

Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie in Thüringen - was bringt die Einführung eines Volkseinwandes?

*Eike-Christian Hornig*¹

Abstract

In Thüringen laufen 2022 Bestrebungen zur Reform des politischen Systems auf Landesebene, u.a. durch die Einführung eines Volkseinwandes. Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens wurde eine öffentliche Anhörung abgehalten und um Gutachten gebeten. Der Beitrag stellt die ausgearbeitete Version einer solchen Stellungnahme zum Themenkomplex Volkseinwand dar. Die Ausführungen basieren wesentlich auf der Online-Ressource Navigator to Direct Democracy. Nach einer Definition und Typologisierung des geplanten direktdemokratischen Instrumentes in Thüringen als Veto-Initiative, erfolgt im zweiten Teil ein Vergleich der Regelungen zu Unterschriftenanzahl, Sammlungsfrist und Themenausschluss mit anderen Bundesländern bzw. Bundesstaaten. Das Ergebnis ist, dass die Anforderungen für eine Auslösung einer Veto-Initiative in Thüringen mit am höchsten wären. Durch diese hohen Auslösungsanforderungen käme es zur Privilegierung bereits etablierter Kräfte aus der repräsentativen Politik, vornehmlich großer Parteien und Verbände (aus der Opposition). Im dritten Abschnitt werden schließlich Annahmen über die mögliche Funktionsweise des geplanten Volkseinwandes diskutiert. Die Einführung einer Veto-Initiative erhöht die Möglichkeiten der Kontrolle von Parlament und Regierung und kann ein Korrektiv der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen, die Responsivität der Politik erhöhen und zu mehr Akzeptanz politischer Entscheidungen beitragen.

1 Mein Dank geht an die Kollegen Philippe E. Rochat, Christian Frommelt und Adrian Vatter sowie die HerausgeberInnen für ihre Hinweise zum Text.

A. Einführung

Die Politik in Thüringen hat in den vergangenen Jahren Schlagzeilen gemacht, die weit über die Grenzen des Bundeslandes hinaus gehen, ausgehend von der Wahl von Thomas Kemmerich von der FDP zum Ministerpräsidenten. In der Folge hat es in Thüringen eine parlamentarische Beschäftigung mit Reformen im politischen System gegeben. Von der CDU-Fraktion im Landtag wurde im September 2020 ein umfassender Entwurf zur Veränderung der Verfassung des Landes vorgelegt: „Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts“ (Drucksache 7/1628). Dieser Entwurf behandelt die Themen Quotierungen bei der Aufstellung von Wahlbewerbern, Wahl in das Amt der Ministerpräsidentin/des Ministerpräsidenten und die Einführung eines (weiteren) Elementes der direkten Demokratie, des sogenannten Volkseinwandes.

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens im Verfassungsausschuss wurde eine öffentliche Anhörung abgehalten und um Gutachten von Forschenden und Expertinnen und Experten im Feld gebeten, u.a. auch vom Autor. Die folgenden Ausführungen stellen die ausgearbeitete Version der Stellungnahme zum Themenkomplex Volkseinwand dar. Die Analyse basiert auf aktueller Forschungsliteratur zum Thema direkte Demokratie in Deutschland und international und der Datenbank Navigator to Direct Democracy, der größten weltweit über direktdemokratische Verfahren.²

Die Ausführungen gliedern sich in drei Teile: Im ersten Teil (Abschnitt B) geht es um die Definition und Typologisierung der institutionellen Struktur des geplanten direktdemokratischen Instrumentes in Thüringen. Dazu werden die Formulierungen aus dem Gesetzesentwurf der Typologie direktdemokratischer Verfahren aus dem Navigator gegenübergestellt. Hieraus ergibt sich eine typologische Einordnung des Volkseinwandes als Veto-Initiative. Im zweiten Teil geht es im Abschnitt C um den Vergleich der Regelungen zu Unterschriftenanzahl, Sammlungsfrist und Themenausschluss mit anderen Bundesländern bzw. Bundesstaaten. Das Ergebnis ist, dass die Anforderungen für eine Auslösung einer Veto-Initiative in Thüringen mit am höchsten wären. Im Abschnitt D werden Annahmen über die mögliche Funktionsweise des geplanten Volkseinwandes diskutiert. Ausgangspunkt sind die in der schriftlichen Begründung zur Gesetzesvorlage geäußerten Ziele und Erwartungen an die Veto-Initiative. Demnach kann eine Veto-

2 www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff 16.8.2022).

Initiative wichtige Impulse im politischen Prozess auch in Thüringen setzen, wenn sie als politisches Instrument der pluralen Gesellschaft verstanden und akzeptiert wird. Ein Fazit rundet die Ausführungen am Schluss ab.

B. Typologische Einordnung des Verfahrens

Direktdemokratische Verfahren bieten dem Stimmvolk die Möglichkeit, über politische Sachfragen direkt zu entscheiden. Allerdings unterscheiden sich direktdemokratische Instrumente im internationalen Vergleich in ihrer strukturellen Gestaltung, Bezeichnung und Funktionsweise. Zu jedem direktdemokratischen Instrument gehören spezifische Regelungen und Mechanismen, die es zu beachten gilt. Deswegen werden zunächst die Originalpassagen aus dem Gesetzesentwurf 7/1628 zum vorgeschlagenen Volkseinwand aufgeführt und diese anschließend anhand der Typologie des Navigator to Direct Democracy eingeordnet.

I. Entwurf des sogenannten Volkseinwandes

In diesem Abschnitt werden die Details aus dem Gesetzesentwurf der CDU-Fraktion³ dargelegt. Demnach soll nach Artikel 82 der Landesverfassung ein weiterer Artikel 82a eingefügt werden, der den Volkseinwand betrifft. Zu den folgenden Original-Formulierungen werden hier lediglich schlagwortartige Bezeichnungen zur Orientierung hinzugefügt:

Abstimmungsgegenstand

(1) Die nach Artikel 46 Abs. 3 wahl- und stimmberechtigten Bürger können im Wege des Volkseinwands verlangen, dass ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird.

(2) Volkseinwände zum Landshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.

Auslösungsanforderungen Unterschriftensammlung

(3) Die Sammlung der Unterschriften kann durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen. Ein Volkseinwand ist zustande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen mindestens acht vom Hundert der Stimmberechtigten oder in freier

3 Thüringer Landtag: Drucksache 7/1628 vom 23. September 2020: „Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU. Fünftes Gesetz zur Veränderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Reform des Staatsorganisationsrechts“, hier S. 6–7.

Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von 100 Tagen nach Verkündung des jeweiligen Gesetzes durch Unterschrift zugestimmt haben.

Rückzug Volkseinwand

(4) Die Unterschrift zur Unterstützung eines Volkseinwands kann vom Unterstützer ohne Angabe von Gründen bis zum Ablauf der Sammlungsfrist widerrufen werden. Die freie Sammlung der Unterschriften für einen Volkseinwand kann durch Gesetz für bestimmte Orte ausgeschlossen werden.

Entscheidung durch Landtag

(5) Der Landtag muss innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens des Volkseinwands abschließend entscheiden, ob er dem Volkseinwand entspricht. Kommt der Landtag dem Volkseinwand nicht nach, findet über das Gesetz ein Volksentscheid statt.

Gültigkeitserfordernis: Zustimmungsquorum

(6) Über die Aufhebung des Gesetzes, das Gegenstand des Volkseinwands war, entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; die Aufhebung ist im Wege des Volksentscheids jedoch nur beschlossen, wenn mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt.

Alternativer Gegenentwurf

(7) Der Landtag kann das Volk statt über die Aufhebung des Gesetzes über die Annahme eines von ihm vorgelegten alternativen Gesetzentwurfs abstimmen lassen. In diesem Fall ist das Gesetz, das Gegenstand des Volkseinwands war, aufgehoben. Der alternative Gesetzentwurf ist im Wege des Volksentscheids beschlossen, wenn ihm die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und mindestens mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt. Kommt die Mehrheit für die Annahme des alternativen Entwurfs nicht zustande, besteht die Rechtslage, die vor Erlass des Gesetzes, das Gegenstand des Volkseinwands war, gegolten hat.

Schutzfristen vor Inkrafttreten

(8) Ein vom Landtag beschlossenes und dem Anwendungsbereich eines Volkseinwands unterfallendes Gesetz tritt nach Ablauf der in Absatz 3 genannten Frist in Kraft, sofern nicht bis zu diesem Zeitpunkt ein Volkseinwand gegen dieses Gesetz zustande gekommen ist. Stellt der Präsident des Landtags fest, dass die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Zustandekommen des Volkseinwands nicht vorliegen, so tritt das gegenständliche Gesetz nicht in Kraft, bevor die Frist zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofs abgelaufen ist. Ist der Volkseinwand rechtmäßig zustande gekommen, so tritt das gegenständliche Gesetz in Kraft, wenn es gemäß Absatz 6 nicht aufgehoben wird und die Fristen zur Einlegung von Rechtsbehelfen abgelaufen sind.

