

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

per e-mail: poststelle@landtag.thueringen.de

FB Rechtswissenschaften
Institut für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Hans-Detlef Horn

fon +49 (0) 6421 28 - 23 810
fax +49 (0) 6421 28 - 23 839
hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de

Petra Kühn (Sekretariat)
fon +49 (0) 6421 28 - 23 126
petra.kuehn@jura.uni-marburg.de

Savignyhaus
Universitätsstr. 6
D - 35037 Marburg

Stellungnahme

zu den Gesetzentwürfen der Fraktion der CDU

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Einführung von fakultativen Referenden)

Drucksache 6/2283

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

(Gesetz zur Einführung von fakultativen Referenden)

Drucksache 6/2541

– Anhörung des Innen- und Kommunalausschusses
des Thüringer Landtages –

Übersicht

	Seite
I. Gegenstand der Gesetzentwürfe	2
II. Vorbemerkung	3
III. Verfassungsrechtliche Bewertungen	7
1. Verfassungsvorbehalt	7
2. Systematische Stellung	11
3. Abwägung unter Wahrung der „Prävalenz“ parlamentarischer Gesetzgebung	13
a) Höhere Verfassungshürden als für Bürgerantrag und Volksgesetzgebung	16
b) Potentiale direktdemokratischer Bereicherung	18
c) Funktionsbeeinträchtigende Auswirkungen auf die reprä- sentativ-demokratische Gesetzgebung	20
d) Überwiegende konkordanzdemokratische Tendenz	22
e) Ungleichbehandlung von Volks- und Parlamentsgesetz- gebung	23
4. Mindestens gebotene Nachbesserungen	24
a) Initiativquorum	24
b) Dringlichkeits- oder Freigabevorbehalt des Parlaments	26
c) Ablehnungsquorum	27
5. Verbleibendes Verfassungsrisiko	28
IV. Zusammenfassung der Thesen	28

I. Gegenstand der Gesetzentwürfe

1 Mit den vorbezeichneten Gesetzentwürfen beabsichtigt die CDU-Landtagsfraktion die Einführung von bürgerinitiierten fakultativen Referenden in Thüringen. Mit dem Instrument soll es den wahl- und stimmberechtigten Bürgern im Freistaat grundsätzlich ermöglicht werden, über Gesetze, die der Landtag beschlossen hat, in einem nachfolgenden Volksentscheid (Referendum) abschließend zu entscheiden. Dazu sollen zukünftig vom Landtag (oder auch vom Volk) verabschiedete Gesetze – verfassungsändernde ebenso wie einfache Gesetze – vorerst nicht in Kraft treten. Vielmehr soll sich an die Verkündung des Gesetzes zunächst eine (Stillhalte-)Frist von 100 Tagen anschließen, innerhalb derer eine Anzahl von mindestens 50.000 Bürgern ein solches Referendum verlangen kann, und sodann ein weiterer Zeitraum von

sechs Monaten, innerhalb dessen das begehrte Referendum durchzuführen ist. Gesetze sollen demnach erst dann in Kraft treten, wenn gegen sie kein Referendumsbegehren gestellt wurde, ein solches Begehren unzulässig war oder der abschließende Referendumsentscheid ohne Erfolg geblieben ist. Dabei soll es für die Ablehnung des Gesetzes einer Stimmenmehrheit bedürfen, die mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten umfasst; das entspricht der schon geltenden Mehrheitsregel für die Annahme oder Ablehnung eines Gesetzes auf Antrag eines Volksbegehrens.

2 Der Novellierungsvorschlag verteilt sich auf zwei Gesetzentwürfe: Der Entwurf LT-Drs. 6/2283 zielt auf eine entsprechende Änderung der Thüringer Verfassung. Dazu soll Art. 82 der Verfassung ergänzt werden. Die Vorschrift regelt bislang das Verfahren der „positiven Volksgesetzgebung“ durch Volksbegehren und Volksentscheid. In einem neuen Absatz 8 soll dem die „negative Volksgesetzgebung“ durch fakultatives Referendum zur Seite gestellt werden (zur begrifflichen Kennzeichnung siehe Abs.-Nr. 14 und 28 ff.).

3 Der zweite Gesetzentwurf, LT-Drs. 6/2541, enthält dazu die einfachgesetzlichen Ausgestaltungs- und näheren Verfahrensregelungen. Diese sollen im Wesentlichen in einen neuen „Dritten Abschnitt“ (§§ 8a, 8b) des – dementsprechend umzubenennenden – Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Referendum, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBRVVG) eingebracht werden.

II. Vorbemerkung

(1) Die Debatte über die Veränderung demokratischer Regeln sollte unter dem „Schleier des Nichtwissens“ konkreter Politikvorhaben geführt werden. Befindet sich die Debatte bereits im fortgeschrittenen Stadium förmlicher Gesetzgebung, sollten Politikvorhaben, die aller Voraussicht nach in den Anwendungsbereich der neuen Regeln fallen, zurückgestellt werden.

