischen Verfahren zu beschließen.

bb) Sperrwirkung von Volksbegehren. Eine ganz ähnliche Schieflage zulasten des Volksgesetzgebers ergibt sich daraus, dass eine Sperrwirkung von Volksantrag und Volksbegehren in der Verfassung nicht geregelt wird.³⁷ Auf der kommunalen Ebene hat der Landesgesetzgeber auch dieses Problem erkannt. So darf der Gemeinderat bzw. Kreistag nach Feststellung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens gem. § 25 IV 5 SächsGemO bzw. § 21 IV 5 SächsLKrO eine dem Begehren widersprechende Entscheidung nicht mehr treffen. Diese Regelungen enthalten „das Postulat eines abstrakten Vorrangs des Anspruchs des Gemeindevolks auf Durchführung des Bürgerentscheids gegenüber der gemeindlichen Handlungsfähigkeit.“³⁸

cc) Flexibilität des Gesetzgebungsverfahrens. Nun könnte bei einer bloß formalen Betrachtungsweise eingewendet werden, dass Anträge im Landtag ebenfalls keine Sperrwirkung entfalten bzw. dass Beschlüsse des Landtags im Volksgesetzgebungsverfahren geändert werden können, also keinen Bestandsschutz haben.

Eine solche Sichtweise verkennt aber, dass der Landtag schneller und flexibler ist, als es der Volksgesetzgeber sein kann. Das wird z. B. deutlich anhand des SächsCorBG, das von der Staatsregierung am 3. 4. 2020 eingebracht, sechs Tage später durch den Landtag beschlossen wurde und bereits nach 13 Tagen in Kraft trat.³⁹ Entsprechend wäre es möglich, ein parlamentarisches Gesetz zu beschließen, mit dem das im Volksentscheid verabschiedete Gesetz vor der Verkündung, die gem. Art. 76 I 1 SächsVerf binnen Monatsfrist erfolgen muss, „aufgehoben“ bzw. für erledigt erklärt wird – was anders herum bereits an den Fristen des Art. 73 I 1, III SächsVerf scheitern würde.⁴⁰

Wenn man also kritisiert, dass bei Einführung des Volkseinwands das Zustandekommen parlamentarischer Gesetze davon abhängen würde, dass der Volkseinwand nicht erhoben wird, und dass deshalb nicht länger eine Gleichrangigkeit von Landtag und Volksgesetzgeber bestünde, dann müsste man ebenso kritisieren, dass das Zustandekommen eines vom Volksgesetzgeber beschlossenen Gesetzes nach gegenwärtiger Rechtslage davon abhängt, dass der Landtag die ihm zu Gebote stehenden Mittel ungenutzt lässt.

dd) Irreversible Entscheidungen. Dass vor dem Hintergrund der höheren Flexibilität des parlamentarischen Gesetzgebers die Einführung des fakultativen Referendums den Landtag nicht entmachten, sondern lediglich der strukturellen Benachteiligung des Volksgesetzgebers entgegenwirken würde, zeigt sich v.a. bei dem Vollzug irreversibler Entscheidungen.

So ist es kein Zufall, dass Art. 70 II BremVerf ein fakultatives Referendum mit aufschiebender Wirkung für den Fall vorsieht, dass bestimmte öffentliche Unternehmen veräußert werden sollen. Denn wenn ein entsprechendes Gesetz vollzogen wurde, liefe ein reaktives Volksbegehren ins Leere.⁴¹

Doch auch außerhalb der Privatisierung öffentlicher Unternehmen können Entscheidungen vorliegen, die in praxi kaum rückgängig zu machen sind. Hierzu gehören kommunale Gebietsreformen ebenso wie Änderungen der Behördenstruktur. Auch Infrastruktur- und andere Bauprojekte können Fakten schaffen.⁴²

ee) Ausschlusstatbestände. Durch Art. 73 I SächsVerf wird der Volksgesetzgeber von der Beschlussfassung über Abgaben-, Besoldungs- und Haushaltsgesetze ausgeschlossen.

Hinsichtlich des in dieser und vergleichbaren Regelungen gegenüber den Bürgern zum Ausdruck kommenden Misstrauens, diese hätten nur „das finanzielle Eigeninteresse im Blick“,⁴³ wird zu Recht darauf verwiesen, dass „die Lusttaste finanzieller Selbstbestimmung“ kaum weniger im Bereich der staatlichen Politikfinanzierung gedrückt würde.⁴⁴

Allerdings zeigen die Ausschlusstatbestände, die auch im Falle der Einführung fakultativer Referenden bestehen blieben, dass die Sorge vor einer „Totalabhängigkeit“ des Landtags, der „lediglich ein qualifizierter Lieferant für Gesetzesvorlagen würde“, ⁴⁵ verfehlt ist.

ff) Quoren. Zu Recht weisen *Heußner* und *Pautsch* darauf hin, dass die Quoren für die Einleitung eines Volksgesetzgebungsverfahrens deutlich zu hoch sind – sowohl im geltenden Recht, als auch nach den Reformvorhaben der Dresdner Koalition. Denn es ist nicht ersichtlich, weshalb fünf Prozent der Landtagsabgeordneten ein Initiativrecht haben, während gem. Art. 72 II 1 SächsVerf für die Durchführung eines Volksentscheids wesentlich höhere Quoren gefordert werden.⁴⁶

c) Obligatorische Verfassungsreferenden in anderen Ländern

Die Auffassung, die bereits in der Einführung eines fakultativen Referendums eine nicht zu rechtfertigende Benachteiligung des parlamentarischen Gesetzgebers sieht, setzt sich schließlich nicht mit den teilweise bestehenden obligatorischen Verfassungsreferenden auseinander.⁴⁷

Vor allem die bayerische Regelung, nach der Beschlüsse des Landtags auf Änderung der Verfassung dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden müssen, während anders herum ein verfassungsändernder Volksentscheid nicht der Zustimmung des Landtags bedarf, könnte ohne weiteres als Benachteiligung des parlamentarischen Gesetzgebers verstanden werden. Das hindert den *BayVerfGH* übrigens nicht, ebenso wie der *SächsVerfGH* die Gleichwertigkeit des parlamentarischen und des Volksgesetzgebers zu betonen.⁴⁸ Weshalb sollten Referenden dem Gleichrang repräsentativer und sachunmittelbarer Demokratie nicht einmal dann entgegenstehen, wenn sie verpflichtend sind und überdies Verfassungsänderungen, also die Kompetenz-Kompetenz zum Gegenstand haben, gleichzeitig aber die Einführung fakultativer Referenden gegen zwingendes Verfassungsrecht verstoßen?

