

An den
Thüringer Landtag
- Innen- und Kommunalausschuss -
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Sprecher Ralf-Uwe Beck
Prellerstr. 8, 99817 Eisenach
Fon 03691/212887
Funk 0172/7962982
Fax 03691/212886
rubeck@t-online.de

www.thueringen.mehr-demokratie.de

12.1.2017

Anhörung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen

DS 6/2283

sowie

Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid

DS 6/2541

Gesetze zur Einführung von fakultativen Referenden
Gesetzentwürfe der Fraktion der CDU

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages hat Mehr Demokratie e.V. zur mündlichen Anhörung zu o.g. Gesetzentwürfen eingeladen und um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Dem kommen wir gern nach.

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die Initiative zur Einführung von fakultativen Referenden.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

1.1. Wirkungen des fakultativen Referendums

Das fakultative Referendum ist – neben dem Initiativrecht (auf Landesebene: Volksgesetzgebung) und dem Obligatorischen Referendum – eines der drei klassischen direktdemokratischen Instrumente.

Es gilt als das schärfste Schwert, die von der gewählten Vertretung verlangte Repräsentanz zu sichern, da politische Entscheidungen vor ihrem In-Kraft-Treten von den Bürgerinnen und

Bürgern zurückgeholt werden können. Perspektivisch sorgt diese Möglichkeit – wie die 140-jährige Praxis in der Schweiz zeigt (s.u.) – für mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung, eine ernsthaftere Anhörung von einzelnen Interessen, eine genauere Abwägung einzelner Aspekte sowie ausreichend Zeit für die Beratung (Vernehmlassung). Gerade mit dem fakultativen Referendum hat die Schweizer Politik ihre Konsensfähigkeit geschult und ihre Konkordanzdemokratie ausgeprägt,¹ ja sogar Gesetzestexte werden verständlicher gefasst, wenn die Bürgerinnen und Bürger beanspruchen können, das Gesetz zu stoppen.

Nutzen die Bürgerinnen und Bürger das fakultative Referendum nicht, kann von einer hohen Akzeptanz der vom Parlament auf den Weg gebrachten Gesetzesinitiative ausgegangen werden.

Zusammengefasst lässt sich sagen: Das fakultative Referendum verhilft der repräsentativen Demokratie dazu, repräsentativer zu werden.²

Dort, wo es kein fakultatives Referendum gibt, aber das Initiativrecht einigermaßen nutzbar ist, wird dies von den Bürgerinnen und Bürgern angewandt, um Parlamentsbeschlüsse zu korrigieren.³ Auch der vom Thüringer Landtagspräsidenten am 14.12.2016 zugelassene Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens „Selbstverwaltung für Thüringen“ ist eine gegen das Vorschaltgesetz zur Gebietsreformgerichtete Vetoinitiative. Ein Gesetz mittels des Initiativrechtes anzugreifen, beinhaltet immer die Gefahr, dass die Gesetzeslage, auf die sich die Initiative bezieht, zwischenzeitlich ändert und ein eventueller Volksentscheid ins Leere läuft.

Das direktdemokratische Gleis sollte also (die obligatorischen Referenden seien hier einmal ausgeblendet), zwei Schienen haben: das Initiativrecht und das Vetorecht. Damit könnte das Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, gewissermaßen das erste Wort (Initiative) und das letzte Wort (Korrektur) haben; die Schweizer bezeichnen die beiden Instrumente von daher auch als Gaspedal und Bremse.⁴

Es ist also grundsätzlich zu begrüßen, wenn zukünftig den Thüringer Bürgerinnen und Bürgern beide Instrumente angeboten würden.

¹ Der Schweizer Politikwissenschaftler Leonhard Neidhart nennt dies die „Wandlung von der Abstimmungs- zur „Verhandlungsdemokratie“, so in Andreas Gross, Die unvollendete Direkte Demokratie, 2016, S. 47.