Dringlichkeitsregelung

(9) Ein vom Landtag beschlossenes Gesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen für dringlich erklärt und in Abweichung von den in Absatz 8 bestimmten

Fristen sofort in Kraft gesetzt werden. Eine spätere Aufhebung des Gesetzes hat ausschließlich Wirkung für die Zukunft.

II. Typologie direktdemokratischer Verfahren

Es gibt keine einheitliche Definition und Terminologie von direkter Demokratie.⁴ Um eine Einordnung des geplanten Volkseinwandes in Thüringen vornehmen zu können, orientieren sich die folgenden Ausführungen an der Typologie des Navigator to Direct Democracy. Diese basiert auf einer breiten Reflektion verschiedener Positionen in der Literatur, ohne jedoch den Anspruch oder die Möglichkeiten zu haben, die gesamte Breite der internationalen Forschung abbilden zu können.

Was sind Kriterien zur Unterscheidung von direktdemokratischen Instrumenten? In seinem klassischen Werk über die funktionalen Eigenschaften des Referendums weist Smith auf die Initiativquelle als Hauptunterschied zwischen den verschiedenen Arten von Volksabstimmungen hin.⁵ Demnach gibt es zwei Varianten. Einerseits ist bei Volksabstimmungen die Regierung selbst die Initiatorin. Da sie (realistischerweise) nur die Abstimmungen lanciert, bei denen sie sicher ist, dass sie gewinnt, handelt es sich hierbei laut Smith um kontrollierte Abstimmungen. Dagegen werden Volksinitiativen als unkontrollierte Volksabstimmungen bezeichnet, da sie eine Veränderung des bestehenden Status quo herbeiführen sollen und zwar ohne Zutun der Regierung. Und „zwischen diesen beiden Polen gibt es unterschiedliche Grade der „Kontrolle“, je nach den geltenden Regeln und dem vorherrschenden politischen Kräfteverhältnis“.⁶

Diese Sichtweise auf die Fähigkeit, eine Abstimmung zu lancieren, als Hauptkriterium für die Unterscheidung von Instrumenten der direkten Demokratie fand Eingang in die Literatur,⁷ entweder in der Terminologie von kontrollierten und unkontrollierten Volksabstimmungen oder in der etwas

4 Zum Begriff der direkten Demokratie selbst siehe: *F. Cheneval/A. El-Wakil*, *The Institutional Design of Referendums: Bottom-Up and Binding*, *Swiss Political Science Review*, 24 (3), 2018, S. 294.

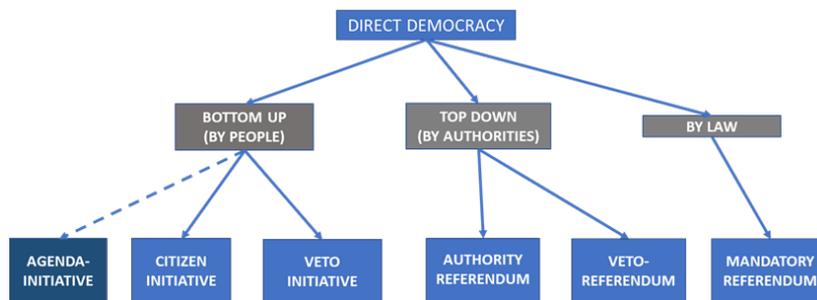
5 *G. Smith*, *The functional properties of the Referendum*, *European Journal of Political Research*, 4, 1976, S. 1.

6 *Smith*, *The functional* (Fn. 5), S. 6.

7 Vgl. *S. Moeckli*, *Nove democrazie a confronto*, in: *M. Caciagli/P. V. Uleri* (Hrsg.), *Democrazie e Referendum*, Bari: Laterza 1994, S. 50; *U. Serdült/Y. Welp*, *Direct Democracy Upside Down*, *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1), 2012, S. 69 (70).

anderen Perspektive von Bottom-up- und Top-down-Instrumenten.⁸ Daher beginnt die Typologie der direkten Demokratie des Navigators mit der Unterscheidung nach der Fähigkeit, eine Abstimmung zu initiieren, als Hauptkriterium. Identifiziert werden drei Haupttypen: (1) Initiativen werden von der Bevölkerung in einer Bottom-up-Logik initiiert. (2) Referenden werden von den politischen Autoritäten von oben nach unten eingeleitet und (3) das obligatorische Referendum wird durch ein Gesetz (Verfassung) ausgelöst. Dieser dreifache Ansatz ist in der Literatur weit verbreitet.⁹

Abbildung 1: Typen direktdemokratischer Instrumente laut Navigator to Direct Democracy (Quelle: www.direct-democracy-navigator.org)



Ein zweites Kriterium bezieht sich auf die Fähigkeit, die Abstimmungsfrage zu bestimmen. „Kann der Initiator der Urheber des Vorschlags sein?“¹⁰ Dadurch kommt erstens die Veto-Initiative hinzu, bei der die Auslösung offen ist, die Urheberschaft aber im repräsentativen System liegt. Zweitens

8 Vgl. L. Morel, The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective, *West European Politics*, 30 (5), 2007, S. 1041; A. Vatter, Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages, *European Journal of Political Research*, (38), 2000, S. 171; A. Vatter, Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?, *European Political Science Review*, 1 (1), 2009, S. 125; Y. Papadopoulos, Analysis of Functions and Dysfunctions of Direct Democracy: The Top-Down and Bottom-Up Perspective, *Politics & Society*, 23 (4), 1995, S. 421; Serdült/Welp, *Direct Democracy* (Fn. 7), S. 69; Cheneval/Al-Wakil, *The Institutional* (Fn. 4), S. 294.

9 Ausnahme zum Beispiel Moeckli, *Nove democrazie* (Fn. 7), S. 50.

10 L. Morel, Types of referendums, provisions and practice at the national level, in: L. Morel/M. Qvortrup (Hrsg.), *Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Milton Park: Routledge, 2018, S. 27 (31).

kommt das Veto-Referendum hinzu, bei dem die Auslösung bei der Minderheit im repräsentativen System liegt und die Urheberchaft bei der Mehrheit.

Im Hinblick auf die Unterscheidungskriterien verweist die Literatur auch auf die Frage, ob Abstimmungen verbindlich oder konsultativ sind.¹¹ Jung argumentiert jedoch, dass dieser Aspekt vernachlässigt werden kann, da Volksabstimmungen in der Regel politisch bindend sind.¹² Folglich fällt die Verbindlichkeit aus ihrer und anderen Typologien heraus,¹³ auch wenn wir empirische Belege für diese These vermissen. Eine Variante bei der Verbindlichkeit stellen spezifische Gültigkeitsvoraussetzungen wie Beteiligungs- oder Zustimmungsquoren dar, deren Anwendung aber logisch nicht auf eine bestimmte Abstimmungsart beschränkt ist. In der Summe wird daher auf die eine generelle Kategorie der Verbindlichkeit verzichtet.

Die Agenda-Initiative schließlich ist ein zusätzlicher Sonderfall im Bereich der direkten Demokratie, der hier der Vollständigkeit halber ebenfalls aufgeführt wird. Dabei handelt es sich um Instrumente der politischen Partizipation, die es dem Volk ermöglichen, das Parlament dazu zu bringen, ein bestimmtes Thema zu diskutieren.

III. Die Thüringer Instrumente der direkten Demokratie

Auf dieser typologischen Grundlage ist es nun möglich, eine Einordnung des geplanten Thüringer Volkseinwandes vorzunehmen. Die Urheber der Vorlage sind politische Autoritäten in Form des Landtags nach den vorgesehenen Verfahren der Gesetzgebung. Die Kompetenz zur Auslösung ist grundsätzlich keinem Akteur zugewiesen, sondern an die Sammlung der notwendigen Anzahl an Unterschriften gebunden. Damit steht die Auslösung auch politischen Akteuren außerhalb der repräsentativen Arena zur Verfügung. Eine solche Mischung aus reservierten und offenen Kompetenzen entspricht der Veto-Initiative. Die Funktion ist, beschlossene Gesetze aufzuhalten (Veto). Das bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger den Zeitpunkt einer Abstimmung bestimmen können, der Inhalt kommt aber aus

11 Vgl. *D. Altman*, *Direct Democracy worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press 2011; *Moeckli*, *Nove democrazie* (Fn. 7), S. (50); *Morel*, *Types* (Fn. 10), S. 27 (31).

12 *S. Jung*, *Die Logik direkter Demokratie*, Wiesbaden 2001, S. 86.