Bisher wurde jedenfalls nicht vertreten, dass die bayerische Regelung dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit verfiel.

d) Wechselseitige Einflussnahme

Gemessen an der Praxis ist die Vorstellung ohnehin verfehlt, der parlamentarische und der Volksgesetzgeber würden einander regelmäßig zu blockieren suchen. Vielmehr sind beide Systeme im Sinne wechselseitiger Einflussnahme verzahnt. Sie überprüfen und korrigieren sich gegenseitig.

Das ergibt sich bereits aus der Rolle der Parteien, die gem. Art. 21 I 1 GG bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Denn gleichzeitig sind die Abgeordneten in den Parteien organisiert und besteht maßgeblicher Einfluss auf die Willensbildung der staatlichen Organe.⁴⁹ Insoweit wird von einer „Schlüsselfunktion der Parteien als Bindeglied zwischen Volk und Staatsorganen“ gesprochen.⁵⁰

Gleichzeitig werden (vermeintliche) Stimmungen im Volk von den Repräsentationsorganen aufgegriffen. Dazu tragen z. B. die Datenflut der Demoskopien (und die damit verbundene Erwartungshaltung) ungleich mehr bei als es Einrichtungen sachunmittelbarer Demokratie tun können.⁵¹

5. Verfassungspolitische Wirkungen

Zuletzt soll untersucht werden, mit welchen verfassungspolitischen Wirkungen nach Einführung des Volkseinwands zu rechnen wäre. Insoweit interessiert die quantitative Wirksamkeit von Referenden, also die Frage, nach deren (prognostizierter) Anwendungshäufigkeit. Daneben wird auf mögliche

Verzögerungsschäden, auf die sich aus der Legitimationswirkung von Referenden ergebenden Chancen sowie darauf eingegangen, weshalb von der Einführung fakultativer Referenden bislang Abstand genommen wurde.

a) Anwendungshäufigkeit

Zur Prognose der Anwendungshäufigkeit fakultativer Referenden können die Erfahrungen mit Einrichtungen der Volksgesetzgebung in Sachsen, die Praxis reaktiver Volksbegehren in anderen Bundesländern und die Statistik von Referendum und Initiative in der Schweiz herangezogen werden. Deutsche Anwendungserfahrungen mit einem allgemeinen fakultativen Sachreferendum auf Antrag „von unten“ bestehen demgegenüber nicht.

aa) Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid in Sachsen. Bisher kam es in Sachsen zu neun Volksanträgen, vier Volksbegehren und einem Volksentscheid.⁵²

Bei den vier Volksbegehren handelte es sich um das 2003 eingereichte Volksbegehren „Zukunft braucht Schule“, das initiativ auf eine Änderung des Schulgesetzes abzielte,⁵³ letztlich aber wegen Nichterreichens des Unterschriftenquorums gem. Art. 72 II 1 SächsVerf gescheitert ist. Das einzige Verfahren, das im Volksentscheid mündete, war ein reaktives Volksbegehren, das 1999 initiiert wurde.⁵⁴ Bei dem Volksentscheid stimmten deutlich mehr Bürger mit „Ja“ als mit „Nein“. Bereits zuvor war im Jahr 1994 eine Initiative, das die Änderung des Schulgesetzes betraf,⁵⁵ nicht hinreichend unterstützt worden. Ebenso war im selben Jahr ein initiatives Volksbegehren gescheitert, das die Aufnahme sozialer Grundrechte (Recht auf Arbeit oder Arbeitsförderung, Recht auf Bildung ohne Diskriminierung, Recht auf angemessenen Wohnraum, Recht auf soziale Grundsicherung) in die Landesverfassung betraf.⁵⁶

Neumann: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig,
verfassungspolitisch sinnvoll(LKV 2021, 529)

535

Hinsichtlich der zeitlichen Verteilung fällt auf, dass in den acht Jahren zwischen Inkrafttreten der Sächsischen Verfassung und Jahrtausendwende sieben Volksanträge und zwei Volksbegehren eingereicht wurden, während es seitdem (nur) jeweils zwei Verfahren waren.

Bei dem einzigen erfolgreichen Verfahren, welches sich inhaltlich gegen eine Fusion der sächsischen Sparkassen mit Aufbaubank und Landesbank richtete,⁵⁷ hätte der Landtag vor dem Volksentscheid ohne weiteres vollendete Tatsachen schaffen können. Das wäre Wasser auf die Mühlen derjenigen gewesen, die das demokratische System in Misskredit bringen wollen – ein wichtiges Argument für die Einführung des Volkseinwands, bei dem eine solche „Versuchung“ aufgrund der aufschiebenden Wirkung von vornherein nicht bestünde.

Unabhängig davon zeigt der Umstand, dass in drei Jahrzehnten nur einmal das für die Durchführung eines Volksentscheids erforderliche Quorum erreicht werden konnte, dass ein wirksamer Volkseinwand selbst bei Unterschriftenquoren unter sechs Prozent nur in Ausnahmefällen zustande kommen würde.

bb) Praxis reaktiver Volksbegehren in anderen Bundesländern. In allen 16 Bundesländern zusammen kam es seit 2010 zu gerade mal 32 Volksbegehren, wobei selbst solche Verfahren eingeschlossen sind, bei denen das Unterschriftenquorum klar verfehlt wurde und die deshalb nicht eingereicht wurden.