4 Es gehört zu den politischen Erfahrungssätzen der Demokratie, dass fortwährend über sie gestritten und um sie gerungen wird. Das ist kein Krisensymptom, sondern in ihrem Wesen angelegt. Indem die Demokratie, genauer: das Recht der Demokratie, den Wettstreit der politischen Ideen und Konzepte ihren Entscheidungsregeln unterwirft, vollzieht sie notwendig eine Selektion

dessen, was politisch relevant ist. Damit aber zieht sie latent die Kritik auf sich, politisch hinderlich oder funktionell unzulänglich zu sein. Wenn das, was politisch gewollt ist, nicht mit dem zusammenstimmt, was demokratisch machbar ist, wird das Problem immer zuerst bei ihr verortet. Allzu leichtfüßig erhebt sich dann die Vorhaltung, die Demokratie „funktioniere“ nicht mehr richtig, sie bewirke „politische Entgrenzung“ oder wandle sich von einem Ordnungsprinzip zu einem „Oppositionsprinzip“. Solche Vorhaltungen sind gewissermaßen ein immanentes Moment der Demokratie; sie müssen von ihr ausgehalten werden.

5 Daraus aber folgt: Hinter allen Demokratiefragen lauern immer Machtfragen und umgekehrt. Wer mit der Demokratie unzufrieden ist, ist es mit den Ergebnissen, die sie hervorbringt; wer sie ändern will, erhofft sich andere. Dann aber geht es gar nicht mehr um die Demokratie als solche. Insbesondere lässt sich daraus keine Rechtfertigung oder Legitimation für eine andere Demokratie ableiten. Denn das, was die Demokratie an politischen Ergebnissen hervorbringt (Output-Leistung), ist keine Kategorie, nach der sich legitime Demokratie und demokratische Legitimation bemessen. Die „Legitimation durch Verfahren“, die die Demokratie herzustellen sucht, hängt nicht an der Qualität der Politik, die sie erzeugt. Zwischen beidem besteht kein Zurechnungszusammenhang. Für die Inhalte der Politik sind nicht die Regeln der Demokratie, sondern die politischen Akteure in der Demokratie verantwortlich.

6 Die Debatte „über“ die Demokratie sollte sich daher von den politischen Kontexten des Augenblicks tunlichst fernhalten, um zu vermeiden, in Stellvertreter-Streitigkeiten um konkrete Politikinhalte hineingezogen zu werden. Die Antwort auf die Frage nach der „guten“ oder „besseren“ Demokratie muss auf die generelle Fähigkeit zur Gewährleistung demokratisch legitimierter Entscheidungen abheben, sich mithin unter den „Schleier des Nichtwissens“ bestimmter Politikvorhaben begeben.

7 Das gilt namentlich auch im Hinblick auf die gegenwärtige, erheblich konfrontativ geführte Auseinandersetzung um das Vorhaben kommunaler Gebiets- und Bestandsänderungen in Thüringen. Das Thema sollte weder dazu verleiten, aus aktuellem Kalkül die demokratischen Verfahrensregeln ad hoc zu ändern, noch dazu, aus genau dem umgekehrten Kalkül eine solche Änderung aktuell abzulehnen. Allemaal dann, wenn sich die Debatte um neue Demokratieregeln bereits im fortgeschrittenen Stadium förmlicher Gesetzgebung befindet, sollten Politikvorhaben, die aller Voraussicht nach in den Anwendungsbereich der neuen Regeln fallen, zurückgestellt werden.

(2) Anstelle einer ideologisch-dogmatischen Frontstellung zwischen Volk und Parlament geht es um die politisch-praktische Frage, ob direktdemokratische Formen wie das fakultative Referendum die repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen oder diese delegitimieren und schwächen.

8 Die latente Kritikanfälligkeit der Demokratie gilt entsprechend für die Rede von der Krise der repräsentativen Demokratie samt der aus diesem Befund sogleich und ohne weiteres abgeleiteten Forderung nach „mehr Demokratie ohne Repräsentation“. Vor überzogener Krisenrhetorik ist hier ebenso zu warnen wie vor einer Überhöhung direktdemokratischer Formen zu sakrosankten „Allheilmitteln“. Gerade auch die suggestiven Thesen von einer heutzutage ganz und gar „unpolitischen“ oder bloß noch „simulativen“, „Schein-“ oder „Postdemokratie“ sind kein guter Ratgeber. Mit ihrer destruktiven, anti-parlamentarischen Stoßrichtung drängt sich die Frage nach der hintergründigen Absicht, die damit verfolgt wird, geradezu auf. Und allemal fragt sich, warum es dann nicht zuallerst um (systemimmanente) Korrekturarbeiten an der repräsentativen Ordnung gehen muss, anstatt von dieser mit außerparlamentarischen Modellen der Staatswillensbildung abzurücken.

9 Überhaupt ist ein Denken, das in einer Frontstellung zwischen Volk und Parlament verharrt, dem Thema wenig dienlich. Allzu leicht kommen hier die alten Träume des Sowjetprinzips wieder zum Vorschein. Aber auch abgesehen davon wird dadurch die Debatte über direktdemokratische Instrumente auf die Polarität jenes (theoretischen) Grundkonflikts zurückgeworfen, welches denn die „eigentliche“ Form der Demokratie sei. Hierzu sind jedoch alle Argumente längst ausgetauscht. Sie gefechtshalber erneut auseinanderzusetzen, erschöpfte sich in bloßer Wiederholung – soweit sie nicht auch die veränderten politischen Realitäten in Rechnung stellen würden, die inzwischen zu beobachten sind. Jede Generation muss, so schrieb einstmal Karl Loewenstein, den Gegensatz zwischen Montesquieu, dem Verfechter der repräsentativen Staatswillensbildung, und Rousseau, dem Befürworter der unmittelbaren Manifestation des Volkswillens, neu durchdenken und austarieren.