13 Vgl. *E.-C. Hornig*, *Die Parteidominanz direkter Demokratie in Westeuropa*, Baden-Baden 2011, *W. Merkel/C. Ritzi*, *Theorie und Vergleich*, in: *W. Merkel/C. Ritzi* (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie*, Springer 2017, S. 9.

der repräsentativen Arena. In der Navigator-Typologie wird dieses Instrument als Veto-Initiative benannt, um die Rolle des Volkes und die Hauptfunktion (Veto) zu verdeutlichen. Dieser Mechanismus wird dagegen in der Literatur mit unterschiedlichen Begriffen bezeichnet: „Referendumsinitiative“,¹⁴ „popular initiative“,¹⁵ „ablehnendes Referendum“,¹⁶ „bürgerinitiiertes Referendum“,¹⁷ „Volksentscheid“,¹⁸ „optional referendum“. ¹⁹ Moeckli spricht von einem „citizen-initiated referendum“ mit einer proaktiven Version und einer ablehnenden Version.²⁰

C. Vergleich der institutionellen Ausgestaltung von Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene mit dem Thüringer Entwurf

Im Folgenden werden die Spezifika in der institutionellen Gestaltung der vorgelegten Veto-Initiative in Thüringen mit bereits bestehenden Veto-Initiativen in anderen subnationalen Einheiten verglichen. Die leitende Frage dabei ist, wie offen oder restriktiv die geplanten Regelungen im Vergleich sind. Berücksichtigt werden dazu im Folgenden vier zentrale institutionelle „Drehschrauben“ der Verfahrensgestaltung:

1. Die Anzahl der notwendigen Unterschriften für die Auslösung einer Abstimmung;
2. die Zeit für die Sammlung dieser Unterschriften;
3. die ein- bzw. ausgeschlossenen Themen;
4. die Erfordernisse der Gültigkeit, hier das Zustimmungsquorum;

In zwei weiteren Teilen wird zudem auf die Aspekte Gegenentwurf und Dringlichkeit eingegangen, da sie ebenfalls Teil des Thüringer Entwurfes und damit für den Vergleich relevant sind.

14 Hornig, Die Parteidominanz (Fn. 13) S. 37.

15 Morel, Types (Fn. 10), S. 1043.

16 D. Altman/C. T. Sánchez, Citizens at the Polls. Direct Democracy in the World, Taiwan Journal of Democracy, 17 (2), 2020, S. 27 (34).

17 M. Qvortrup, The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy, Journal of Democracy, 28 (3), 2017, S. 141 (146).

18 D. Altman, The Potential of Direct Democracy: A Global Measure (1900–2014), Social Indicators Research, (133), 2016, S. 1207 (1211).

19 Vatter, Lijphart (Fn. 8), S. 128.

20 D. Moeckli, Introduction to The Legal Limits of Direct Democracy, in: D. Moeckli (Hrsg.), The Legal Limits of Direct Democracy. A Comparative Analysis of Referendums and Initiatives across Europe, Cheltenham: Edward Elgar 2021, S. 1.

Ein Blick in die Navigator to Direct Democracy-Datenbank zeigt zunächst,²¹ dass von 108 dort berücksichtigten demokratischen Staaten weltweit sieben föderale demokratische Staaten für einen Vergleich der Regelungen auf subnationaler Ebene in Betracht kommen: die Schweiz, Österreich, die USA, Kolumbien, Mexiko und die Bundesrepublik Deutschland.²² In den dazugehörigen 158 Bundesländern/Bundesstaaten lässt sich die Veto-Initiative insgesamt 109-mal finden.²³ Es handelt sich also um ein vergleichsweise verbreitetes direktdemokratisches Verfahren auf subnationaler Ebene.²⁴

I. Die Anzahl der notwendigen Unterschriften für die Auslösung einer Abstimmung

Für die Auslösung der Veto-Initiative sieht der Gesetzesentwurf in Thüringen zwei Varianten vor. Zum einen ist bei der Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftenbögen eine Schwelle von 8% der Wahlberechtigten vorgesehen (hier kurz bezeichnet als TH1). Bei einer freien Sammlung steigt der Wert (ohne Begründung) auf 10% der Wahlberechtigten an (hier kurz bezeichnet als TH2). Ein Vergleich dieser Hürden mit den Regelungen in anderen Bundesländern/Bundesstaaten zeigt, dass die Anforderungen in Thüringen damit hoch wären.

Im Durchschnitt von 109 Veto-Initiativen sind 4,1% der Wahlberechtigten für die Auslösung einer Abstimmung erforderlich. Allerdings liegt in drei Viertel aller Fälle die Hürde unter oder bei 5% der Wahlberechtigten und nur bei wenigen deutlich darüber. Die beiden Varianten der Regelung in Thüringen liegen deutlich im obersten Viertel. In nur vier von 109 Fällen (3,6%) ist die Hürde höher als bei TH2 und in acht Fällen höher als TH1 (7,3%).

Die Thüringer Veto-Initiative wäre also im Hinblick auf die Anzahl an Unterschriften deutlich schwerer auszulösen, als die große Mehrheit der an-

21 www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff 16.8.2022).

22 Mindestanforderung „partly free“ nach Freedom House www.freedomhouse.org (Zugriff 16.8.2022).

23 Inklusive der territorialen Einheiten der Bundeshauptstädte in den USA, Mexikos und Kolumbiens.

24 Allerdings liegen nicht bei allen Fällen alle Daten vollständig vor, so dass es je nach Kriterium zu geringen Abweichungen in der Zahl der Vergleichsfälle kommen kann.

deren Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene weltweit. Im innerdeutschen Vergleich der Bundesländer lässt sich festhalten, dass die beiden anderen deutschen Veto-Initiativen deutlich geringere numerische Anforderungen aufweisen (Hamburg mit 2,5% und Bremen mit 5%), auch wenn hier andere Einschränkungen vorliegen (siehe unten).

II. Verfügbare Zeit für die Sammlung der Unterschriften

Im Entwurf zum Thüringer Verfahren ist eine Sammlungszeit von maximal 100 Tagen nach der Verkündung des Gesetzes vorgesehen. Hier zeigt der Vergleich mit anderen subnationalen Einheiten ebenfalls, dass diese Anforderungen sehr hoch sind. So liegen die Thüringer Regelungen wieder deutlich im obersten Viertel von 109 Fällen von Veto-Initiativen auf subnationaler Ebene, auch wenn der Mittelwert aller verglichenen Fälle etwa 83 Tagen entspricht und es in Thüringen immerhin zwei Wochen mehr sind.

Werden die Erfordernisse zur Auslösung und die dafür zur Verfügung stehende Zeit gemeinsam betrachtet, ergibt sich folgendes Bild. Für die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften in Prozent der Wahlberechtigten pro Monat ergibt sich für die 8%-Regelung (TH 1) ein Wert von 2,42% und für die 10%-Regelung (TH 2) ein Wert von 3,03%. So viel Prozent der Wahlberechtigten müssen in einem Monat ihre Unterstützung geben. In Bremen sind es nur 1,67% und in Hamburg 0,83%. Doch hierbei handelt es sich um dicht besiedelte Stadtstaaten, während im Flächenland Thüringen der Aufwand sehr viel größer ist. Es ist in Thüringen demnach etwa 3,5-mal anspruchsvoller, eine Veto-Initiative zu lancieren, als in Hamburg.

Allerdings gehört hier zum Gesamtbild, dass die Auslösung der Verfahren in Bremen und Hamburg an sehr spezifische inhaltliche Konstellationen gebunden sind (siehe Abschnitt III. Themenausschluss). Demnach ist die reine Anzahl der erforderlichen Unterschriften in Thüringen zwar höher und Zeit dafür auch geringer, aber dafür gibt es keine weiteren vorgeschalteten Bedingungen. Am Ende ist der Auslösungsweg bei der geplanten Thüringer Veto-Initiative transparenter und die Zugänglichkeit zum Verfahren letztendlich doch einfacher als in Hamburg und Bremen. Es handelt sich eben nicht nur um Spezialfälle wie in den Hansestädten.

III. Themenausschluss

Der Navigator ermöglicht auch den Vergleich der Beschränkungen von Themenbereichen bei direktdemokratischen Verfahren. Die Themengruppen, die im Navigator berücksichtigt werden, sind: 1) Nationale Verfassung, 2) Staatsprinzipien und Grundrechte, 3) Institutionenstruktur, 4) Internationale Verträge, 5) Steuern, Finanzen, Haushalt, Abgaben, 6) Territoriale Gliederung und 7) Sonstige. Der Entwurf der Veto-Initiative in Thüringen sieht den Ausschluss der Bereiche Landeshaushalt, Dienst- und Versorgungsbezüge, Abgaben und Personalentscheidungen vor. Dies entspricht im Navigator-Datensatz den Themengruppen 5 „Steuern, Finanzen, Haushalt, Abgaben“ sowie 7 „Sonstige“ (Personalentscheidung). Es werden also zwei Themenbereiche von der Möglichkeit des Referendums ausgeschlossen.