In sechs Fällen kam es zum Volksentscheid.⁵⁸ Fünf dieser Volksentscheide fanden in Stadtstaaten statt (vier in Berlin, einer in Hamburg). Der letzte Volksentscheid in einem Flächenland erfolgte 2015 in Mecklenburg-Vorpommern.⁵⁹ Unter den Verfahren, die im Volksentscheid erfolgreich waren, lag der Anteil reaktiver Volksbegehren bei über 50 Prozent.⁶⁰

Damit ergibt sich bundesweit ein ähnliches Bild wie in Sachsen: Zwar haben reaktive Verfahren unter den erfolgreichen Initiativen eine hohe Bedeutung, so dass deren Absicherung sinnvoll erscheint. Insgesamt bewegen sich die Zahlen jedoch auf so geringem Niveau, dass die Befürchtung, durch die Einführung fakultativer Referenden würde der Landtag zum „Gesetzgeber zweiter Klasse“, ⁶¹ konstruiert und fernab der Realität zu sein scheint.

cc) *Fakultative Referenden in der Schweiz.* In der Schweiz findet eine deutlich höhere Zahl an Volksabstimmungen statt, zu denen auch fakultative Referenden zählen. So kam es zwischen 2000 und 2009 zu 28 Referenden, von denen 24 erfolgreich waren. In der darauffolgenden Dekade waren es 23 bzw. 16 Verfahren. ⁶²

Allerdings darf nicht außer Acht gelassen werden, dass das Quorum, mit dem ein Referendum verlangt werden kann, nach Art. 141 S. 1 BV (nur) 50.000 Stimmen beträgt. Dies entspricht weniger als einem Prozent der Stimmberechtigten. ⁶³ Hinsichtlich der weit meisten Bundesgesetze wird auch in der Schweiz kein Referendum durchgeführt. Und die Referenden, die schließlich doch zustande kommen, betreffen in den meisten Fällen Angelegenheiten, für die in Deutschland eine Bundeszuständigkeit bestünde.

Mit anderen Worten: Auch die Erfahrungen aus der Schweiz lassen bei näherem Hinsehen kaum befürchten, dass die Einführung fakultativer Referenden den repräsentativen Gesetzgeber entwerten würde.

b) Verzögerungsschäden

Hinsichtlich möglicher Verzögerungsschäden ist neben dem Umstand, dass eilbedürftige Gesetzesbeschlüsse für dringlich erklärt werden könnten, so dass eine aufschiebende Wirkung des Volkseinwands nicht bestünde, und neben der grundsätzlichen Erwägung, dass auch die repräsentative Demokratie gegenüber anderen Regierungsformen nicht zwangsläufig „schneller“ ist, darauf hinzuweisen, dass es sich um eine Eigenschaft handelt, die „jedem abrupten Wechsel von welcher Seite auch immer abhold ist und damit in politischer Weise eine Aufgabe übernimmt, für die verfassungsrechtlich in Deutschland der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entwickelt worden ist.“ ⁶⁴

c) Legitimationswirkung

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive haben Referenden selbst dann eine legitimierende Wirkung, wenn sie nicht genutzt werden. ⁶⁵

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.

Insoweit könnte sich der Vorschlag *Kretschmers* 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 genom-

Neumann: Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig,
verfassungspolitisch sinnvoll(LKV 2021, 529)

536

men zu werden. Vor allem aber wäre im Anschluss an ein Votum klar, hinter welcher Position die Mehrheit des Volkes steht.

d) Pfadabhängigkeit

Bleibt die Frage, warum die Idee, fakultative Referenden aus dem Volk zu ermöglichen, in Deutschland erst über 100 Jahre nach Gründung der Weimarer Republik zunehmend Anhänger gewinnt.⁶⁶

Einen Erklärungsansatz hierfür bietet das Pfadabhängigkeitskonzept – verbunden mit einer bald nach Gründung der SPD und später in der Weimarer Republik verkürzten Darstellung der Schweizer Erfahrungen.⁶⁷ Die Pfadabhängigkeit könnte „eine Einengung der Optionen bewirkt [haben], welche man für die mögliche bundesstaatliche Ausgestaltung direkter Demokratie überhaupt in Betracht zieht“.⁶⁸

6. Zusammenfassung und Fazit

Der Vorstoß *Kretschmers* zur Einführung eines Volkseinwands könnte als alter Wein in neuen Schläuchen bezeichnet werden. Das würde aber verkennen, dass dadurch neuer Schwung in die Diskussion über die Einführung von Referenden gebracht wurde, und zwar über Sachsen hinaus. Verfassungsrechtlich wäre die Einführung des Volkseinwands zulässig. 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. Das wirkt sich insbesondere bei Entscheidungen aus, die aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen irreversibel sind. Insoweit wäre die Einführung des Volkseinwands ein Beitrag zur Verwirklichung der von Art. 3 II 1 SächsVerf, soweit danach eine „Gleichordnung“⁶⁹ zwischen parlamentarischem und Volksgesetzgeber bestehen soll.

Die Praxis reaktiver Volksbegehren in Deutschland und fakultativer Referenden auf Antrag des Volkes in der Schweiz lässt darauf schließen, dass für eine solche (punktuelle) Verbesserung tatsächlich ein Bedürfnis bestünde. Im Einzelfall mag dadurch Politikverdrossenheit vorgebeugt werden. Gleichzeitig führt die Möglichkeit, einen Volkseinwand zu initiieren, dazu, dass die Legitimation von Entscheidungen des Parlaments gestärkt wird – insoweit mag es nicht verwundern, dass der Vorstoß aus Sachsen kommt. Allerdings wäre es verfehlt, anzunehmen, dass das Anwendungsausmaß der Einrichtungen unmittelbarer Demokratie in Sachfragen nach Einführung fakultativer Referenden deutlich über den Status quo hinausgehen würde.

Dass fakultative Referenden „von unten“ nicht längst eingeführt wurden, mag vor diesem Hintergrund allenfalls mit der Pfadabhängigkeit der Diskussion um Einrichtungen sachunmittelbarer Demokratie zu erklären sein.

* *Christopher Schmidt* ist Hochschullehrer in Esslingen a. Neckar und stv. Direktor des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD an der TUD), *Peter Neumann* ist Rechtsanwalt in Dresden und Direktor des DISUD an der TUD.

¹ *Keilholz*, Sächsische Zeitung v. 18. 9. 2019, online verfügbar unter <https://www.lr-online.de/nachrichten/regierungschef-kretschmer-nennt-es-volkseinwand-sachsen-cdu-will-ploetzlich-mehr-direkte-demokratie-39636089.html>.

² *Honer*, Frankfurter Allgemeine Einspruch v. 31. 7. 2019, online verfügbar unter <https://www.faz.net/einspruch/volkseinwand-in-sachsen-auf-demokratischen-irrwegen-16311223.html>.

³ *Rietzschel*, Süddeutsche Zeitung v. 27. 9. 2019, online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/sachsen-volkseinwand-kretschmer-1.4501851>.

⁴ *Heußner/Pautsch*, LKV 2000, 58; NJ 2000, 89.

⁵ *Kretschmer*, Zeit im Osten v. 27. 6. 2019, online verfügbar unter <https://www.zeit.de/2019/27/michael-kretschmer-cdu-sachsen-volkseinwand-wahlkampf/komplettansicht>.