² Überzeugend hat Werner Patzelt fünf Vorteile des fakultativen Referendums herausgearbeitet; s. TLZ vom 28.8.2016 – <http://wjpatzelt.de/?p=940>

³ Frank Decker meint, zwischen 1947 und 2010 seien zwei Drittel der Volksinitiativen/Anträge auf Volksbegehren in den Bundesländern gegen Parlamentsbeschlüsse gerichtet und damit eigentlich Veto-Initiativen gewesen: <http://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845231358-37/volksgesetzgebung-oder-volksveto-ueberlegungen-zur-institutionellen-ausgestaltung-der-direktdemokratie-in-der-bundesrepublik>

⁴ Linder, Wolf, Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 1999.

1.2. Das fakultative Referendum in Deutschland

Auf Landesebene gibt es das fakultative Referendum in Deutschland bisher nur in Hamburg und in Bremen, allerdings nur für Ausnahmefälle. In Hamburg ist es beschränkt auf das Wahlgesetz und auf Parlamentsbeschlüsse, die das Ergebnis eines Volksentscheids verändern.⁵ In Bremen kann das fakultative Referendum nur bei Privatisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge ergriffen werden.⁶

Auf kommunaler Ebene besteht in allen Bundesländern die Möglichkeit, mit einem Bürgerentscheid Beschlüsse des Gemeinderates zu kassieren. Die Hürden entsprechen denen für Bürgerbegehren. In der Regel muss das Bürgerbegehren binnen einer definierten Frist eingereicht werden. Eine Veränderungssperre, mit der die Umsetzung des Gemeinderatsbeschlusses aufgehalten werden kann, wird allerdings erst wirksam, wenn das entsprechende Bürgerbegehren für zustande gekommen erklärt wurde.⁷ Anders als bei dem hier vorgeschlagenen fakultativen Referendum wird die Wirksamkeit des Beschlusses nicht aufgehalten, um in dieser Zeit eine Überprüfung auf direktdemokratischem Wege erreichen zu können.

Für die Bundesebene vorgeschlagen wurde das fakultative Referendum als Einstieg, die direkte Demokratie auch auf Bundesebene einzuführen, während der Koalitionsverhandlungen 2013 gemeinsam von CSU und SPD.⁸ Dies hat allerdings keinen Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden.

Zuvor hatte die SPD-Bundestagsfraktion in ihrem Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Grundgesetzes um Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum vom 11.6.2013 ein „volksbegehrtes Referendum“ vorgeschlagen.⁹

Im Bundesrat ist eine von Schleswig-Holstein ausgehende Initiative anhängig, die sich für die Einführung des bundesweiten Volksentscheids und für fakultative Referenden auf Bundesebene einsetzt.¹⁰

1.3. Das fakultative Referendum in der Schweiz

In der Schweiz gibt es das fakultative Referendum auf Bundesebene seit 1874,¹¹ zunächst bezeichnet als Vetoinitiative: Nach Art. 141 der Bundesverfassung können 50.000 Stimmberechtigte (rund ein Prozent der Stimmberechtigten) oder acht Kantone binnen 100 Tagen eine Volksabstimmung darüber verlangen, ob das jeweilige Gesetz in Kraft treten soll (oder nicht).¹²

⁵ Art. 50 Abs. 4 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg

⁶ Art. 70, Abs. 2 sowie Art. 42 Abs. 4 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

⁷ Für Thüringen siehe ThürEBBG § 15 Abs. 1

⁸ Süddeutsche Zeitung, 12.11.2013: <http://www.sueddeutsche.de/politik/spd-und-csu-fuer-volksabstimmungen-auf-bundesebene-endlich-mitbestimmen-1.1816451>

⁹ DS 17/13873

¹⁰ DS 729/12

¹¹ Eine lange Tradition fakultativer Referenden finden wir auch in den USA; 24 der 50 US-Gliedstaaten kennen fakultative Referenden; diese werden allerdings nicht häufig genutzt.