Der internationale Vergleich zeigt, dass thematische Beschränkungen bei Veto-Initiativen durchaus üblich sind. Von 109 berücksichtigten Veto-Initiativen weisen nur 35 keine spezifischen thematischen Einschränkungen auf (32,1%). Dagegen stehen 74 Fälle (67,8%) mit thematischen Beschränkungen, u.a. die beiden anderen deutschen Bundesländer Hamburg und Bremen. Bei den Beschränkungen gibt es zwei Varianten: Entweder ist vorgegeben, dass nur über bestimmte Themen abgestimmt werden darf oder aber es sind bestimmte Themen ausgeschlossen.

In der Gruppe derjenigen Instrumente, die gezielt einzelne Themen ausschließen (63 Fälle von 109), befindet sich das Thüringer Modell im Hauptfeld. Die relative Mehrheit von 40% der Fälle schließt ebenfalls zwei Themenbereiche aus. Drei Themen werden bei weiteren 31,4% der Verfahren ausgeschlossen. Die weiteren Anteile sind: ein Thema mit 11,4%, vier Themen mit 12,8%, fünf Themen mit 2,8% und sieben Themen mit 1,4%. Auch inhaltlich steht die Thüringer Regelung im Einklang mit der Mehrheit der anderen Verfahren in anderen Bundesländern/Bundesstaaten, denn 51 von 63 vergleichbaren Fällen (80,9%) schließen auch Finanzfragen im weitesten Sinne aus. Am zweithäufigsten ausgeschlossen (44 von 63, 69,8%) sind Abstimmungen über die institutionelle Struktur im weitesten Sinne.

Im Vergleich der deutschen Bundesländer wäre die Veto-Initiative in Thüringen dagegen mit den wenigsten Einschränkungen behaftet. Denn die Varianten in Bremen und Hamburg beziehen sich nur auf einen vergleichsweise engen inhaltlichen Bereich.

Im Hamburg kann das Referendumsbegehren nur gegen Änderungen von ursprünglich über Volksabstimmung erlassenen Gesetzen erhoben werden.²⁵ So ist in Art. 50 Abs. 4 der Hamburgischen Landesverfassung zu lesen:

„Ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz, durch das ein vom Volk beschlossenes Gesetz aufgehoben oder geändert wird (Änderungsgesetz), tritt nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft. Innerhalb dieser Frist können zweieinhalb vom Hundert der Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. In diesem Fall tritt das Änderungsgesetz nicht vor Durchführung des Volksentscheides in Kraft.“²⁶

Dass diese ursprünglichen Entscheidungen der Volksgesetzgebung theoretisch wiederum eine sehr viel größere Bandbreite betreffen können, hilft aufgrund der geringen Gesamtanzahl nur wenig.

Die Bremer Regelung aus Art. 42 Absatz 4 sowie Art. 70 LV wird im Volksentscheidsranking 2021 von Mehr Demokratie e.V. wie folgt beschrieben:

„Bestimmte Gegenstände der Privatisierung – zum Beispiel Daseinsvorsorge, Verkehr oder Wohnungsbau – unterliegen dem obligatorischen Referendum (...). Dabei gilt: Beschließt das Parlament einen Verkauf mit Zweidrittelmehrheit, kommt es nicht automatisch zum Volksentscheid. In diesem Fall müsste erst das fakultative Referendum ergriffen werden: 25 Prozent der Abgeordneten oder 5 Prozent der Bürger/innen können innerhalb von drei Monaten einen Volksentscheid herbeiführen. So lange läge der Verkauf auf Eis.“²⁷

Der Bremer Fall ist also im Vergleich auch sehr speziell.²⁸

25 Vgl. § 25 Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksabstimmungsgesetz - VAbstG) vom 20.6.1996, <https://www.landesrecht-hamburg.de/bsha/document/jlr-VoBegGHApELS> (Zugriff 16.8.2022).

26 Vgl. § 50 Hamburgische Landesverfassung, <https://www.hamburg.de/contentblob/1604280/5e354265cb3c0e3422f30f9184608d9d/data/verfassung-der-freien-und-hansestadt-hamburg-stand-2012.pdf> (Zugriff 16.9.2022).

27 Mehr Demokratie e.V. (2021): Volksentscheidsranking 2021, S. 18; online unter: <https://www.mehr-demokratie.de/volksentscheidsranking> (Zugriff 8.8.2022).

28 Zum Entstehungshintergrund und der rechtlichen Bedeutung siehe *F. Wollenschläger*, Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid?, in: L. P. Feld/ P. M. Huber/ O. Jung/ H.-J. Lauth/ F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2013, Baden-Baden 2014, S. 239.

IV. Erfordernisse der Gültigkeit in Form von Quoren

Im Entwurf zum Thüringer Verfahren ist als Erfordernis für eine formale Verbindlichkeit eine Zustimmung von 25% der Wahlberechtigten zur Aufhebung des beschlossenen Gesetzes formuliert. Der Vergleich innerhalb der Gruppe der anderen Bundesländer/Bundesstaaten ergibt, dass nur 14 von 109 subnationalen Einheiten (12,8%) ein Zustimmungsquorum aufweisen. Es handelt sich also um eine seltene Regelung. Dabei bezieht sich die Höhe des Zustimmungserfordernisses entweder auf die Gesamtheit aller Wahlberechtigten oder die Beteiligung bei einer vorherigen Parlamentswahl. Der Thüringer Entwurf entspricht der ersten Variante, weshalb hier nur auf diese Bezug genommen wird.

Unter den neun vergleichbaren Fällen sind die anderen beiden deutschen Bundesländer mit einer Veto-Initiative – Hamburg und Bremen – sowie ein US-Bundesstaat (Massachusetts) und verschiedene mexikanische Bundesstaaten. Innerhalb dieser Gruppe liegt der Durchschnitt der erforderlichen Zustimmung bei 26% der Wahlberechtigten, also in etwa analog zur Thüringer Regelung. In Bremen liegen die Anforderungen bei ebenfalls 25% und in Hamburg bei 20% der Wahlberechtigten. Findet der Volksentscheid am Tag der Wahl zur Hamburger Bürgerschaft oder zum Deutschen Bundestag statt, gilt das 20%-Zustimmungsquorum nicht, sondern flexible Höhen, die sich an der Wahlbeteiligung orientieren. Am höchsten schließlich sind sie im mexikanischen Bundesstaat Baja California Sur mit zwei Drittel der Wahlberechtigten.

V. Alternativer Gegenentwurf

Die vorgeschlagene Variante der Veto-Initiative in Thüringen ist auch deswegen interessant, weil sie die Möglichkeit eines Gegenvorschlages der repräsentativen Akteure vorsieht. Demnach kann durch die Mehrheit in der Legislative ein alternativer Gesetzesentwurf zur Abstimmung vorgelegt werden. Das ursprünglich verabschiedete Gesetz, gegen das das Referendum erhoben wurde, wäre dann nicht mehr Gegenstand des Verfahrens, sondern die neue Variante. Die repräsentativen Akteure können also im Laufe des direktdemokratischen Prozesses eingreifen und ihr Vorhaben inhaltlich anpassen.

Fest steht, dass eine solche Konstruktion im internationalen Vergleich sehr selten ist. Die Navigator-Datei enthält keine Informationen über vergleichbare Möglichkeiten bei regionalen Veto-Initiativen. Auch die beiden

anderen deutschen Veto-Initiativen in Hamburg und Bremen sehen keine solche Möglichkeit vor, obwohl bei ihnen die parlamentarische Arena prinzipiell eine große Rolle spielt. Auch der Blick auf die Kantone der Schweiz zeigt, dass explizite Zweitvorschläge wie im Thüringer Modell, nicht vorkommen.²⁹ Allerdings besteht im Kanton Bern die Möglichkeit eines sogenannten Eventualantrages. Bei Gesetzen, die dem Referendum unterliegen, kann von vornherein vom Grossen Rat des Kantons ein Alternativvorschlag formuliert werden. Wird nun gegen das ursprüngliche Gesetz das Referendum ergriffen, kommt der Eventualantrag ebenfalls zur Abstimmung. Falls das Referendum nicht ergriffen wird, spielt auch der Eventualantrag keine Rolle. Der Hintergrund dieser Regelung liegt in dem Wunsch, dem Stimmvolk mehr Auswahlmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen.³⁰

Darüber hinaus ist das Instrument des Gegenvorschlags durch Parlamente im internationalen Vergleich eher an das Instrument der Gesetzesinitiative bzw. „Citizen Initiative“ gebunden. Während die Verfassungsinitiative auf der eidgenössischen Ebene in der Schweiz dem Parlament die Darlegung eines Gegenvorschlages einräumt, fehlt diese Möglichkeit beim fakultativen Referendum (Veto-Initiative) gänzlich.³¹ Auch die Veto-Initiative in Liechtenstein (Referendum) kennt die Option des Gegenvorschlages im laufenden Verfahren durch die repräsentative Arena nicht. Vergleichbar mit der Schweiz ist hier die Option des Gegenvorschlags an die Gesetzesinitiative gekoppelt.³²

VI. Dringlichkeitsbeschluss

Was den sogenannten Dringlichkeitsbeschluss im Thüringer Entwurf anbetrifft, so fehlen diesbezügliche Regelungen in Hamburg und Bremen. Allerdings lassen sich durchaus andere Veto-Initiativen finden, die vergleichbare Regelungen aufweisen. Auf nationaler Ebene sind dies wiederum das fakultative Referendum in der Schweiz und jenes in Liechtenstein. Marxer

29 Vgl. A. Auer, Staatsrecht der Kantone, Bern: Stämpfli Verlag 2016, S. 417.

30 Zum Eventualantrag siehe: Baumgartner/Bundi (2017): Eventualantrag und Volksvorschlag im Kanton Bern, LEGES 2017/1, S. 83–96, https://leges.weblaw.ch/dam/publicationssystem_leges/2017/1/LeGes_2017_1_83-96.pdf (Zugriff 3.8.2022).