⁶ *Kretschmer*, a. a. O. Tatsächlich wird hier ein fakultatives Referendum auf Antrag des Volkes in die Diskussion eingebracht. Während bei der Volksgesetzgebung die „Vorlage aus dem Volk“ stammt, ist die Vorlage bei einem Referendum „in einem Repräsentationsorgan“ erarbeitet worden.

⁷ Diese Skepsis musste verwundern, hatten doch die Sozialdemokraten im Bund eben eine solche Regelung schon 2015 beschlossen, ASJ-Bundeskonferenz vom 12. 11. 2016. Dies muss erst recht für die Grünen gelten, waren diese schon historisch der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen gegenüber aufgeschlossen.

⁸ Koalitionsvertrag CDU, Grünen und SPD, S. 111; *Schmidt*, NVwZ 2020, 771.

⁹ Stand: 18. 5. 2021. Anfang Juni kam es hinsichtlich des Gesetzentwurfs zu einer koalitionsinternen Anhörung. Dazu waren beide Verfasser als Sachverständige geladen.

¹⁰ Der Ministerpräsident hatte im Rahmen einer akademischen Gesprächsrunde des DISUD am 9. 8. 2019 in Dresden in der Villa Lingner zum Volkseinwand Rede und Antwort gestanden. Auch dort war zunächst nur ein zweistufiges Verfahren mit Antrag auf ein Referendum und das Referendum selber erörtert worden.

¹¹ *Baumann-Hasske/Kunzmann/Baumann-Hasske*, Art. 72 Rn. 11.

¹² *Baumann-Hasske/Kunzmann/Baumann-Hasske*, Art. 71 Rn. 1; *Neumann* (2009), Sachunmittelbare Demokratie, S. 467 m. w. N.

¹³ *Neumann* (o.Fußn. 12), S. 212 m. w. N.

¹⁴ *Kühne*, in: *Kühne/Meißner* (1977), Züge unmittelbarer Demokratie, S. 19. Tatsächlich aber kann ein Volksgesetzgebungsverfahren (Initiative) einen tradierten Inhalt zum Gegenstand haben und ein Vorschlag in einem Parlamentsgesetz in die Zukunft gerichtet – also im weitesten Sinne fortschrittlich – sein. Die in der Politikwissenschaft gebräuchliche Zuordnung „Gaspedal“ gleich Initiative und „Bremspedal“ gleich Referendum ist zwar insoweit anschaulich, als sich niemand in ein Fahrzeug setzen wird, in dem entweder Bremse oder Gaspedal fehlen; diese Zuordnung ist aber weder inhaltlich zutreffend, noch bezogen auf die bei fakultativen Referenden zu erwartenden Ergebnisse überzeugend. Letzteres deshalb nicht, weil bei fakultativen Referenden auf Antrag des Volkes überwiegend mit einer Bestätigung der Parlamentsvorlagen zu rechnen ist; vgl. *Neumann*, in: *Neumann/Renger* (o.Fußn. 15), S. 227 f.

¹⁵ Vgl. Art. 75 II 2 BayVerf und Art. 123 II HessVerf.

¹⁶ Besonders deutlich wird das, wenn ein Referendum von Staatsorganen initiiert wird, wie dies im Jahr 2011 bei der Volksabstimmung zu „Stuttgart 21“ gem. Art. 60 III BWLV der Fall war.

¹⁷ Insoweit war der Gesetzentwurf der CDU im Thüringer Landtag (LT-Dr 6/2283) terminologisch besser, wenngleich das mediale Echo geringer ausfiel. Gegenüber den insoweit in der Wissenschaft auch zu findenden Begriffen des „Volksvetos“ oder des „gesetzesaufhebenden Referendums“ ist der Begriff des Volkseinwandes indessen moderat, wenn auch ebenso irreführend.

¹⁸ Vgl. etwa § 25 III 3 SächsGemO, wonach ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss des Gemeinderats richtet, innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe des Beschlusses in öffentlicher Sitzung eingereicht werden muss.

¹⁹ Vgl. *Neumann* (o.Fußn. 12), S. 212.

²⁰ Pressemitteilung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung v. 7. 4. 2021, online verfügbar unter <https://www.justiz.sachsen.de/smj/ForumCorona.html>.

²¹ Dazu vgl. *ThürVerfGH*, NVwZ 2020, 1266; *BbgVerfG*, NJW 2020, 3579.

22 Auf den Konferenzen des DISUD wird seit zwei Jahrzehnten das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes regelmäßig zum Gegenstand von Vorträgen gemacht. Mit Blick auf die flächendeckende Nutzung des Instrumentes in der Schweiz ist dies auch gar nicht vermeidbar. Die Junge Union in Sachsen hatte 2014 ein fakultatives Referendum auf Antrag des Volkes beschlossen.

23 Dazu *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 89 (91).

24 LT-Dr 6/2283, S. 2 f.

25 *Schmidt*, NVwZ 2020, 771 (772) m. w. N.; zu reaktiven Volksbegehren bei kommunalen Gebietsreformen s. o. unter 2. c).

26 *Lederer* (2014), Ein zweiter Frühling der direkten Demokratie, S. 11; *Heiser*, taz v. 25. 9. 2014, online verfügbar unter <https://taz.de/!290945/>.

27 Dazu s. o. unter 2. b).

28 *Wölfel*, Pressemitteilung Mehr Demokratie v. 30. 9. 2019, online verfügbar unter <https://nrw.mehr-demokratie.de/presse/presse-einzelansicht/mehr-demokratie-fordert-volkseinwand-auch-fuer-nrw/?&print=1>.

29 LT-Dr/82628, S. 4.

30 Art. 82 a E., LT-Dr/82628, S. 6 f.

31 *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 89 (92); LKV 2020, 58 (61 f.).

32 So aber *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 89 (92).

33 Dazu *Baumann-Hasske/Kunzmann/Baumann-Hasske*, Art. 70 Rn. 4 m. w. N.

34 Die Rechtsprechung, der Verfassungsgeber habe „sich dafür entschieden, dem Landtag den Volksgesetzgeber unmittelbar und gleichberechtigt an die Seite zu stellen“, betrifft den Umstand, dass Volksanträge mittelbar Ausschlussstatbestände des Art. 73 I Sächs-Verf berühren können (*SächsVerfGH*, LKV 2003, 327 [327 f.] = NVwZ 2003, 472 [472 f.]) bzw. die Einordnung Verfahren zwischen Volksetzgeber und Parlament als Organstreit gem. Art. 81 I 1 SächsVerf (*SächsVerfGH* LKV 1998, 443 [443] = BeckRS 9998, 41456).