10 Heute sind die gestiegenen Bedürfnisse der Bürger nach Partizipation an politischen Sachentscheidungen ebenso unverkennbar wie mittlerweile ergiebige Erfahrungen aus der plebiszitären Praxis in Ländern und Kommunen vorliegen. Beides deutet darauf hin, dass die „eigentliche“ Frage nicht mehr ideologisch-dogmatischer Natur ist, sondern in politisch-praktischer

Richtung dahin geht, ob und unter welchen Bedingungen die Ergänzung einer im Grundzug befürworteten repräsentativen Ordnung um direktdemokratische Elemente sinnvoll ist oder nicht bzw. die Demokratie belebt und ihre Akzeptanz befördert oder diese delegitimiert und schwächt. – Im Horizont dieses Vorverständnisses steht die nachfolgende Stellungnahme.

(3) Das vorgeschlagene fakultative, bürgerinitiierte Referendum wäre ein Novum in der deutschen Demokratie; die entsprechende Schweizer Regelung kann nur bedingt als Vorbild dienen.

11 Die Möglichkeit eines fakultativen, bürgerinitiierten Gesetzesreferendums (auch sog. aufhebendes oder korrigierendes Referendum genannt) ist in Deutschland bislang nirgends vorgesehen, sieht man von der speziellen, auf einen engen Fall beschränkten Ausnahme in Hamburg ab; Baden-Württemberg und Sachsen kennen nur das vom Landtag initiierte, Rheinland-Pfalz nur das von Volk und Parlamentsminderheit gemeinsam initiierte Fakultativ-Referendum. Mit der Novelle würde sich Thüringen demnach gewiss an die Spitze jenes anschwellenden Wettlaufs der Bundesländer in Sachen direkter Demokratie setzen, den das Volksentscheid-Ranking des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ so publikumswirksam orchestriert.

12 Der Regelungsvorschlag nimmt sich erklärtermaßen das entsprechende Instrumentarium in der Schweiz zum Vorbild (Art. 141 Schweizer Bundesverfassung). Der – beliebte – Verweis auf die Schweiz ist jedoch nur bedingt tragfähig. Darauf sei vorweg aufmerksam gemacht. Die dortige, so genannte „halbdirekte Demokratie“ etabliert eine Demokratieform, die vom repräsentativen Grundtypus der deutschen Demokratie grundsätzlich verschieden ist. Das wird einhellig so gesehen. Ihre eigengeartete Mischung von repräsentativer und direkter Demokratie (nach Proporz gebildete Regierungskoalition und dem damit einhergehenden Ausschluss eines Machtwechsels einerseits, sehr weit reichenden Volksrechten andererseits) beruht auf einem Konkordanzmodell, das von vornherein, d.h. systemimmanent, prägende Bauteile der repräsentativen Demokratie, wie das Gegenüber und den Wechsel von Regierung und Opposition, verdrängt. Aus dem Schweizer System können daher nicht unbesehen direktdemokratische Elemente herausgeschnitten und in das gänzlich andere System der deutschen Demokratie hineingeschnitten werden (vgl. so auch ThürVerfGHG, Az. 4/01, v. 19.9.2001, Rn. 134). Das bedeutet freilich nicht, dass nicht auch die repräsentative Demokratie – bis zur Grenze

der Systemveränderung – den Einbau direktdemokratischer Elemente ertragen und vertragen kann.

III. Verfassungsrechtliche Bewertungen

1. Verfassungsvorbehalt

(4) Die Einführung eines fakultativen Referendums bedarf einer Verfassungsänderung, die das Wesentliche dieses neuen Instruments bestimmt. Diesem Gebot genügt der Gesetzentwurf zwar grundsätzlich, aber nicht hinreichend.

13 Nach Art 45 S. 2 ThürVerf verwirklicht das Volk „seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid“. Das gilt auch für die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt: „Gesetze werden vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen“ (Art. 81 Abs. 1, Art. 47 Abs. 1 ThürVerf). Im ersten Fall handelt das Volk mittelbar durch die Wahl des Landtags (Art. 48 Abs. 1, Art. 49 f. in Verbindung mit Art. 46 ThürVerf), im zweiten Fall unmittelbar. Die Thüringische Verfassung verzichtet darauf, das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren näher zu regeln, sondern verweist dazu – mit Ausnahme der Mehrheitsregeln (Art. 61 Abs. 2 S. 1, Art. 83 Abs. 2 S. 1 ThürVerf) – auf die einfache Gesetzgebung (Art. 82 Abs. 8 ThürVerf). Hingegen wird das Verfahren der Volksgesetzgebung in seinen wesentlichen Grundzügen bereits auf Verfassungshöhe bestimmt (vgl. Art. 82 Abs. 1 bis 7, Art. 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf).