31 Vgl. A. Vatter, Das politische System der Schweiz, 2. Auflage, UTB 2016, S. 363.

32 Vgl. W. Marxer, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklungen, Regelungen, Praxis, Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 60, Barend: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft 2018, S. 115 ff.

weist lediglich in seiner Diskussion des Vergleichs der beiden Fälle darauf hin, dass es zentral sei, klare Bedingungen für die Dringlichkeit zu formulieren, „da ansonsten der willkürlichen Entscheidung Tür und Tor geöffnet wäre“.³³ Für den Thüringer Fall leitet sich daraus die dringende Empfehlung ab, ebenfalls die Konditionen der Dringlichkeit genau zu umreißen.

D. Anspruch und Praxis der Veto-Initiative

Nachdem in den beiden vorherigen Abschnitten typologisch und vergleichend auf die Konstruktion des Entwurfs der Thüringer Veto-Initiative eingegangen wurde, erfolgt in diesem dritten Abschnitt eine ausführlichere Diskussion der potentiellen Wirkung im politischen System des Freistaats. Um sich nicht in der Komplexität des Gegenstandes zu verlieren und die Einbettung in den Thüringer Kontext zu gewährleisten, orientiert sich diese Diskussion an den Vorstellungen und Erwartungen, wie sie in der Begründung der Gesetzesvorlage zum Volkseinwand formuliert wurden. Dies sind:

1. Die Verwirklichung des Willens des Volkes,
2. die Erhöhung der Responsivität der Politik,
3. die Intensivierung von Interesse und politischem Diskurs,
4. eine höhere Akzeptanz der politischen Entscheidungen,
5. die Versachlichung der Debatte

Alle fünf Ziele sind wichtige und richtige Ziele für das Funktionieren der Demokratie und ihre Erreichung bzw. Stärkung ist zweifelsohne anstrebenwert. Die Frage ist immer, inwiefern das auch mit direkter Demokratie erreicht werden kann bzw. was konkret zu beachten ist. Daher werden diese fünf Aspekte im Folgenden kurz diskutiert. Es sei darauf hingewiesen, dass hier nicht ein vollumfänglicher Forschungsstand dargelegt werden kann, sondern nur zentrale Punkte hervorgehoben werden. Eine umfängliche Diskussion um die Vor- und Nachteile direkter Demokratie soll hier ebenfalls nicht geführt werden.³⁴

33 *Marxer*, Direkte Demokratie (Fn. 32), S. 181.

34 Siehe dazu *Marxer*, Direkte Demokratie (Fn. 32), S. 35.

I. Verwirklichung des Willens des Volkes

Laut schriftlicher Begründung der Gesetzesvorlage liegt ein erstes wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative in der „Verwirklichung des Willens des Volkes“:

„Gemäß Artikel 45 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist das Volk die Quelle der Staatsgewalt. Mit dem neuen Artikel 82 a der Verfassung des Freistaats Thüringen wird ein zusätzliches Instrument zur Verwirklichung des Willens des Volkes geschaffen und so einem gewachsenen Partizipationsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen.

Der Volkseinwand ergänzt das im Bereich der Gesetzgebung vorhandene direktdemokratische Instrumentarium. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll es der Bevölkerung künftig ermöglicht werden, Einwände gegen vom Landtag verabschiedete Gesetze noch vor deren Inkrafttreten geltend zu machen, sofern dafür ein substantielles Bedürfnis nachweisbar ist. Dafür wird ein entsprechendes Quorum von acht beziehungsweise zehn vom Hundert der Stimmberechtigten eingeführt, das sich am Quorum für das Volksbegehren orientiert. Durch eine nachsteuernde Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren wird dem Volk die Möglichkeit gegeben, vom Parlament beschlossene Gesetze zu billigen oder zu verwerfen. Somit erhält das Volk die Chance, unmittelbar über verabschiedete Gesetze mitzubestimmen.“³⁵

Hierzu sind folgende Punkte anzumerken. Die Vorstellungen von direkter Demokratie in Deutschland gehen immer stark von dem Volk als einheitlichem politischem Akteur aus.³⁶ Gerade im Hinblick auf die Funktionsweise der direkten Demokratie sind hier aber Differenzierungen erforderlich. Trotz der Volksabstimmung am Ende werden direktdemokratische Prozesse aber von organisierten Interessen geprägt. Gemeint sind damit zum Beispiel politische Parteien, Verbände, Gewerkschaften oder andere Interessengruppen. Dies ist auch im Fall einer Veto-Initiative in Thüringen zu erwarten. Formal entscheidet zwar das Stimmvolk am Ende über eine Vorlage, aber das ist eben nur die Oberfläche. Darunter spielen Interessengruppen eine wichtige Rolle – gerade auch in der direkten Demokratie.

Ein erster Grund hierfür sind die hohen Anforderungen für die Nutzung des Instrumentes (siehe oben). Für die Sammlung der Unterschriften von 8% oder 10% der Wahlberechtigten innerhalb von nur 100 Tagen braucht es in der Regel eine eingespielte Organisationsstruktur. Es ist ja nicht so, dass sich „das Volk“ spontan zusammenfindet und so die geforderten Unterschriften zusammenkommen. Welche politischen Akteure sind in der

35 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 12–13.

36 Vgl. E.-C. Hornig, *Mythos Direkte Demokratie. Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus*, Budrich 2017.

Lage, diesen Kraftakt zu bewältigen? Mit hoher Wahrscheinlichkeit die Organisationen, die im politischen Bereich bereits schon über Strukturen, Ressourcen und Erfahrung verfügen. Dies sind vor allen Dingen politische Parteien und Verbände, weniger kleinere zivilgesellschaftliche Akteure. Volkes Wille mag sich am Ende in der Abstimmung ausdrücken, aber nicht am Anfang.

International vergleichende Datenbanken wie der Navigator to Direct Democracy geben keine Auskunft über die spezifischen Akteursstrukturen hinter der Auslösung von „Bottom up“-Instrumenten der direkten Demokratie. Der Autor selbst hat aber für den Fall der Veto-Initiative in Italien („Referendum abrogativo“) eine detaillierte Analyse der Nutzung durch Interessengruppen vorgelegt, auf die hier Bezug genommen werden soll, auch wenn es sich um ein Instrument auf nationaler Ebene handelt.

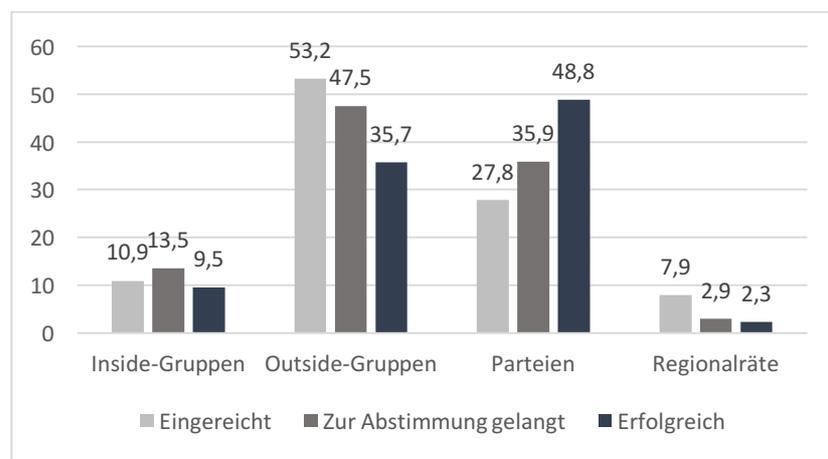
Für die Auslösung eines abrogativen Referendums in Italien bedarf es der Unterschriften von 500.000 Wahlberechtigten, was aktuell 0,98% der Wahlberechtigten entspricht. Eine zeitliche Begrenzung lag ursprünglich bei drei Monaten, ist aber im Jahr 2021 auf vier Monate erweitert worden.³⁷ Zudem gibt es ein Beteiligungsquorum von 50% der Wahlberechtigten. Die Anforderungen sind für die Auslösung also etwas niedriger als im geplanten Modell in Thüringen, während das Gültigkeitserfordernis deutlich höher ist. Die Frage, die man an dieser Stelle formulieren kann ist: Wer nutzt ein solches direktdemokratisches Instrument? In der Analyse der Akteursstruktur beim abrogativen Referendum in Italien wird zwischen Inside-Gruppen (ressourcenstarke Interessengruppen mit Zugang zum politischen System), Outside-Gruppen (zivilgesellschaftliche Akteure ohne Einfluss in das politische System), politischen Parteien und Regionalräten unterschieden. Letztere spielen hier für die Betrachtung keine Rolle, verfügen aber ebenfalls über die Kompetenz der Auslösung.