35 Dazu s. unter 5. a).

36 Dazu *Leukart* (2012), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in der Sächsischen Gemeindeordnung, S. 224 ff.

37 Zu der aus dem Grundsatz der Organtreue abgeleiteten Pflicht des Parlaments, als „Sperrewirkung light“ den „im Volksbegehren zum Ausdruck gekommenen Willen [zu] würdigen und die Folgen seines Handelns für das weitere Schicksal des Volksbegehrens in seine Abwägung ein[z]u beziehen“ vgl. *Mann*, in: Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009, S. 79 (92 f.).

38 *Leukart* (o.Fußn. 36), S. 171 f.

39 LT-Dr 7/2098; PIPr. 7/8, S. 273 ff.; GVBl. 2020, S. 166 f.

40 Daneben natürlich an praktischen Grenzen.

41 Vor diesem Hintergrund halten das Bremer Referendum auch *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 89 (91 f.) für „verfassungsrechtlich [...] begründet“.

42 Insoweit wäre es sinnvoll, wenn der Landtag keinen allzu großen Spielraum bei der Entscheidung hätte, wann ein Gesetz für dringlich erklärt werden und die aufschiebende Wirkung des Volkseinwands damit entfallen soll.

43 *Schmidt*, ZRP 2020, 199 (199).

44 *Kühne*, ZG 1991, 116 (118 ff.).

45 So *Heußner/Pautsch*, NJ 2020, 89 (92).

46 *Heußner/Pautsch*, LKV 2000, 58 (59 f.).

47 Vgl. dazu Art. 75 II 2 BayVerf bzw. Art. 123 II HessVerf.

48 *BayVerfGH*, NVwZ-RR 2000, 401 (402) = BeckRS 2000, 21141.

49 Maunz/Dürig/Klein, GG Art. 21 Rn. 158.

50 Maunz/Dürig/Klein, GG Art. 21 Rn. 159 m. w. N.

51 Vgl. auch *SächsVerfGH*, LKV 2003, 327, 328 = NVwZ 2003, 472, 473, wonach der parlamentarische und der Volksgesetzgeber „nicht ohne Einfluss aufeinander“ sind.

52 Zu allen Verfahren vgl. Übersicht auf der Website des Sächsischen Landtags, https://www.landtag.sachsen.de/dokumente/Ueberblick_Volksgesetzgebung_Sachsen_1990bis2020.pdf.

53 Vgl. *SächsVerfGH*, LKV 2003, 327 (327) = NVwZ 2003, 472 (472).

54 Dazu vgl. *SächsVerfGH*, LKV 2001, 459 (459 ff.) = BeckRS 9998, 41643.

55 Zum Inhalt vgl. LT-Dr 1/4829, S. 2.

56 Vgl. LT-Dr 1/3918, S. 2 ff.

57 Vgl. LT-Dr 2/11475, S. 2.

58 Ein weiterer Volksentscheid ist für September 2021 in Berlin anberaumt.

59 Vgl. Übersicht von Mehr Demokratie e.V., online verfügbar unter <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/bisherige-volksbegehren/>.

60 Schmidt, NVwZ 2020, 771 (772).

61 Vgl. Heußner/Pautsch, LKV 2020, 58 (62) m. w. N.

62 Bundesamt für Statistik der Schweiz, BFS- Nr. je-d-17.03.01.02 (Stand: 13. 6. 2021).

63 Stimmberechtigt waren zuletzt rund 5,5 Mio. Bürger, vgl. Bundesamt für Statistik der Schweiz, Tabelle „Stimmberechtigte, Stimmbeteiligung, Anzahl Urnengänge seit 1990“, online verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen/stimmbeteiligung.html>.

64 Kühne, ZG 1991, 116, (122); zur politischen Wirkung im Rechts-links-Schema vgl. Christmann (2009), In welche politische Richtung wirkt die direkte Demokratie?, S. 85 ff.

65 Burkhard (1987), Rechtliche Ordnung des Bürgerentscheids, S. 45; Schmidt, ZRP 2020, 199 (S. 200).

66 Neumann (o.Fußn. 15), S. 226 f.

67 Hsu (2014), Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland, S. 63 ff.

68 So Hsu (o.Fußn. 67), S. 224 f. Neumann (o.Fußn. 15), S. 227.

69 Heußner/Pautsch, LKV 2000, 58 (59).

Zeitschrift für **ZParl** Parlamentsfragen

Herausgegeben
von der Deutschen
Vereinigung für
Parlamentsfragen

Aus dem Inhalt:

Parlamente in der Pandemie:
27 Institutionen im internationalen Vergleich

Der Deutsche Bundestag in der Pandemie

- Ist Verfassungspessimismus angebracht?
- Wie widerstandsfähig ist er in der Krise?
- Ist physische Anwesenheit notwendig?

Eine Minderheitsregierung in der Pandemie:
Tschechien als Beispiel für Chancen und Risiken

Wahlkreisarbeit und Repräsentation in der Pandemie

- Anpassung oder Änderung der Praxis?
 - Erfüllung der Öffentlichkeitsfunktion?
- Befunde aus dem Global Parliamentary Report

Das Europäische Parlament in der Pandemie:
Anpassungen der Organisation und ihre Auswirkungen

Landesparlamente in der Pandemie:
Ein Erfahrungsbericht

Parteien und Parteiensystem in der Pandemie

- „Stunde der Regierungsparteien“?
- Die AfD als „Challenger Party“?

4

2021

52. Jahrgang
Seite 723 – 946
ISSN 0340-1758



Nomos

Herausgegeben von der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen

Chefredaktion: Prof. Dr. **Suzanne S. Schüttemeyer**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Mitglieder der Redaktion: Prof. Dr. **Jörg-Detlef Kühne**, Leibniz Universität Hannover; Prof. Dr. **Werner J. Patzelt**, Technische Universität Dresden; **Thomas Hadamek**, Ministerialrat, Verwaltung des Deutschen Bundestages, Berlin; PD Dr. **Sven T. Siefken**, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; Prof. Dr. **Horst Risse**, Direktor beim Deutschen Bundestag a.D., Humboldt-Universität zu Berlin.