14 Auch bei dem vorgeschlagenen fakultativen Referendum handelt es sich um einen Akt der volksunmittelbaren Staatswillensbildung. Es eröffnet die rechtlich verbindliche Entscheidung des Volkes über das Inkrafttreten eines (zuvor im Landtag oder vom Volk beschlossenen) Gesetzes. Damit liegt dem Referendum zwar selbst kein aus der Mitte des Volkes vorgeschlagener Gesetzentwurf zugrunde. Gleichwohl handelt es sich um ein Instrumentarium der Volksgesetzgebung. Den Unterschied zur „positiven“ Volksgesetzgebung, die auf ein Volksbegehren folgt, verdeutlicht die Kennzeichnung als „negative“ Volksgesetzgebung. Der im Wege eines Referendumsbegehrens initiierte Volksentscheid zielt nicht auf die Annahme oder Bestätigung eines Gesetzes, sondern hat die Frage nach dessen Ablehnung oder Verhinderung zum Gegenstand (siehe noch Abs.-Nr. 28 ff.).

15 Der Regelungsvorschlag enthält daher nicht nur eine geringfügige Ergänzung oder Variierung der bestehenden und in der Thüringer Verfassung abschließend geregelten Formen der Volksgesetzgebung, sondern erweitert diese um ein neues, eigenständiges Element. Das Volk wird in weit größerem Umfang zur Teilnahme an der gesetzgebenden Staatswillensbildung befugt, als es bislang verfassungsmäßig bestimmt ist. Schon aus dieser Feststellung folgt, dass über die Einführung fakultativer Referenden nur durch ausdrückliche Änderung der Verfassung, nicht hingegen allein durch einfache Gesetzgebung entschieden werden kann.

16 Für die Annahme eines dahingehenden Verfassungsvorbehalts spricht zudem, dass mit dem Instrument des fakultativen Referendums eine merkliche Stärkung des Gedankens der direkten Demokratie verbunden ist, die geeignet ist, das von der Verfassung vorgegebene Staatsgefüge zu beeinflussen. Das Kräfteverhältnis zwischen Landtags- und Volksgesetzgeber und ihre Gestaltungsspielräume erfahren eine wirkmächtige Neujustierung, wenn zukünftig parlamentarische Gesetzgebung prinzipiell dem außerparlamentarischen Einfluss referendumsfähiger Gruppen ausgesetzt ist und beschlossene Gesetze in jedem Fall eine 100-tägige (Stillhalte-)Frist für mögliche Referendumsbegehren abwarten müssen, bevor sie in Kraft treten können. Eine solche Verschiebung in der bisherigen staatsorganisationsrechtlichen Ausrüstung von repräsentativ- und direktdemokratischer Gesetzgebung darf ohne Verfassungsänderung, die das Wesentliche des neuen Instruments bestimmt, nicht vorgenommen werden.

17 Diesem Gebot der Verfassungsänderung genügt der Gesetzentwurf unter der LT-Drs. 6/2283 vom 15.6.2016 zwar grundsätzlich, aber nicht hinreichend.

(5) Auf Verfassungshöhe müssten zusätzlich bestimmt werden: das erforderliche Mehrheitsquorum im Referendumsentscheid, die Möglichkeit zur Unterbreitung eines parlamentarischen Alternativentwurfs, die Form der Unterstützerunterschriften für das Referendumsbegehren, das Nicht-Inkrafttreten eines Gesetzes innerhalb der Begehrensfrist, die Möglichkeit einer dem entgegnetretenden parlamentarischen Entscheidung sowie schließlich die Frist, innerhalb derer der Referendumsentscheid herbeizuführen ist.

18 Der vorgeschlagene Absatz 8 des Art. 82 ThürVerf fügt das Instrumentarium des fakultativen Referendums als neue Form der Staatswillensbildung durch Volksentscheid in die Verfassungsordnung ein und bestimmt dabei wesentliche Elemente seiner Ausgestaltung: (1) die zweistufige Abfolge (Referendumsbegehren, Volksentscheid), (2) die Initiativberechtigung (wahl- bzw. stimmberechtigte Bürger), (3) das Begehrensquorum (50.000 Bürger), (4) die Begehrensfrist (100 Tage nach Verkündung des Gesetzes), (5) den Referendumsgegenstand (ein Gesetz – wobei der Wortlaut jede Art eines Gesetzes umfasst: ein vom Landtag ebenso wie ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz, ein einfaches ebenso wie ein verfassungsänderndes Gesetz), sowie (6) die Tatbestände unzulässiger Referendumsbegehren (Verweis auf Art. 82 Abs. 2 ThürVerf) und (7) den Vorbehalt verfassungsgerichtlicher Entscheidung bei dafürgehaltener Unzulässigkeit des Referendumsbegehrens (Verweis auf Art. 82 Abs. 3 S.2 ThürVerf).