¹² Das fakultative Referendum gibt es auch in allen Kantonen, zuerst eingeführt 1831 im Kanton St. Gallen. Das Initiativrecht auf Bundesebene wurde „erst“ 1891 eingeführt.

Seit seiner Einführung ist das fakultative Referendum in der Schweiz auf Bundesebene 217 mal ergriffen worden,¹³ wobei 15 % der Initiativen an der Unterschriftenhürde gescheitert sind. In 51 % der 185 Volksentscheide wurde das entsprechende Gesetz bestätigt, in 47,3 % der Volksentscheide wurde es abgelehnt.¹⁴

Die Schweizerische Bundeskanzlei veröffentlicht die „Hängigen Referendumsvorlagen“, also diejenigen beschlossenen Gesetze, die sich in der Referendumsfrist von 100 Tagen befinden. Hier wird jeweils auch vermerkt, ob das fakultative Referendum ergriffen wurde; die dazugehörige Unterschriftenliste wird – ebenfalls auf der Seite der Bundeskanzlei – veröffentlicht und als Download zur Verfügung gestellt.¹⁵

2. Die Unterschriftenhürde

Mit dem hier zur Diskussion stehenden Gesetzentwurf werden als Legitimationshürde 50.000 Unterschriften vorgeschlagen.

In der Begründung werden als Bezugsgrößen die für einen Bürgerantrag nach Art. 68 Abs. 3 Thüringer Verfassung (ThürVerf) notwendigen 50.000 Unterschriften sowie die Stimmenzahl zur Erreichung der Fünf-Prozent-Hürde bei Landtagswahlen genannt. Beide Bezüge taugen allerdings nicht, um die Unterschriftenhürde für das fakultative Referendum festzulegen. Zum einen hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof dem Versuch widersprochen, die Hürden für die direkte Demokratie von denen für die Landtagswahlen herzuleiten, da die Verfahren grundverschieden sind.¹⁶ Zum anderen ist der Bürgerantrag ein unverbindliches Instrument, mit dem der Landtag lediglich mit einer Sache befasst werden kann, ohne dass sich damit ein Volksentscheid durchsetzen ließe. Die Hürde für den Bürgerantrag sollte also deutlich unter der für Volksbegehren liegen. Dies kann im Umkehrschluss aber nicht heißen, die Hürde für das fakultative Referendum oberhalb von 50.000 Unterschriften anzusetzen, da die Hürde für den Bürgerantrag mit 50.000 Unterschriften viel zu hoch ist. Es hat seit der Einführung der Thüringer Verfassung noch nie einen erfolgreichen Bürgerantrag gegeben, die Hürde sollte auf beispielsweise auf 5.000 Unterschriften abgesenkt werden (s.u. Punkt 9.3).

Auch wenn die Hürde von 50.000 Unterschriften nicht nachvollziehbar begründet ist, halten wir sie dennoch für angemessen.

Die 50.000 Unterschriften entsprechen derzeit etwa 2,5 % der Thüringer Stimmbevölkerung.

In der Schweiz sind (auf Bundesebene) die Unterschriftenhürden für Initiativ- und Vetorecht im Verhältnis 2:1 gesetzt: Die Hürde für das fakultative Referendum beträgt 50.000 Unterschriften, die für eine Volksinitiative (in der Schweiz immer eine Verfassungsänderung) beträgt 100.000 Unterschriften. Auf dieselbe Weise sind die Hürden in Hamburg definiert.¹⁷

¹³ Ca. 1,5 fakultative Referenden pro Jahr

¹⁴ Ausgezählt nach der von der Schweizerischen Bundeskanzlei veröffentlichten Chronologie: https://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html; zwei Ergebnisse stehen noch aus, weshalb sich in der Summe keine 100 % ergeben.

¹⁵ https://www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html

¹⁶ VerfGH 4/01 vom 19.9.2001, I Zi 16 d, e.