Beauftragter des Vorstands der DVParl: Prof. Dr. **Heinrich Oberreuter**, Universität Passau.

Gründer der Zeitschrift: **Winfried Steffani** † und **Uwe Thaysen** †

EDITORIAL 723

DOKUMENTATION UND ANALYSEN

Wie widerstandsfähig ist der Deutsche Bundestag? Reaktionen des Parlaments auf die Finanz- und die Corona-Krise (<i>Anastasia Pyschny</i>)	725
Dabeisein ist alles: Zur Notwendigkeit körperlicher Anwesenheit im Parlament (<i>Sven Hölscheidt und Maria-Luisa Leonhardt</i>)	742
Wahlkreisarbeit in der Pandemie: Mehr Adaption als Transformation (<i>Kevin W. Settles, Sahand Shahgholi und Sven T. Siefken</i>)	758
Global Challenges and Opportunities for Parliamentary Public Engagement during the Covid-19 Crisis (<i>Alex Prior und Maya Kornberg</i>)	776
Landesparlamente in der Pandemie: Ein Erfahrungsbericht aus Rheinland-Pfalz (<i>Julia Jennewein und Philipp Mutzbauer</i>)	792
Corona als „Stunde der Regierungsparteien?“ Die Folgen der Covid-19-Pandemie für das Parteiensystem (<i>Oskar Niedermayer</i>)	805
The Political Exploitation of Covid-19: The AfD as Challenger Party and the Impact on Parliament (<i>Barbara Donovan</i>)	824
The European Parliament and Covid-19: Organisational Adaptations and their Implications on Parliamentary Activity (<i>Nathalie Brack, Olivier Costa und Awenig Marié</i>)	844
Das tschechische Parlament in der Pandemie: Zum Krisenmanagement einer Minderheitsregierung (<i>David Jdgr</i>)	860

AUFSÄTZE

<i>Sven T. Siefken, Petra Guasti, Werner J. Patzelt, Osnat Akirav, Ken Coghill und Pauline Haupt</i> Parlamente in der Pandemie: Erste Erkenntnisse aus einem international vergleichenden Forschungsvorhaben	878
<i>Jens Kersten und Stephan Rixen</i> Parlamente in der Pandemie: Anlass für Verfassungspessimismus?	895

REZENSIONEN

Grundrechtsschutz und Parlamentarismus in der Corona-Pandemie: Staatliches Handeln zwischen Panik und Paralyse? Kersten, J. / S. Rixen: Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise; van Ooyen, R. Chr. / H. Wassermann (Hrsg.): Corona und Grundgesetz (<i>Ralf Schleicher</i>)	913
--	-----

Bestandsaufnahme der Parlamentarismusforschung: überfrachtet, aber überzeugend Patzelt, W. J.: Parlamentarismusforschung. Einführung (<i>Eckhard Jesse</i>)	917
Ideengeschichte der Demokratie in der deutschen Staatsrechtslehre: klug definiert, klar geschrieben Neumann, V.: Volkswille. Das demokratische Prinzip in der Staatsrechtslehre vom Vor- märz bis heute (<i>Florian Edinger</i>)	919
Deutungskämpfe um Deutschlands Geschichte: scharfsinnige Studien eines streitba- ren Geistes Winkler, H. A.: Deutungskämpfe. Der Streit um die deutsche Geschichte. Historisch- politische Essays (<i>Eckhard Jesse</i>)	921
Die Weimarer Reichsverfassung: Neues in einem Vortrag und einem Sammelband Kühne, J.-D.: Die Weimarer Reichsverfassung im Spiegel zeitgenössischer Betrachtung. Zwischen Leistungsanerkennung und Akzeptanzverweigerung; Voigt, R. (Hrsg.): Auf- bruch zur Demokratie. Die Weimarer Reichsverfassung als Bauplan für eine demokrati- sche Republik (<i>Philipp Austermann</i>)	923
Wahlrecht und Wahlsystem aller Bundesländer: informativ und solide Kaiser, R. / F. Michl (Hrsg.): Landeswahlrecht. Wahlrecht und Wahlsystem der deut- schen Länder (<i>Werner Reutter</i>)	927
Die Landesverfassung Schleswig-Holstein: umfassend dargestellt und kommentiert Becker, F. / Chr. Brüning / W. Ewer / U. Schliesky (Hrsg.): Verfassung des Landes Schleswig-Holstein (<i>Erich Röper</i>)	929
Studie zum Sächsischen Landtag nach dem Zweiten Weltkrieg: quellengesättigt, aber nicht vollends überzeugend Schriefel, E.: Versammlung zum Konsens. Der sächsische Landtag 1946–1952 (<i>Franziska Carstensen</i>)	931
Die CSU zwischen Mythos und Normalität: wissenschaftliche Befunde und persönli- che Erlebnisse interessant verwoben Deininger, R.: Die CSU. Bildnis einer speziellen Partei (<i>Michael Weigl</i>)	933
Lagebeschreibung der Einstellungs- und Verhaltensforschung: für Forschung und Leh- re bestens geeignet Faas, T. / O. W. Gabriel / J. Maier (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Einstellungs- und Verhaltensforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium (<i>Bendix Hügelmann</i>) . .	935
Open Government als Leitbild der Verwaltungsreform: Warnungen vom Kenner vor zu hohen Erwartungen Wewer, G.: Open Government und Verwaltungsreform. Konzepte – Projekte – Perspek- tiven (<i>Helge F. Jani</i>)	936
MITTEILUNGEN	
– „Das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes“ – 11. Wissenschaftstagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie (DISUD) (<i>Fabian Kügler</i>) . .	939
– „Das politikwissenschaftliche Buch“ – Preis der Deutschen Gesellschaft für Politik- wissenschaft und der Stiftung Wissenschaft und Demokratie 2022.	942
ABSTRACTS	943