19 Damit sind indessen noch nicht alle, dem Verfassungsvorbehalt unterliegenden wesentlichen Verfahrenselemente bestimmt. Auch aus der vergleichenden Betrachtung der sich über sieben Absätze in Art. 82 ThürVerf erstreckenden Regelungen zur („positiven“) Volksgesetzgebung ergibt sich, dass der Gesetzentwurf zu Art. 82 Abs. 8 ThürVerf insoweit noch Lücken aufweist, d.h. noch weitere verfassungsrechtliche Regelungsbedarfe hinterlässt:

20 So darf es nicht der einfachen Gesetzgebung (wie in § 8a Abs. 4 ThürBRVVG-Entwurf, LT-Drs. 6/2541, vorgesehen) überlassen bleiben, das für einen erfolgreichen Referendumsentscheid erforderliche Mehrheitsquorum (Stimmenmehrheit mit Zustimmungs- bzw. hier Ablehnungsquorum in Prozent oder Bruchteil der Stimmberechtigten) festzulegen. Hierfür ist eine höherstufige verfassungsrechtliche Regelung vonnöten – ebenso wie dies in Art. 82 Abs. 7 S. 3 und in Art. 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf für den Volksentscheid auf Volksbegehren hin bestimmt ist; diese Vorschriften sind weder unmittelbar noch analog auf den Referendumsentscheid anwendbar. Der Einfachheit halber kann insoweit freilich im Wege der Verweisung gearbeitet und die entsprechende Anwendung der genannten Normen angeordnet werden.

21 Desweiteren müsste bereits auf Verfassungshöhe bestimmt sein, dass dem Landtag im Falle eines (zulässigen) Referendumsbegehrens die Möglichkeit eingeräumt ist, dem Volk einen zusätzlichen alternativen Gesetzentwurf vorzulegen. Nach dem vorliegenden Regelungsvorschlag wird dem Landtag dies erst auf einfachgesetzlicher Ebene zugestanden (vgl. § 8 a Abs. 3 Halbs. 2 ThürBRVVG-Entwurf, LT-Drs. 6/2541). Solche Interventionsmöglich-

keit bestimmt aber die Stellung des Parlaments im Rahmen der Volksgesetzgebung ganz wesentlich und unterliegt daher ebenfalls dem Verfassungsvorbehalt. Für den Fall der Volksgesetzgebung auf Volksbegehren hin ist diese Möglichkeit daher zu Recht ausdrücklich in der Verfassung geregelt (Art. 82 Abs. 7 S. 2 Halbs. 2 ThürVerf).

22 Entsprechendes dürfte für die Anforderungen an den förmlichen Nachweis der für das Referendumsbegehren notwendigen Unterstützerunterschriften (von 50.000 stimmberechtigten Bürgern) gelten. Jedenfalls, soweit sich das Begehren gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz wendet, ist es für das Verhältnis von Parlaments- und Volkskompetenzen in der Gesetzgebung wiederum von ganz wesentlicher Bedeutung, in welcher Form die Unterstützungsunterschriften gesammelt werden können bzw. nachgewiesen werden müssen: Bedarf es der Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder genügt die freie Sammlung? Die Frage sollte daher nicht zur Disposition des einfachen (freilich insofern an verfassungsrechtliche Maßgaben gebundenen) Gesetz- oder gar nur Verordnungsgebers stehen, sondern durch den Verfassungsgesetzgeber entschieden werden. Dem trägt Art. 82 Abs. 5, 6 ThürVerf für den Fall der durch Volksbegehren initiierten Gesetzgebung entsprechend Rechnung.

23 Aus der gleichen Erwägung zur grundlegenden Bedeutung für die Bauform der demokratischen Willensbildung folgt ferner die Notwendigkeit, die Rechtsfolge des neuen Instrumentariums, nämlich das vorläufige Nicht-Inkrafttreten eines verkündeten Gesetzes, in ausdrücklicher Verfassungsnorm zu bestimmen. Noch ungeachtet der Frage, wie weitreichend das fakultative Referendum die verfassungsrechtliche Bauform der Demokratie verändert, so ist es doch dessen eigentümliche Funktion, für den Zeitraum von mindestens 100 Tagen zu verhindern, dass – vom Volk oder vom Landtag beschlossene – Gesetze in Kraft treten können. Damit aber durchbricht das Referendum den regelmäßigen, in Art. 85 Abs. 2 ThürVerf bestimmten Fortgang der Dinge, wonach ein Gesetz grundsätzlich 14 Tage nach dessen Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft tritt. Schon im Hinblick darauf löst die Einführung des vorgeschlagenen Fakultativ-Referendums verfassungsrechtlichen Klarstellungsbedarf aus. Doch dass die Geltung bereits „verfassungsmäßig zustandegekommener“ Gesetze (Art. 85 Abs. 1 ThürVerf) auf diese Weise hinausgeschoben wird, begründet auch für sich die Notwendigkeit, diesen (Veto-)Effekt in einer verfassungsrechtlichen Regelung ausdrücklich zu benennen.