¹⁷ Siehe Fn. 5; Unterschriftenhürde 2,5 %, ansonsten 5 %.

Für Thüringen allerdings wäre es untauglich, das derzeitige Quorum für Volksbegehren von 10 % (bei Amtseintragung 8 %) zugrunde zu legen. Vielmehr setzt sich bei Reformen in den Bundesländern zunehmend eine Hürde von 5 % durch; so bereits in Hamburg und Bremen, in Brandenburg und Schleswig Holstein unter 4 % und der Vorschlag der Enquete-Kommission Demokratie in Rheinland-Pfalz von 2014 zielt gar auf 3 %. Thüringen hat die Hürde für Volksbegehren vor nunmehr 13 Jahren gesenkt. Auch angesichts der sehr verhaltenen Praxis wäre es an der Zeit, die Volksbegehrenshürde in Thüringen – dem Trend in den Bundesländern folgend – auf 5 % abzusenken. Dann wäre das Quorum von 2,5 %, um ein fakultatives Referendum einzuleiten, plausibel.

3. Der Themenausschluss

Der vorliegende Gesetzentwurf macht die in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf für Volksbegehren definierten Themenausschlüsse und damit auch das so genannte Finanztabu für fakultative Referenden geltend. Dies wird weder begründet, noch ist es notwendig.

Das fakultative Referendum mit einem Themenausschluss, insbesondere mit dem Finanzvorbehalt ähnlich den Volksbegehren zu umstellen, macht das Instrument wirkungslos. Mit Art. 82 Abs. 2 ThürVerf wären sämtliche vom Landtag verabschiedeten Gesetze, die sich finanziell wesentlich auf den Landeshaushalt auswirken, für fakultative Referenden tabu. Die Wirkung wäre noch fataler als für Volksbegehren: Eine Initiative kann die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens gegebenenfalls umgehen, indem sie ihren Gesetzentwurf entsprechend gestaltet. Dies wäre einer Initiative bei vom Landtag beschlossenen Gesetzen nicht möglich. Es ist davon auszugehen, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof mit fakultativen Referenden befasst wäre, sobald das Instrument genutzt wird bzw. wurde (s.u. Punkt 4).

Aus Art. 82 Abs. 2 ThürVerf ergibt sich nicht der Zwang, die Themenausschlüsse auch auf fakultative Referenden auszudehnen. Der Gesetzgeber ist völlig frei, die Bedingungen für fakultative Referenden unabhängig von den Vorgaben für die Volksgesetzgebung zu definieren. Inhaltlich ist die Ausdehnung des Themenausschlusses für Initiativbegehren auf fakultative Referenden auch nicht nachvollziehbar. Mit einem fakultativen Referendum ist kein Eingriff in den Landeshaushalt zu erwarten, den der parlamentarische Gesetzgeber nicht selbst anstrebt; auf seine Entscheidung, und nur auf diese, kann sich das fakultative Referendum beziehen. Mit einem fakultativen Referendum könnte also nur der vom Parlament angestrebte Eingriff in den Landeshaushalt aufgehalten werden. Genau das aber soll mit der Einführung des fakultativen Referendums erreicht werden. Soll der Themenausschluss, insbesondere der Finanzvorbehalt, für fakultative Referenden geltend gemacht werden, verstärkt dies die Wirkung, die von Art. 82 Abs. 2 ThürVerf ausgeht: Den Bürgerinnen und Bürgern werden Mitentscheidungsinstrumente angeboten, die jedoch stumpf sind.

In Sachen Finanzvorbehalt sei bereits hier angemerkt, dass die Effekte, wenn die Bürgerinnen und Bürger über Staatsausgaben abstimmen, nachweisbar positiv sind (s.u. 9.4.). Das Finanztabu sollte abgeschafft, mindestens liberalisiert, aber auf keinen Fall auf das fakultative Referendum ausgeweitet werden.