AUTOREN

Osman Akinav, Ph.
Road, Kfar V
Prof. Dr. Philipp
Brühl, <http://>
Nathalie Brack,
tique, Avenu
Dr. Franziska C.
Regieren, Ur
Ken Coghill, Ph.,
3122, Austr
Olivier Costa, Ph
Po, 98, rue c
Dr. Barbara Dor
bdonovan@
Dr. Florian Edin
schutz Rheir
Dr. Petra Guasti
Karls-Univer
Pauline Haupt, I
Prof. Dr. Sven H
Dr. Bendix Hügel
Universität I
David Jäger, Dr
Tschechien,
Dr. Helge F. Jani
Julia Jennewein,
Prof. (em.) Dr. J
09126 Chen
Prof. Dr. Jens K
Recht und V
chen.de
Dr. Maya Kornb
Fabian Kügler, E
für Sachunr
01069 Dres
Maria-Luisa Leo
ste des Deut
Awenig Marié, I
sel, Belgien,
Philipp Mutzbau
Prof. Dr. Oskar
14195 Berli
Dr. Alex Prior, I
Sciences, 10
Anastasia Pysch
ny@iparl.de
Prof. Dr. Werner
(Saale), wert
Prof. Dr. Stepha
reuth, steph
Prof. Dr. Erich F
Ralf Schleicher, I
Kevin W. Settles,
schaft, 0609
Sahand Shahgho
Dr. Michael Wei
sau, michael

MITTEILUNGEN

„Das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes“ – 11. Wissenschaftstagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie (DISUD)

Am 8. und 9. Oktober 2021 fand die 11. Wissenschaftstagung „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2020/2021 – Das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes“ in der Villa Lingner in Dresden statt. Eingeladen hatte das DISUD unter der Leitung des Institutsdirektors *Peter Neumann*. Partner der Konferenz war die Schweizer Botschaft in Berlin.

Der Gesandte der schweizerischen Botschaft, *Dieter Cavalleri*, betonte die guten Erfahrungen seines Landes mit dem fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes. Das zuerst in den Kantonen geregelte und 1874 durch die Bundesverfassung (Art. 74) auf eidgenössischer Ebene eingeführte fakultative Referendum sei fester Bestandteil des stabilen politischen Systems der Schweiz. *Cavalleri* wies aber darauf hin, dass eine Übertragung von Konzepten eines politischen Systems auf ein anderes hinreichend bedacht sein wolle.

In seinem Überblicksbeitrag „Das fakultative Referendum in der deutschen Verfassungsdiskussion?“ illustrierte *Neumann* (Dresden) die theoretischen und begrifflichen Grundlagen der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen. Es folgte eine tour d'horizon durch die Normenbestände und die dazugehörigen Diskussionen um Instrumente sachunmittelbarer Demokratie seit den Anfängen der Weimarer Republik bis zur Gegenwart. In der deutschen Debatte um Volksrechte zeichne sich ein Paradigmenwechsel ab. Waren die Debatten bis 2010 durch den Streit um die Ausgestaltung des Initiativrechts geprägt gewesen, so rücke seither das fakultative Referendum zunehmend ins Zentrum der Aufmerksamkeit.

Nach der Tagung des DISUD 2011/2012 hatte die Junge Union in Sachsen 2013 das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes gefordert; 2014 hatte die Linksfraktion in Berlin die Einführung eines fakultativen Referendums auf Antrag mit 50.000 Unterschriften diskutiert. 2015 nahm es die Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen in ihr Programm auf. In Thüringen hatte die CDU-Fraktion 2016 einen Gesetzentwurf zur Einführung eines fakultativen Referendums vorgelegt. Auch der Verein „Mehr Demokratie“ habe 2015 die Forderung nach einem fakultativen Referendum auf Antrag des Volkes erhoben.

Die Kommission zur Erarbeitung des Regierungsprogramms der CDU Sachsen für die Landtagswahl 2019 hatte unter Mitwirkung von *Werner J. Patzelt* zunächst ein gesetzesaufhebendes Referendum, später den vom Ministerpräsidenten *Michael Kretschmer* geprägten „Volkseinwand“ in das Regierungsprogramm aufgenommen. Im Landtagswahlkampf 2019 war der Vorschlag des Ministerpräsidenten umstritten. *Kretschmer* vertrat seinen Vorschlag bei einer Gesprächsrunde des DISUD am 8. August 2019. In den Koalitionsverhandlungen wurde ein Prüfauftrag für die Einführung des „Volkseinwandes“ vorgesehen. Auf ihrem Sonderparteitag am 11. Dezember 2019 billigte die CDU den Koalitionsvertrag, und *Kretschmer* nahm noch einmal ausdrücklich auf die Expertise des DISUD Bezug.

Hermann K. Heußner und Arne Pautsch konstatierten die Verfassungswidrigkeit des fakultativen Referendums.¹ Diese nach Neumann verfassungsrechtlich nur schwer haltbare Position trüge zusätzlich zur Forcierung der Referendumsdebatte bei.² Die Koalitionäre in Sachsen luden daraufhin zu einer internen Anhörung, bei der sich mit Ausnahme von Heußner alle Experten (Frank Decker, Christoph Degenhart, Kurt Faßbender, Peter Neumann, Christopher Schmidt, Hans Vorländer) für die Verfassungsmäßigkeit des fakultativen Referendums auf Antrag des Volkes aussprachen.

Mit der Verfassungsdebatte in Sachsen werde der Charakter von Initiative und Referendum deutlich. Bei der Initiative stamme die Abstimmungsvorlage aus der Mitte des Volkes, bei einem Referendum aus einem Repräsentationsorgan (z.B. Parlament, Regierung, Bundesrat, oberste Bundesbehörde). Die vermeintliche „Pfadabhängigkeit von der Initiative“³ werde so verlassen. Ein Paradigmenwechsel von der Forderung nach Initiativen und deren Vereinfachung hin zu einer Ergänzung um fakultative Referenden sei zu erkennen.

In der Bundesrepublik seien fakultative Referenden nur rudimentär geregelt, wobei das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes bisher keine verfassungsrechtliche Ausgestaltung gefunden hat. Abschließend führte Neumann an, dass die Politische Kultur, Wahlen und Abstimmungen gleichermaßen prägen. Die Rahmenbedingungen hätten sich in den vergangenen Jahren verändert. So würden Forderungen nach mehr sachunmittelbarer Demokratie nicht mehr primär aus dem linken politischen Spektrum heraus gestellt, sondern eher von rechts. Außerdem hätten die digitale Revolution, die Nutzung des Internets und der Einfluss sozialer Medien in qualitativer Hinsicht großen Einfluss auf die im Rahmen einer Wahl und Abstimmung handelnden Akteure.