24 Daran knüpft eine nächste Forderung des Verfassungsvorbehalts an: Dem Parlament ist verfassungsausdrücklich die Möglichkeit zuzugestehen, dem vorbenannten regelmäßigen (Veto-)Effekt des fakultativen Referendums entgegenzutreten und damit zu erwirken, dass ein von ihm beschlossenes Gesetz nach der Regel des Art. 85 Abs. 2 ThürVerf unmittelbar in Kraft treten kann. Das kann etwa dadurch erreicht werden, dass das Referendum generell von einer entsprechenden Freigabeerklärung des Parlaments abhängig gemacht wird, oder dadurch, dass das Parlament zumindest im Einzelfall ein Gesetz für dringlich erklären kann. Dergleichen sieht der vorliegende Gesetzesentwurf nicht einmal auf einfachgesetzlicher Ebene (in §§ 8 a, 8 b ThürBRVVG-Entwurf, LT-Drs. 6/2541) vor. Doch folgt ein solche Vorbehaltsregelung zugunsten des gesetzgebenden Repräsentativorgans, wie noch dazulegen sein wird (Abs.-Nr. 74 ff.), aus den Maßgaben, die die Thüringer Verfassung mit der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 83 Abs. 3 an jede zulässige Verfassungsänderung stellt.

25 Der verfassungsrechtlichen Festlegung bedarf schließlich die Frist, innerhalb derer das mit einem zulässigen Referendumsbegehren angegangene Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorzulegen ist. Diese Fristbestimmung ist derart wesentlich für das Geltungsschicksal eines – bereits beschlossenen und verkündeten – Gesetzes, dass auch sie nicht dem einfachen Gesetzgeber (wie in § 8 a Abs. 3 ThürBRVVG-Entwurf, LT-Drs. 6/2541) anheim gestellt werden darf. Diesem Verfassungsgebot entspricht, für den Volksentscheid auf Volksbegehren hin, die Regelung des Art. 82 Abs. 7 ThürVerf.

2. Systematische Stellung

(6) Im Wege des fakultativen Referendums wird das Volk zwar unmittelbar gesetzgeberisch, nicht aber unmittelbar gesetzgebend tätig. Die Novelle „passt“ daher sachlich nicht in den Art. 82 ThürVerf, sondern müsste außerhalb dessen untergebracht werden, etwa in einem neuen Art. 82 a ThürVerf. Auch eine ausdrückliche Benennung des neuen Instruments in Art. 45 S. 2 ThürVerf wäre zu empfehlen.

26 Die unter der LT-Drs. 6/2283 vorgeschlagene Verfassungsergänzung „platziert“ das fakultative Referendum in Absatz 8 des Art. 82 ThürVerf. Der damit gewählte Standort für die verfassungsrechtliche Grundlegung dieses neuen Instrumentariums ist kodifikatorisch verfehlt.

27 Art. 82 ThürVerf regelt – in allen Absätzen seiner gegenwärtigen Fassung – die formellen und materiellen Voraussetzungen, unter denen das Volk, anknüpfend an die Fundamentalnormen des Art. 45 S. 1, 2, 47 Abs. 1 ThürVerf, selbst gesetzgebend tätig werden kann und bestimmt dafür den Weg des Volksbegehrens mit anschließendem Volksentscheid. Regelungsgegenstand des Art. 82 ThürVerf ist damit das Verfahren der Volksgesetzgebung in seiner „positiven“ Stoßrichtung, wie es auch in Art. 81 Abs. 1 und Abs. 2 ThürVerf zum Ausdruck gelangt: Gesetzesvorlagen können (auch) durch Volksbegehren eingebracht, Gesetze (auch) durch Volksentscheid beschlossen werden.

28 Mit dem Entwurfsvorschlag des neuen Art. 82 Abs. 8 ThürVerf soll – ergänzend dazu – die Möglichkeit der nachlaufenden Entscheidung des Volkes über verabschiedete Gesetze geschaffen werden. Die Stoßrichtung dieser Variante der Volksgesetzgebung ist jedoch von den bereits vorgesehenen direktdemokratischen Mitwirkungsformen im Bereich der Gesetzgebung kategorisch unterschieden. Diese geht nicht „positiv“ auf die Schaffung eines Gesetzes, sondern „negativ“ gegen die Entstehung eines Gesetzes.

29 Solche Qualifizierung stemmt sich natürlich nicht gegen jedwede „positiven“ Motivationen, von denen der Regelungsvorschlag getragen ist, nicht gegen die „positiven“ Impulse für eine lebendigere Demokratie, die mit ihm angestrebt werden, nicht gegen die „positiven“ Rückwirkungen auf die parlamentarische Willensbildung, die davon erwartet werden. Ebenso wenig wird dabei übersehen, dass das fakultative Referendum zu Beginn ein „positives“ Tätigwerden, also eine Initiative aus dem Volk voraussetzt, und dass es am Ende in einen „positiven“ Volksentscheid münden kann, sich also eine Mehrheit für das Gesetz ausspricht.

30 All das ändert aber nichts an der Logik des Referendums, dass dem Volk damit ein Vetorecht an die Hand gegeben wird; darin hat es seinen Sinn und seine Funktion: Sein Adressat sind nicht diejenigen, die mit einem beschlossenen Gesetz politisch einverstanden sind, sondern diejenigen, die es nicht sind. Die Initiatoren eines Referendums sind naturgemäß Opponenten des Gesetzes, gegen das es angestoßen wird. Das Referendum verfolgt daher nach seiner instrumentellen Anlage keine gesetzest gestaltende, sondern eine gesetzestverhindernde Absicht. In der (Schweizer) Literatur wird es demgemäß treffend als „Bremse“ bezeichnet, die volksinitiierte Gesetzgebung hingegen als „Gaspedal“.