Die Analyse zeigt, dass das Verfahren in etwa der Hälfte der Fälle von politischen Parteien, Inside-Gruppen und Regionalräten genutzt wird, also von bereits etablierten politischen Akteuren. Nur etwas mehr als die Hälfte der Vorlagen stammt von außerhalb der etablierten Politik von den Outside-Gruppen. Und es zeigt sich, dass diese weniger erfolgreich sind. Die Anteile verschieben sich von der Einreichung zur Abstimmung zugunsten der Parteien und Inside-Gruppen (siehe Abbildung 2). Diese sind eher in der Lage, die notwendigen Unterschriften aufzubringen. Von den Vorlagen, die sich an der Urne durchsetzen, stammt fast die Hälfte von den Parteien, die aber nur ein Viertel eingereicht haben. Das zeigt, dass die etablierten Kräfte ein

37 Vgl. <https://dait.interno.gov.it/elezioni/documentazione/dossier-referendum-2022> (Zugriff 16.9.2022).

solches Instrument nutzen und auch ihre Vorteile bei der Nutzung ausspielen können.

Abbildung 2: Nutzung der Veto-Initiative in Italien durch verschiedene Akteursgruppen nach Anteil bei der Anzahl der eingereichten Vorlagen in % (linker Balken), Anteil an den zur Abstimmung gelangten Vorlagen in % (mittlerer Balken) und Anteil an den erfolgreichen Vorlagen in % (rechter Balken).³⁸



Die Ergebnisse sind natürlich nicht eins zu eins auf Thüringen übertragbar. Dennoch lässt sich anhand der Praxis bei der bereits bestehenden Gesetzesinitiative in Thüringen eine gewisse Grundtendenz erkennen, die in die entsprechende Richtung deutet. Alle drei in den Jahren 2020 und 2021 eingereichten Initiativen stammen laut Volksbegehrensbericht von politischen Parteien (ÖDP, Partei Bürger für Thüringen und AfD).³⁹ Dies zeigt einerseits, dass politische Parteien in der direkten Demokratie sehr aktiv sind und mit der AfD immerhin eine Parlamentspartei. Letztere hat ihr Volksbegeh-

38 Quelle: E.-C. Hornig/C. Steinke, Direkte Demokratie in Italien, in: W. Merkel/C. Ritzi (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen, Wiesbaden 2017, S. 73, 82. Aussagen beziehen sich auf den Zeitraum von 1970 bis 2004; vgl. auch E.-C. Hornig, Ist das abrogative Referendum in Italien ein konkordanzdemokratisches Verfahren?, in: U. Kranenpohl/ S. Köppl (Hrsg.), Konkordanzdemokratie - ein Demokratietyp der Vergangenheit?, Baden-Baden 2012, S. 171.

39 Siehe Mehr Demokratie e.V. (2022): Volksbegehrensbericht 2021, S. 36–37; https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2022/2022-03-25_VBB_2021_web.pdf (Zugriff 4.8.2022).

ren 2022 fallen gelassen und ein neues mit dem Thema Impfpflicht gestartet.⁴⁰ Dass zumindest die anderen beiden Vorlagen in der Phase der Unterschriftensammlung scheiterten, kann so interpretiert werden, dass die Hürden auch für kleine Parteien zu hoch sein können. Wenn es aber ein Akteur schaffen sollte, beim Volksbegehren und bei der Veto-Initiative, dann wahrscheinlich große etablierte politische Organisationen bei einem sehr salienten Thema. Die einzigen beiden Thüringer Volksbegehren, die das hohe Volksbegehrensquorum bislang erreichen konnten belegen diese These. Sowohl im Jahr 2000 als auch 2008 handelte es sich um sehr große Aktionsbündnisse.⁴¹

II. Responsivität der Politik

Laut schriftlicher Begründung liegt ein zweites wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative in der Erhöhung der Orientierung der Politik an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger.

„Der neue Artikel 82 a der Verfassung des Freistaats Thüringen soll den parlamentarischen Gesetzgeber dazu anhalten, sich noch stärker als bislang an ausgeprägten Interessen der Bürger zu orientieren.“⁴²

Bei diesem Ziel handelt es sich um eine der Kernsäulen demokratischer Systeme. Dieser Zusammenhang wird in der Politikwissenschaft unter dem Begriff der Responsivität diskutiert.⁴³ Im Hinblick auf den geplanten Volkseinwand in Thüringen lassen sich dazu verschiedene Punkte festhalten.

Einerseits kann angenommen werden, dass die Existenz einer Veto-Initiative schon zu einer moderaten Ex ante-Responsivität führen kann. Es werden bei der Möglichkeit einer Veto-Initiative keine Gesetze das Parlament verlassen, die in einer Abstimmung krachend scheitern könnten. Die Krux ist, dass man dies wahrscheinlich niemals herausfinden kann, da der tatsächliche Fall eben nicht eintritt und damit auch nicht beobachtbar ist.

40 Vgl. Medienberichterstattung z.B.: <https://www.insuedthueringen.de/inhalt.coronapandemie-warum-die-afd-ein-volksbegehren-durch-ein-neues-ersetzt.1255aa93-b333-4ed5-98f4-ef940a6d73ae.html> (Zugriff 19.9.2022).

41 Vgl. <https://thueringen.mehr-demokratie.de/ueber-uns/buendnis-fuer-mehr-demokratie-in-thueringen> (Zugriff 19.9.2022).

42 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 13.

43 Vgl. hierzu: *D. Beyer/M. Hänni*, Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy's Currencies, *Policy Studies Journal*, (46), 2018, S. 1.

Andererseits und relativierend ist festzuhalten, dass sich ausgeprägte Interessen der Bürgerinnen und Bürger als solche über eine Veto-Initiative nicht ausdrücken können, da es sich eben „nur“ um eine Veto-Funktion handelt. Im Falle einer Ablehnung einer Vorlage wird ersichtlich, was die Mehrheit der Abstimmenden nicht will, aber nicht, was für eine Regelung alternativ bevorzugt wird. Ein Eventualantrag wie im Kanton Bern fehlt. Eine Veto-Initiative ermöglicht immer nur eine nachträgliche Korrektur schon im Parlament beschlossener Gesetze. Die politische Botschaft, die das Stimmvolk senden kann ist nur binär: Zustimmung oder Ablehnung. Die repräsentative Politik wird also erstmal zum Status quo gezwungen und muss sich überlegen, warum die Vorlage abgelehnt wurde. Eine höhere Responsivität in Zukunft ist so durchaus möglich, aber muss sich aus zusätzlichen Quellen speisen als dem Ergebnis der Abstimmung.

In der Praxis der Schweiz etwa ergibt sich die Responsivität über die Inkorporation von organisierten Interessen. Damit es erst gar nicht zur Abstimmung kommt, werden in der Schweiz relevante Interessen vorher im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens eingebunden. Demnach werden vor der Verabschiedung eines Gesetzes Interessengruppen, die potentiell zum Referendum greifen könnten, nach ihrer Meinung gefragt und diese wenn möglich integriert. In der Schweiz hat dieser Prozess u.a. wesentlich zur Herausbildung der Verhandlungsdemokratie geführt,⁴⁴ in Liechtenstein zumindest zu einer Konsenskultur. Dagegen hat sich dieser Effekt in Italien nicht eingestellt.⁴⁵

Die Frage ist: Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Referendum ergriffen wird und erfolgreich ist? Hierbei kommt es wieder auf die Akteurskonstellation an (siehe oben). Es braucht einen politischen Akteur, der die formalen Anforderungen erreichen und im Abstimmungskampf eine Mehrheit der Stimmenden hinter sich vereinen kann. Dabei gilt grob: Je größer ein neues Gesetz bzw. eine Gesetzesanpassung vom Status quo abweicht, desto wahrscheinlicher verletzt es die Interessen von einem potenten politischen Akteur, der dann zum Referendum greift.⁴⁶

Hinsichtlich der Frage der Erhöhung der Responsivität durch die Veto-Initiative gibt es beim Thüringer Modell allerdings einen Lichtblick in Form

44 Erstmals herausgearbeitet von: *L. Neidhart*, Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums, Bern: Francke 1970.