Nach Auffassung von Arne Pautsch (Ludwigsburg) würde die Einführung eines fakultativen Referendums zu einer Prävalenz des Volkes führen, wodurch die Gleichrangigkeit der Parlamentsgesetzgebung und der Volksgesetzgebung nach Art. 3 Abs. 1, 2 SächsVerf. unterminiert würde. Das Volk sei so, laut Pautsch, ein latenter Veto-Spieler. Indem es abstrakt jederzeit ein Parlamentsgesetz blockieren könne, würde die Gleichrangigkeit von repräsentativer und direkter Demokratie verletzt. Dies aber sei mit Art. 3 Abs. 1 und 2 SächsVerf. nicht vereinbar. Zudem verstoße es gegen die in Art. 74 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf. vorgesehene Ewigkeitsgarantie, weil Parlamentsentscheidungen an die Zustimmung des Volkes geknüpft würden. Das fakultative Referendum sei verfassungswidrig, so Pautsch. Zudem lehnte er dessen Einführung aus verfassungspolitischen Gründen ab. Die schon etablierte Volksgesetzgebung werde abgewertet.

Christopher Schmidt (Esslingen) verdeutlichte in seinem Vortrag, dass die Einführung eines fakultativen Referendums die Gleichrangigkeit der Parlamentsgesetzgebung und der

1 Siehe Hermann K. Heußner / Arne Pautsch, Suspensives fakultatives Referendum verfassungswidrig, Quoren viel zu hoch, Plebiszit schädlich – Zu den direktdemokratischen Vorschlägen des sächsischen Koalitionsvertrages 2019-2024, in: LKV, 20. Jg. (2020), H. 2, S. 58 – 64; dies., Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum?, in: NJ, 74. Jg. (2020), H. 3, S. 89 – 93.

2 Vgl. Christopher Schmidt, Der sächsische Volkseinwand, in: NVwZ, 39. Jg. (2020), H. 3, S. 771 – 773; ders., Gleichwertigkeit (sach-)unmittelbarer Demokratie, in: ZRP, 49. Jg. (2020), H. 6, S. 199 – 200; ders. / Peter Neumann, Der Volkseinwand: verfassungsrechtlich zulässig, verfassungspolitisch sinnvoll, in: LKV, 21. Jg. (2021), H. 12 (im Erscheinen).

3 Vgl. dazu Yu-Fang Hsu, Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland. Eine Untersuchung zu den ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen der Volksgesetzgebung, Baden-Baden 2014.

Volksgesetzgebung nicht beeinträchtigt. Schon gar nicht würde das Volk in eine übergeordnete Stellung rücken. Schließlich seien bestimmte Themen und Angelegenheiten von der Abstimmung befreit. Das Volk verfüge über eine begrenzte Entscheidungsgewalt. Die obligatorischen Referenden in Bayern und Hessen ebenso wie die reaktive Volksgesetzgebung wären nach der Argumentation *Pautschs* erst recht verfassungswidrig. Zudem sei die Anwendungshäufigkeit der Rechtsinstitute der sachunmittelbaren Demokratie – so *Schmidt* – auf Landesebene bislang gering. In Sachsen wurden seit 1993 vier Volksbegehren initiiert. Es habe nur einen Volksentscheid gegeben. Die Praxis in den anderen Bundesländern bestätige diese Einschätzung.

Im folgenden Beitrag schloss sich *Frank Decker* (Bonn) der Auffassung *Neumanns* und *Schmidts* an; auch er habe keine verfassungsrechtlichen Bedenken bei der Einführung eines fakultativen Referendums. Allerdings sei ein solcher „Volkseinwand“ aus verfassungspolitischer Sicht systemwidrig. Dies gelte noch stärker als bei der Volksgesetzgebung. Radikale Kräfte wären Nutznießer solcher Regelungen, die die oppositionelle Wirkung des Instruments freuen werde. Alternativ befürwortete *Decker* ein Instrument, das sich in das parlamentarische System besser integrieren lasse: ein fakultatives Referendum auf Antrag einer Mehrheit im Parlament.

Klaus Mathis (Luzern) vertiefte die bereits im Grußwort des Gesandten *Cavalleri* mitgeteilten Erkenntnisse über die Schweizer Rechtsinstitute der direkten Demokratie. Explizit legte er die rechtlichen Grundlagen, den Ablauf sowie die historischen Erfahrungen von Referenden in der Schweiz dar. Eine besondere Blockadewirkung sei im Hinblick auf die Zahlen der bisher stattgefundenen fakultativen Referenden nicht zu erkennen. *Mathis* führte an, dass seit 1874 nur 6,2 Prozent der Vorlagen zur Abstimmung gebracht wurden. In nur 3,6 Prozent aller Fälle wurde die Vorlage überhaupt angenommen. Auf ähnliche Zahlen hatten sich bereits vorher *Neumann* und *Schmidt* gestützt.

In der Verfassungsdebatte in Sachsen werden Quoren zwischen drei und sechs Prozent für das fakultative Referendum auf Antrag des Volkes erörtert. Bei einem Quorum für das fakultative Referendum von einem Prozent in der Schweiz prognostizierte *Mathis* für Sachsen eine sehr geringe Anwendungspraxis.

Peter Kaul, Honorarkonsul der Schweiz im Freistaat Sachsen, sprach nachfolgend über „Das politische System der Schweiz“. *Kaul* erklärte den Aufbau und Funktionsweise des Zwei-Kammer-Parlaments und die Wechselwirkung mit den Instrumenten der direkten Demokratie. Das Selbstverständnis der Schweizer im Umgang mit den Instrumenten ihrer Demokratie stellte er in den Vordergrund: „Die Schweizer Bürger stehen über dem Staat. Sie haben gleichzeitig die Pflicht, für sich und den Staat (die Gemeinschaft) zu sorgen.“

„Schreibt Sachsen Verfassungsgeschichte? – Die Aufnahme des ‚Volkseinwandes‘ in die Sächsische Verfassung“ lautete der Titel der anschließenden Podiumsdiskussion. *Dieter Cavalleri* diskutierte mit *Martin Modschiedler*, MdL (CDU), *Valentin Lippmann*, MdL, parlamentarischer Geschäftsführer der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen in Sachsen, und Direktor *Peter Neumann* über die Einführung des fakultativen Referendums. Die Abgeordneten *Lippmann* und *Modschiedler* machten deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung des Instruments der sachunmittelbaren Demokratie von der Organisation verfassungsändernder Mehrheiten abhängen. Wegen der Bedenken in Deutschland nach den Wirkungen in der Schweiz gefragt, erklärte *Cavalleri*: „Populistische Gefährdungen können wir so für die Schweiz nicht bestätigen.“

Fabian Kügler