31 Im Wege von fakultativen Referenden wird das Volk mithin zwar unmittelbar gesetzgeberisch, aber nicht unmittelbar gesetzgebend tätig. Diesem Unterschied sollte auch in regelungstechnischer Hinsicht klar Rechnung getragen werden. Der verfassungsändernde Gesetzentwurf „passt“ sachlich nicht in den Art. 82 ThürVerf, sondern müsste außerhalb dessen „untergebracht“ werden. Als naheliegender Ort käme insofern ein neuer Art. 82 a ThürVerf in Betracht. Darin wären dann auch all diejenigen wesentlichen Verfahrenselemente aufzunehmen, die – wie ausgeführt (Abs.-Nr. 20 ff.) – schon auf Verfassungshöhe geregelt werden müssten.

32 In der Konsequenz des Gesagten liegt es, dass im Zuge der verfassungsrechtlichen Verankerung des fakultativen Referendums – zumindest zur Klarstellung – auch eine entsprechende Ergänzung des Art. 45 S. 2 ThürVerf empfehlenswert wäre.

3. Abwägung unter Wahrung der „Prävalenz“ parlamentarischer Gesetzgebung

(7) Auch in Anbetracht des fakultativen Referendums gilt, dass das durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf im Einklang mit Art. 28 Abs. 1 GG für unabänderlich erklärte Regel-Ausnahme-Verhältnis von repräsentativer Demokratie und Elementen direkter Demokratie hinreichend institutionell abzusichern und vor einem allmählichen Umschlagen in konkordanzdemokratische Formen der Staatswillensbildung zu bewahren ist. Unter dieser Maßgabe bedürfen die absehbaren Wirkungen des fakultativen Referendums einer abwägenden Bewertung.

33 Wie das Grundgesetz (in Art. 79 Abs. 3), so bindet auch die Thüringer Verfassung (in Art. 83 Abs. 3) den verfassungsändernden Gesetzgeber an bestimmte identitätsstiftende und -sichernde Grundentscheidungen des Verfassungsgebers. Über diese kann er – sei es der Landtag oder das Volk (Art. 83 Abs. 1, 2 ThürVerf) – nicht legal verfügen.

34 In diesem Sinne folgt aus Art. 83 Abs. 3 ThürVerf, dass ein verfassungsänderndes Gesetz, durch das die in den Artikeln 1, 44 Abs. 1, 45 und 47 Abs. 4 niedergelegten Grundätze berührt werden, unzulässig und nichtig ist.

35 „Berührt“ heißt indessen nicht „unantastbar“. Das hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seiner grundlegenden Entscheidung vom 19. September 2001 (Az. 4/01, Rn. 127 ff., 132; ThürVBl. 2002, S. 31 ff.) – unter Bezug auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – deutlich gemacht. Er sieht die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf erst dann als verletzt an, „wenn das zur verfassungsrechtlichen Prüfung stehende Gesetz das Demokratieprinzip einschließlich des Prinzips der Volkssouveränität, das Rechtsstaatsprinzip oder einen der anderen in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf genannten Grundsätze ganz oder in einem Teilbereich außer acht lässt, sofern dieser Teilbereich zu den konstituierenden Elementen eines der Grundsätze gehört und wenn seine Außer-Acht-Lassung den Grundsatz einem allmählichen Verfallsprozess aussetzt“ (a.a.O., Rn. 132).

36 Strebt das Gesetz, wie hier der Entwurf zur Einführung eines fakultativen Referendums, die „inhaltliche Ausformung“ eines dieser Grundsätze, hier das Demokratieprinzip, an, ist daher „im einzelnen zu prüfen, ob und in welcher Intensität sich die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen“ auf diesen Grundsatz auszuwirken vermögen. Zu diesem Zweck und in diesem Sinne ist die verfassungsändernde Norm einschließlich ihrer absehbaren Wirkungen einer „abwägenden“ Bewertung zuzuführen (ThürVerfGH, a.a.O., Rn. 133). Diese unterliegt der vollen verfassungsgerichtlichen Kontrolle; ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Normgebers besteht insofern nicht (ThürVerfGH, a.a.O. Rn. 136 ff.).

37 Solche Abwägung steht unter dem Leitgedanken der „Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung vor der Volksgesetzgebung“. Dieser gehört zu den konstituierenden Elementen des Demokratiegrundsatzes, wie er in der Thüringer Verfassung ausgeformt und durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf für unabänderlich erklärt wird. Auch das ist vom Thüringer Verfassungsgerichtshof in besagter Grundlagenentscheidung (a.a.O., Rn. 177) klar herausgestellt worden.

38 Der Gerichtshof befindet sich damit im Einklang mit der seit langem herrschenden Linie der Rechtsprechung in anderen Bundesländern, ebenso des Bundesverfassungsgerichts und in der Literatur. Danach wird übereinstimmend daran festgehalten, dass bei aller Offenheit für plebiszitäre Gesetzgebung die Ewigkeitsgarantien – zumal auch vor dem Hintergrund des bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebots (Art. 28 Abs. 1 GG) – einen Vorrang der repräsentativen Demokratie konstituieren.