45 Vgl. *Hornig*, Ist das abrogative (Fn. 38).

46 Siehe dazu die Berechnungen von Linder über Risikoabwägungen bei fakultativen Referenden in der Schweiz. *W. Linder*, Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 2. Aufl., Bern: Haupt 2005, S. 257.

der eher ungewöhnlichen Möglichkeit des Gegenvorschlages der repräsentativen Politik im Laufe des Verfahrens. Sollte die Politik merken, dass der ursprüngliche Gesetzesentwurf, gegen den das Referendum ergriffen wurde, keine Mehrheit haben wird, kann ein Kompromiss-Vorschlag vorgelegt werden. Hier fände also (wahrscheinlich) eine Kurskorrektur statt, die es ohne das anvisierte Referendum nicht gegeben hätte. So kann der Landtag zeigen, dass er die Interessen und Einwände der Bürgerinnen und Bürger verstanden hat.

Politisch realistisch erscheint diese Möglichkeit aber nicht. Eine Parlamentsmehrheit, die ein Gesetz beschlossen hat, wird weniger nach der Ergriffung des Referendums und der Artikulation von „Gegenwind“ ihre ursprüngliche Position verlassen, weil sie fürchtet die Abstimmung zu verlieren, sondern eher alle Hebel in Bewegung setzen, um die Abstimmung doch zu gewinnen. Die Vorlage eines revidierten Gesetzes wäre offenkundig ein Nachgeben bzw. Einknicken und Parteien werden versuchen dies zu vermeiden. Deswegen ist die Idee des Gegenentwurfes im Sinne einer höheren Responsivität erstmal gut. In der politischen Praxis einer Parteiendemokratie aber eher unrealistisch, zumal wenn das Referendum auch noch vom politischen Wettbewerber ergriffen wurde. Dass das Ganze zudem nicht gerade zur Übersichtlichkeit bei den Bürgerinnen und Bürgern beiträgt, steht auf einem anderen Blatt.

III. Interesse und Diskurs

Als drittes wesentliches Ziel der Einführung einer Veto-Initiative ist folgendes zu lesen:

„Der öffentliche Diskurs um politische Fragen soll befördert und das Interesse der Bürger an spezifischen Sachthemen verstärkt werden.“⁴⁷

Dahinter steht das Ziel einer aktiven und informierten Bürgerschaft. Das Problem ist, dass sich durch die Veränderung der institutionellen Struktur in der Landespolitik eben nicht einfach mehr Interesse und Beteiligung generieren lässt. Vielmehr handelt es sich beim Thema Partizipation und politisches Interesse um sehr fundamentale gesellschaftliche Muster. Aus der Partizipationsforschung ist bekannt, dass es große Unterschiede zwischen

47 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 13.

den Bürgerinnen und Bürgern gibt, was das politische Interesse und Engagement anbetrifft.⁴⁸ Direkte Demokratie, wo vorhanden, ist Teil des politischen Prozesses, wie auch Wahlen, Demonstrationen, Parteien und Bürgergruppen. Demnach ergeben sich auch hier Unterschiede, die im Einklang mit dem generellen Partizipationsverhalten stehen. Die Trennlinie verläuft zwischen denjenigen, die eine Bandbreite an Formen der politischen Partizipation nutzen, also auch direkte Demokratie, und denjenigen, die weniger oder gar nicht aktiv und interessiert sind.⁴⁹ Als Grundannahme kann gelten, dass diejenigen, die politisch kein Interesse haben, auch mit direkter Demokratie nicht zu erreichen sind.

Was den Informationsstand der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der direkten Demokratie betrifft, gibt es aus der Schweiz keine eindeutigen Studien. Vatter weist darauf hin, dass Unterschiede im Kenntnisstand mit der Rechtsform des Abstimmungsinstrumentes (fakultatives Referendum vs. Initiative), dem Konfliktgrad des Themas und auch der Anzahl an Vorlagen, über die zeitgleich abgestimmt wird, zusammenhängt. Aber grundsätzlich gelten rund 70 bis 75 % der Stimmenden in der Schweiz als mittel bis gut informiert.⁵⁰ Dazu tragen die Kampagnen im Vorfeld genauso bei wie die Parteipositionen.⁵¹

Ebenfalls von Relevanz hinsichtlich der Frage nach dem politischen Diskurs ist die Gefahr des sogenannten „overloading“ von Abstimmungen, wie LeDuc sie beschreibt.⁵² Ein solches „overloading“ (des Stimmvolkes in seiner Fähigkeit zu entscheiden) kann durch komplexe Abstimmungsgegenstände hervorgerufen werden. Eine Überlastung des Stimmvolkes kann

48 Vgl. H. E. Brady/S. Verba/K. L. Schlozman, Beyond SES: A Resource Model of Political Participation, *American Political Science Review*, (89) H. 2, 1995, S. 271; W. Merkel/A. Petring, Politische Partizipation und Inklusion. In: T. Mörschel/C. Krell (Hrsg.), *Demokratie in Deutschland. Zustand – Herausforderungen – Perspektiven*, Wiesbaden 2012, S. 93.

49 Vgl. hierzu: J. Teorell/M. Torcal/J. R. Montero, Political Participation. Mapping the Terrain, in: J. W. van Deth/J. R. Montero/A. Westholm (Hrsg.), *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*, London: Routledge 2007, S. 334–354.

50 Siehe: A. Vatter, Der Schweizer Stimmbürger – Ein informierter Musterbürger oder ein politischer Ignorant?, Vortrag im Rahmen des Forums für Universität und Gesellschaft, 12.11.2016, www.forum.unibe.ch/unibe/portal/microsites/fug/content/e14354/e17270/e588009/e588059/pane588077/e588078/files588080/Prsentation_Vatter.pdf (Zugriff 23.6.2022).

51 Vgl. T. Milic/B. Rousset/A. Vatter, *Handbuch der Abstimmungsforschung*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2014.

52 L. LeDuc, Referendums and deliberative democracy, *Electoral Studies*, (38), 2015, S. 139.

auch durch große Pakete von Fragen entstehen, über die zeitgleich abgestimmt werden soll, beispielsweise bei Verfassungsvorschlägen oder internationalen Verträgen. Für LeDuc stellen diese Optionen klare Hindernisse für einen effektiven und sinnvollen Diskurs dar.⁵³ Je höher die Zahl der Vorlagen ist, desto weniger Aufmerksamkeit werden die Wähler und die Öffentlichkeit auf einzelne Themen lenken.⁵⁴

Im Fall von Thüringen ist nicht zuletzt aufgrund der vergleichsweise hohen Hürden für die Gesetzesinitiative und die geplante Veto-Initiative mit keiner starken Intensivierung der Abstimmungstätigkeit im Freistaat zu rechnen. Die Wahrscheinlichkeit für eine Überlastung durch gleichzeitige Abstimmungen ist also gering. Allerdings bedeutet dies nicht, dass nicht auch sehr komplexe Gesetze zur Abstimmung kommen können bzw. solche, die aus verschiedenen Paketen bestehen. Die Abstimmung über Stuttgart 21 in Baden-Württemberg hat gezeigt, wie auch auf Bundesländerebene die Art der Abstimmungsfrage für Verwirrung sorgen kann.

IV. Akzeptanz von politischen Entscheidungen

Der schriftlichen Begründung der Gesetzesvorlage ist ferner zu entnehmen:

„Ziel des neuen Verfassungsartikels ist es auch, die Akzeptanz für politische Entscheidungen zu fördern und zu einer Versachlichung von Debatten beizutragen.“⁵⁵

An dieser Stelle wird zunächst auf den Punkt der Akzeptanz eingegangen.

Es muss festgehalten werden, dass direktdemokratische Entscheidungen in der Tat über ein besonderes Maß an demokratischer Legitimation verfügen, allein schon, weil sie aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger einem demokratischen Ideal besonders nah kommen. Nicht umsonst werden in vielen demokratischen Ländern besonders wichtige Fragen, die in der Regel die Verfassung betreffen, den Bürgerinnen und Bürgern zur Entscheidung überlassen.

Inwiefern die direkte Demokratie die Akzeptanz der Politik verändert, wird in der Forschung vor allen Dingen anhand der Zufriedenheit mit der Demokratie diskutiert. Ältere Studien haben dazu gemischte Ergebnisse produziert. In ihrer neuen Studie haben Leemann und Stadelmann-Steffen den Zusammenhang von direkter Demokratie und Demokratiezufriedenheit

53 *LeDuc*, Referendums (Fn. 52), S. 143.

54 *H. Kriesi*, *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*, Lanham: Lexington Books 2005, S. 23.

55 Thüringer Landtag, Drucksache 7/1628, (Fn. 3), S. 13.

für die subnationale Ebene in den USA, Deutschland, Österreich und der Schweiz untersucht – also die hier relevante politische Ebene.⁵⁶ Entgegen der verbreiteten Sichtweise kommen sie zu dem Schluss, dass es keinen systematischen Zusammenhang gibt: Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene erhöht nicht die Zufriedenheit mit der Demokratie.