Wird, ausgelöst durch die hier diskutierten Gesetzentwürfe, im Zuge einer Verfassungsreform der Finanzvorbehalt abgeschafft oder gelockert, könnte unter Umständen Art. 82 Abs. 2 ThürVerf auch für fakultative Referenden zur Anwendung kommen.

Ansonsten wäre zu überlegen und festzulegen, welche Gesetze für fakultative Referenden nicht zugänglich sein sollen, beispielsweise das Landeshaushaltsgesetz. Bei eventuellen Themenausschlüssen ist zu bedenken, dass – beispielsweise bei der Umsetzung von EU- und Bundesrecht – Thüringen zwar zur Umsetzung verpflichtet ist, was durch ein fakultative Referendum nicht außer Kraft gesetzt werden kann, aber Spielräume bestehen, wie die Umsetzung zu vollziehen ist, was wiederum dem Mitentscheidungsrecht der Bürgerinnen und Bürger nicht entzogen sein sollte.

4. Rechtsbehelfe

Den Rechtsbehelf übernimmt der vorliegende Gesetzentwurf aus Art. 82 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf. Das Verfahren ist im § 12 Abs. 2 Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG) geregelt. Danach können ein Drittel der Mitglieder des Landtags oder die Landesregierung eine präventive Normenkontrolle zwischen der 1. und 2. Stufe der dreistufigen Volksgesetzgebung, also nach dem vom Landtagspräsidenten genehmigten Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens anstrengen. Diese Regelung geht auf die Reform der direkten Demokratie aus dem Jahr 2003 zurück, mit der das Verfahren geändert wurde, um *vor* dem Aufwand für die Unterschriftensammlung zu einem Volksbegehren eventuelle verfassungsrechtliche Bedenken auszuräumen.

Das fakultative Referendum kennt aber keine Antragsstufe. Damit läuft § 12 Abs. 2 ThürBVVG für das fakultative Referendum ins Leere. Der erste offizielle Schritt, mit dem sich überhaupt die Grundlage für den Rechtsbehelf ergibt, ist die durch den Landtagspräsidenten erklärte Zulässigkeit des fakultativen Referendums nach § 8 a Abs. 3 des hier vorgelegten zu ändernden ThürBVVG.

Es empfiehlt sich, einen eigenen Rechtsbehelf für das fakultative Referendum als neuer § 8 c ThürBVVG zu formulieren. Dieser könnte wie folgt lauten: „Aus Anlass von Streitigkeiten zu einem fakultativen Referendum, insbesondere über die Zulässigkeit, die Durchführung, das Zustandekommen oder dessen Ergebnis entscheidet der Verfassungsgerichtshof auf Antrag der Landesregierung, eines Drittels der Mitglieder des Landtags oder der Vertrauensperson. Davon unbeschadet ist die Möglichkeit verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.“

5. Alternative Abstimmungsvorlage

Mit § 8a Abs. 3 des Gesetzentwurfes zur Änderung des ThürBVVG wird die Möglichkeit eröffnet, dass der Landtag zusätzlich zu dem zur Entscheidung stehenden Gesetz einen alternativen Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellen kann. Dies begrüßen wir, eröffnet es doch dem Landtag die Möglichkeit, auf die (öffentliche) Diskussion, die sich mit einem fakultativen Referendum verbindet, mit einer geänderten Vorlage zu reagieren. Auch könnten Verhandlungen zwischen Landtag und Initiative angestrebt werden, um sich auf einen Kompro-

miss zu einigen, der mit zur Abstimmung gestellt werden könnte. In jedem Fall motiviert der Passus zum Dialog.

6. Dringlichkeit von Gesetzen

Die vorliegenden Gesetzentwürfe sehen nicht vor, die 100-Tages-Frist abzukürzen, wenn aus dringlichen Gründen ein Gesetz unmittelbar nachdem es beschlossen wurde, in Kraft treten soll. Es wäre zu prüfen, ob Konstellationen wahrscheinlich sind, die eine Dringlichkeitsklausel notwendig machen.

Die Schweizerische Bundesverfassung bietet in Art. 165 eine Dringlichkeitsklausel, wonach ein für dringlich erklärtes Gesetz ein Jahr später außer Kraft tritt, wenn es nicht innerhalb dieser Frist vom Volk angenommen wurde. Im Kanton Zürich verlängert sich bei dringlichen Beschlüssen die Frist für das fakultative Referendum auf sechs Monate. Wie auch immer, falls hierfür überhaupt Bedarf gesehen wird und die Dringlichkeit geregelt würde, dürfte eine entsprechende Klausel nicht dazu führen, dass Gesetzentwürfe einem fakultativen Referendum entzogen werden können. Die Wirkung des fakultativen Referendums würde sich auflösen, wenn ständig die Möglichkeit im Raum stünde, mittels der Dringlichkeit das Bürgerrecht zu unterlaufen.

7. Mehrheitsprinzip

Begrüßt wird, dass die vorliegenden Gesetzentwürfe für fakultative Referenden – im Unterschied zur Volksgesetzgebung – keine Zustimmungsklauseln vorsehen und allein das Mehrheitsprinzip gelten soll. Der Gesetzgeber ist tatsächlich frei, für fakultative Referenden andere Bedingungen zu formulieren als für die Volksgesetzgebung. So gilt auch in Bayern (und Hessen) für die dortigen obligatorischen Verfassungsreferenden, wenn also die Vorlage vom Parlament kommt, das Mehrheitsprinzip, ohne dass dies auf ein Zustimmungsquorum aufsetzt.¹⁸ Kommt allerdings die Verfassungsänderung über den Weg eines Volksbegehrens zum Volksentscheid, greift in Bayern – wie in Thüringen – ein Zustimmungsquorum (in Hessen ist dieser Weg verstellt).¹⁹

Mit den Quoren für Volksentscheide hat sich der Thüringer Verfassungsgerichts bereits befasst. Er sieht den Verzicht auf Zustimmungsquoren für Volksentscheide über einfache Gesetze in Bayern, Hessen und Sachsen zwar mit den Einstiegshürden für Volksbegehren verbunden, die dann entsprechend hoch sein müssten. Er bezieht seine Argumentation aber ausdrücklich auf zu legitimierende Gesetzesinitiativen, also auf die Volksgesetzgebung.²⁰ Da bei einem fakultativen Referendum, das sich auf ein vom Parlament beschlossenes Gesetz bezieht, die Gesetzesinitiative nicht legitimiert werden muss, spielt dies hier aber keine Rolle. Der Weg ist also frei, so zu verfahren, wie in Bayern bzw. wir hier vorgeschlagen.

¹⁸ Art. 88 Abs. 3 Bayerisches Landeswahlgesetz; Art. 123 Abs. 2 und Art. 124 Abs. 3 Verfassung des Landes Hessen.

¹⁹ Art. 79 Abs. 1 Satz 2 Bayerisches Landeswahlgesetz.

²⁰ VerfGH 4/01 vom 19.9.2001, I Zi 16 f und 17 a.

Der Klarheit halber sollte das Mehrheitsprinzip auch hier entweder in der Verfassung (wie in Hessen) oder im Durchführungsgesetz (wie in Bayern) festgeschrieben werden.