Zudem sei auf die in der Regel recht niedrige Beteiligung an Volksabstimmungen hingewiesen. Auf die dahinterstehenden Gründe im Bereich der politischen Partizipation wurde oben bereits hingewiesen. Es bleiben also (zu) viele Stimmberechtigte den Abstimmungen fern und die Stimmen teilen sich nochmals auf in Unterstützer und Gegner einer Vorlage. Es ist anzunehmen, dass bei politikfernen Personen die Art der Entscheidung (ob direkt oder repräsentativ) keinen Unterschied macht, da sie eh nicht teilnehmen und sich somit auch die Produktion zusätzlicher politischer Legitimation in Grenzen hält.

Dabei sind die Zustimmungs- oder Beteiligungsquoten problematisch, da sie mit signifikanten negativen Effekten einhergehen können. Da die Nichtbeteiligung der effektivere Weg zum Scheitern einer Vorlage ist, werden Gegner weniger die inhaltliche Auseinandersetzung suchen und stattdessen mit den vorhandenen Quoten kalkulieren. Abstimmungen, die dennoch erfolgreich waren, hängt trotzdem das Stigma des Boykottes an. Sinkt zudem dauerhaft die Beteiligung an Abstimmungen, schadet es mittelfristig dem direktdemokratischen Instrument und Prozess insgesamt. Der Fall Italien hat das in den 2000er Jahren eindrucksvoll bewiesen.⁵⁷

V. Versachlichung der Debatte

Im Zitat des vorherigen Abschnittes wurde auch die Versachlichung der Debatte als ein weiteres Ziel der Einführung der Veto-Initiative in Thüringen erwähnt. Diese Erwartung wird hier allerdings kritisch gesehen. Zu oft wird eine vermeintliche Sachlichkeit von direkter Demokratie unterstellt, weil hier die Bürgerinnen und Bürger ihre Entscheidungen direkt treffen und scheinbar keine politischen Interessenorganisationen mit eigener

56 Vgl. L. Leemann/I. Stadelmann-Steffen, Satisfaction with Democracy: When Government by the People Brings Electoral Losers and Winners Together, *Comparative Political Studies*, (55) H. 1, 2022, S. 93.

57 Vgl. P. V. Uleri, On referendum voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties learned to control referendums, *European Journal of Political Research* 41(6), 2002, S. 863.

Agenda beteiligt sind. Dies ist nicht nur empirisch falsch (siehe oben), sondern auch demokratietheoretisch problematisch.⁵⁸

Hinter der Bevorzugung einer vermeintlichen Sachlichkeit gegenüber einer Interessenartikulation steht eine weit in die Ideengeschichte zurückreichende Vorstellung einer Unvereinbarkeit von Gemeinwohl und Partikularinteressen. Jean-Jacques Rousseau begründete die ideengeschichtliche Vorstellung von der Unvereinbarkeit von Gemeinwohl und Partikularinteressen mit dem Postulat der homogenen Gesellschaft.⁵⁹ Auch heute noch ist die Wahrnehmung, dass Partikularinteressen eine zu starke Rolle in der Politik spielen, präsent.⁶⁰ Das strahlt auch auf die Diskussion um direkte Demokratie aus. Bei direkter Demokratie gehe es nicht um Interessenpolitik, sondern das bessere Argument setze sich in den Abstimmungen durch, heißt es oft.

Dies verkennt, dass auch direktdemokratische Abstimmungen Konflikte von politischen Interessen(gruppen) sind. Wenn die Kraft des Argumentes in einer direktdemokratischen Auseinandersetzung überwiegt, somit Einsicht entscheidet, müssten alle Akteure und Abstimmenden dieselbe, argumentativ richtige Position erkennen und Abstimmungsergebnisse klare Mehrheiten bringen. In der direktdemokratischen Praxis der deutschen Bundesländer lassen sich aber nur wenige Fälle finden, in denen die Verteilung der Stimmen sehr eindeutig zugunsten von Pro oder Contra ausgefallen ist.⁶¹ Ein klares Gemeinwohl ist in der Regel nur sehr schwer zu identifizieren. Auch eine Analyse von 31 Abstimmungen aus dem Kontext der europäischen Integration passt zu diesem Befund.⁶² Direktdemokratische Abstimmungsprozesse sind eine politische Konfliktarena, in der verschiedene Interessen aufeinandertreffen.

Hier schließt sich der Kreis zum ersten Ziel, der Verwirklichung des Volkswillens. Direktdemokratische Instrumente sind in pluralen Demokratien notwendigerweise auch ein Ausdruck dieser Interessenvielfalt und des

58 Vgl. hierzu *Hornig*, Mythos (Fn. 36).

59 *J.-J. Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, Stuttgart (2003[1762]), S. 114.

60 Vgl. *A. Akkerman/C. Mudde/A. Zaslove*, How populist are the People? Measuring Populist Attitudes in Voters, *Comparative Political Studies*, (47) 9, 2014, S. 1324–1353.

61 Vgl. *E.-C. Hornig*, Intention und Effekt direkter Demokratie im deutschen Parteienstaat, in: U. Jun/B. Höhne/O. Niedermayer (Hrsg.), *Abkehr von den Parteien? Parteidemokratie und Bürgerprotest*, Wiesbaden 2013, S. 125.

62 Vgl. *E.-C. Hornig*, Risiko Volksabstimmung? Zur Kluft zwischen Parteien und Wählern bei EU-Referenden in Westeuropa im Vergleich, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, (21) 2, 2011, S. 235.

Ringens um politische Gestaltungsmacht. Es muss zur Kenntnis genommen werden, dass Interessengruppen die politischen Konflikte aus der repräsentativen Arena auch in die direktdemokratische Arena übertragen und dass das auch nichts Schlechtes ist. Bei einer Veto-Initiative sind die Gestaltungsmöglichkeit wohlgemerkt begrenzt, da eben nur reagiert werden kann.

E. Schlussbemerkungen

Die Einführung einer Veto-Initiative erhöht die Möglichkeiten der Kontrolle von Parlament und Regierung und kann ein Korrektiv der Gesetzgebung durch die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringen. Gerade bei umstrittenen Fragen können die Stimmenden so das letzte Wort haben. Zugleich können sich – vielleicht nicht nach der ersten Nutzung, aber später – positive Effekte auf die Responsivität der Politik, den öffentlichen Diskurs und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger und die Akzeptanz der Politik insgesamt einstellen. Zwar lässt sich die Stärke dieses Effektes kaum quantifizieren, doch handelt es sich ohne Zweifel um einen demokratischen Mehrwert. Wichtig ist allerdings, sich im Vorherein klar darüber zu sein, wie ein solches Instrument in der Praxis funktionieren wird. Folgende Punkte sind hier für die geplante Veto-Initiative in Thüringen zu beachten.

Die Hürden für die Auslösung der Veto-Initiative müssen im internationalen Vergleich als sehr hoch und restriktiv angesehen werden. Auch wenn es keinen linearen Zusammenhang zwischen Hürdenhöhe und Nutzung gibt, ist mit nur sehr wenigen Vorlagen zu rechnen. Es muss das Signal vermieden werden, dass zwar direkte Demokratie eingeführt wird, aber so, dass sie kaum zu nutzen ist. Unter den geplanten Regelungen mit den hohen Auslösungsanforderungen kommt es vielmehr zur Privilegierung bereits etablierter Kräfte aus der repräsentativen Politik, vornehmlich großer Parteien und Verbände (aus der Opposition), die versuchen werden, mit der Veto-Initiative punktuell Regierungsprojekte zu stoppen. Sie können effektiv mit einer Abstimmung „drohen“, wodurch das Instrument eine Kompromisswirkung entfalten kann, die sogar ohne eine tatsächliche Abstimmung entstehen kann. Die Thüringer Idee eines Gegenentwurfs findet sich in anderen Bundesländern/Bundesstaaten nicht, könnte sich allerdings als ein hilfreiches Instrument der Flexibilisierung erweisen.

Im Feld der direkten Demokratie spielt die Veto-Initiative neben der Gesetzesinitiative in der Regel mehr die zweite Geige, weil sie weniger Gestaltungsmöglichkeiten bietet. In Thüringen gibt es bereits die Gesetzesinitiative auf Landesebene, die aber bislang auch keine Bäume ausgerissen hat.

Was bringt die Einführung eines Volkseinwandes in Thüringen?

Dass die dazugehörigen Quoren dem einen zu hoch und der anderen zu niedrig sind, sei dahingestellt. Klar muss ein Instrument auch nutzbar sein, aber so oder so stellt die Einführung eines weiteren Instrumentes der direkten Bürgerbeteiligung einen Mehrwert dar – mag ihr großer Auftritt auch noch in der Zukunft liegen. Und eine Schwächung des Parlamentes findet dadurch auch nicht statt. Bei Abstimmungen geht es nicht um einen Konflikt zwischen Parlament und Volk, sondern zwischen politischer Mehrheit und Minderheit. Im Falle einer Ablehnung einer Vorlage könnte die parlamentarische Opposition gestärkt hervorgehen, was zukünftig das Parlament als Ort von Verhandlungen sogar stärken könnte.

2.

Dokumentation