8. Kostenerstattung

Der Thüringer Gesetzgeber sieht für Initiativen, die ein Volksbegehren erfolgreich gestaltet haben, nach § 29 Abs. 2 ThürBVVG eine Kostenerstattung vor, ebenso bei einem erfolgreichen, also das Zustimmungsquorum erreichenden, Volksentscheid (Abs. 3). Dies ist nach dem hier vorgelegten Änderungsgesetz zum ThürBVVG bisher für fakultative Referenden nicht vorgesehen, sollte aber auch hier gelten. Mit der Einführung der Kostenerstattung hat Thüringen 2003 Maßstäbe gesetzt; heute gehört die Kostenerstattung zum Standard direktdemokratischer Regelwerke. Grundlegende demokratische Rechte der Bürgerinnen und Bürger sollen nicht unter Kostengesichtspunkten faktisch eingeschränkt werden. So schützt die Kostenerstattung davor, dass finanzschwache Initiativen von der Nutzung direktdemokratischer Instrumente absehen, weil sie dies finanziell nicht bewältigen können. Zudem drückt sich in der Kostenerstattung eine Anerkennung des zumeist ehrenamtlich geleisteten Engagements aus. Eine Kostenerstattung für erfolgreiche fakultative Referenden wäre also wünschenswert.

9. Das fakultative Referendum im Verhältnis zum Initiativrecht (Volksbegehren) und zum Bürgerantrag

Vorschläge für eine Verfassungsreform | Zusammenfassung

Das fakultative Referendum muss in das System der Volksgesetzgebung sinnvoll eingepasst werden; würde es – wie vorgeschlagen – einfach nur eingeschoben, ergäben sich Unwuchten, beispielsweise im Blick auf Unterschriftenhürden. Von daher ergeben sich mehrere Aspekte, die in eine Reform der direkten Demokratie auf Landesebene aufzunehmen wären:

9.1. Einführung des fakultativen Referendums (Art. 82 Abs. 8 ThürVerf)

9.1.1. Die hier vorgeschlagene Einführung des fakultativen Referendums wird befürwortet. Der Themenausschluss von Art. 82 Abs. 2 ThürVerf kann jedoch nur für fakultative Referenden geltend gemacht werden, wenn er mit zur Disposition steht und reformiert wird. Ansonsten wäre ein gesonderter Themenausschluss zu formulieren.

Die Normenkontrolle nach Art. 82 Abs. 3 ThürVerf kann für fakultative Referenden nicht greifen; hier wäre auf der Ebene des Verfahrensgesetzes ein eigener Rechtsbehelf zu definieren.

9.1.2. Die Unterschriftenhürde erscheint prinzipiell zunächst angemessen. Sie sollte allerdings im Verhältnis zur Zahl der Stimmberechtigten festgeschrieben werden und 2,5 % betragen (entspricht ungefähr den vorgeschlagenen 50.000 Unterschriften). Die Unterschriftenzahl unabhängig von der Einwohnerzahl zu

definieren, hieße bei dem prognostizierten Rückgang der Einwohnerzahl eine sich entsprechend erhöhende Hürde.

9.1.3. Die Frist von 100 Tagen, binnen der ein fakultatives Referendum eingereicht werden kann, ist angemessen.

9.1.4. Das Mehrheitsprinzip, das ohne Zustimmungsquoren gilt, sollte festgeschrieben werden.

9.2. Absenkung des Volksbegehrens-Quorums (Art. 82 Abs. 5 ThürVerf)

Das Volksbegehrens-Quorum sollte von derzeit 10 % auf 5 % (für die Amtseintragung von 8 % auf 4 %) gesenkt werden. Dies läge im Reformtrend der Bundesländer und könnte die Praxis beleben. Gleichzeitig wären damit die Quoren für das Initiativrecht (Volksbegehren) und das Vetorecht (fakultatives Referendum) harmonisiert. Unterbleibt eine Anpassung, würde das Vetorecht im Vergleich zum Initiativrecht ein zu großes Gewicht bekommen; für die Bürger wäre es leichter, als Bremser denn als Impulsgeber aufzutreten und sie wären ständig diesem Vorwurf ausgesetzt.

9.3. Bürgerantrag reformieren (Art. 68 ThürVerf)

9.3.1. Für den Bürgerantrag werden derzeit 50.000 Unterschriften verlangt (Art. 68 Abs. 3 ThürVerf). Die Hürde ist definitiv zu hoch, um lediglich den Landtag mit einem Thema befassen zu können. Es hat seit Einführung der Thüringer Verfassung 1994 noch nie einen erfolgreichen Bürgerantrag gegeben, auch nicht nach Absenkung der Hürde 2003. Dies ist umso bedauerlicher als sich in der Nutzung des Instrumentes auch Respekt und Vertrauen gegenüber dem Landtag ausdrücken könnte.

Die Unterschriftenhürde sollte auf beispielsweise 5.000 Unterschriften gesenkt werden. Damit wäre ein ausreichender „Abstand“ dieses unverbindlichen Instrumentes zu den verbindlichen Instrumenten der direkten Demokratie gegeben. Wird die Hürde nicht gesenkt ergäbe sich mit dem fakultativen Referendum und der vorgeschlagenen Hürde von 50.000 Unterschriften eine eklatante Unverhältnismäßigkeit zwischen den Instrumenten.

9.3.2. Der in Art. 68 Abs. 2 ThürVerf definierte Themenausschluss für den Bürgerantrag findet sich wortgleich in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf für Volksbegehren. Diese Gleichsetzung ist widersinnig, da der Bürgerantrag nicht zum Volksentscheid führen kann, die alleinige Entscheidungshoheit also beim Landtag verbleibt. Diesen qualitativen Unterschied hat auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 19.9.2001 herausgearbeitet.²¹ Gerade, wenn Themen für die Volksgesetzgebung verstellt sind, sollten sie für den Bürger-

²¹ VerfGH 4/01, I Zi 14: „...mit dem Bürgerantrag ist, anders als beim Volksbegehren und beim Volksentscheid, nicht die Ausübung von Staatsgewalt nach Art. 45 Satz 1 ThürVerf verbunden.“

antrag zugänglich sein, damit die Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise ihre gewählte Vertretung mit sämtlichen Themen befassen können.

Art. 68 Abs. 2 ThürVerf sollte ersatzlos gestrichen werden.

9.4. Finanztabu für Volksbegehren (Art. 82 Abs. 2 ThürVerf)

Neben einer hohen Unterschriftenhürde für Volksbegehren und hohen Zustimmungswerten für Volksentscheide ist die direkte Demokratie auf Landesebene durch das Finanztabu erschwert. In seinem Urteil vom 19.9.2001 hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof Art. 82 Abs. 2 ThürVerf rigoros ausgelegt und damit die Praxis zusätzlich erschwert. In anderen Bundesländern, insbesondere in Berlin, Bayern und Sachsen, sind finanzwirksame Volksbegehren leichter möglich, auch bedingt durch entsprechende Rechtsprechung.²² Eine notwendige Reform wird in Thüringen seit fast 20 Jahren gefordert. Längst zeigen empirische Untersuchungen, dass ein Misstrauen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern unbegründet ist. So hat eine Untersuchung der Staatsfinanzen aller 25 Schweizer Kantone in den vergangenen 110 Jahren ergeben, dass gerade dort sparsam mit öffentlichen Mitteln umgegangen wird, wo die Menschen unmittelbar auch über finanzielle Belange mitentscheiden können.²³

Es wäre kaum vermittelbar, die Bürgerrechte mit Verfassungsrang auf der einen Seite auszubauen, indem das fakultative Referendum eingeführt wird, und die Hemmschwellen, die eine Nutzung der Bürgerrechte erschweren oder gar verunmöglichen, zu ignorieren. Das Finanztabu für Volksbegehren sollte abgeschafft, mindestens jedoch (nach Berliner Vorbild) liberalisiert werden.

Ralf-Uwe Beck

Ralf-Uwe Beck

Sprecher Mehr Demokratie in Thüringen

²² BerlVerfGH 143/08 vom 6.10.2009

²³ Patricia Funk/Christina Gathmann, Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000, CESifo Working Paper No. 2693, Juni 2009