39 Ausdrücklich nimmt der Thüringer Gerichtshof die dementsprechende Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVBl. 2000, 397 ff.) in Bezug; zuletzt erkennt das Hamburgische Verfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 13. Oktober 2016 (Az. HVerfG 2/16) mit anderen Worten, aber im Ergebnis gleichsinnig: Zwar seien Volkswillensbildung und parlamentarische Willensbildung hinsichtlich der dabei gefundenen Ergebnisse gleichrangig, „jedoch ist damit dem Volksgesetzgeber nicht auch quantitativ und qualitativ der gleiche oder gar ein höherer Stellenwert einzuräumen“. Auch das Grundgesetz erkenne zwar das Volk im Rahmen landesverfassungsrechtlicher Möglichkeiten zur Herrschaftsausübung durch Abstimmungen als gleichwertig an, „es garantiert jedoch zugleich dem Repräsentationsorgan eine substantielle Aufgabenzuweisung im Sinne quantitativ und qualitativ genügender Entscheidungsbefugnisse“ (a.a.O, amtl. Entscheidungsumdruck, S. 41 f.).

40 Aus diesem, die deutsche wie die thüringische Verfassungsidentität prägenden Gebot des Vorrangs, der Prävalenz oder Dominanz der repräsentativen Demokratie folgt demnach: Die Funktionstüchtigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung darf durch plebiszitäre Mitwirkungsformen zwar ergänzt und bereichert, nicht aber geschwächt oder gefährdet werden. Insofern besteht ein vom ursprünglichen Verfassungsgeber überkommenes Regel-Ausnahme-Verhältnis, das stets auch vor einem allmählichen Verfallsprozess, also vor einem Umschlagen in eine vom repräsentativen Grundtypus verschiedene Konkordanzdemokratie zu bewahren ist. Gegenüber dem jederzeit legitimen Ansinnen, die Leistungsfähigkeit der Demokratie plebiszitär zu stärken, sind daher Stellung und Funktion des Parlaments derart institutionell abzusichern, dass dieses – quantitativ und qualitativ – als „Primärraum“ der demokratischen Willensbildung und Entscheidung nachhaltig wirksam bleibt.

41 Unter der Maßgabe derart „abwägender Bewertung“ (s. Abs.-Nr. 36 f.) ist der Vorschlag zur Einführung fakultativer, bürgerinitiiertes Gesetzesreferenden nicht frei von verfassungsrechtlichen Zweifel und zieht damit die Notwendigkeit erneuter Überdenkung nach sich.

a) Höhere Verfassungshürden als für Bürgerantrag und Volksgesetzgebung

(8) Das fakultative Referendum berührt mit seiner strukturellen und regelmäßigen Sperr- und Vorbehaltswirkung zugunsten des plebiszitären Vetorechts das parlamentarische Gesetzgebungsrecht weitaus gravierender als die nur punktuell und gelegentlich konkurrierende Volksgesetzgebung. Schon gar keine Verwandtschaft besteht mit dem Instrument des Bürgerantrags. Der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums begegnen daher aus Art. 83 Abs. 3 ThürVerf vergleichsweise höhere Hürden.

42 Die verfassungsrechtliche Einschätzung hängt zuvörderst – gleichsam weichenstellend – davon ab, welche Wirkungs- oder Eingriffsintensität man dem fakultativen Referendum im Verhältnis zum parlamentarischen Gesetzgeber zuspricht. Dabei schlägt nicht weiter zu Buche, dass das Referendum durchaus auch vom Volk beschlossene Gesetze zum Gegenstand haben kann; der Fall wird ohnehin weit seltener zu erwarten sein als ein gegen ein Parlamentsgesetz initiiertes Referendum.

43 Hierzu gibt es nun die Anschauung, dass das („negative“) Referendum mit seiner bloßen Vetomöglichkeit im Vergleich zur („positiven“) Volksgesetzgebung mit seiner anspruchsvollen Interventionsbefugnis das weit weniger weitreichende Volksrecht darstelle. Dem muss indessen widersprochen werden. Das Referendum tritt im Gegenteil in eine weitaus gravierendere Spannung zur repräsentativen Demokratie.

44 Während die Volksgesetzgebung wesensgemäß nur punktuell mit dem parlamentarischen Gesetzgebungsrecht konkurriert, führt das Konzept des Referendums dazu, dass das Parlament strukturell unter plebiszitären Vorbehalt gestellt wird. Es vermag fortan nicht mehr aus eigener Kraft ein Gesetz in Geltung zu setzen. Mit jedem Gesetz, das es beschließt, wird das Parlament davon abhängig, dass kein Referendumsbegehren gestellt wird, also das Volk auf sein Veto verzichtet, oder dass das Volk im anschließenden Entscheid das Gesetz nicht ablehnt. In Anbetracht der Frist, innerhalb derer das Referendum begehrt werden kann, steigert sich diese Abhängigkeit noch zu einer (zwar zeitlich begrenzten, aber insoweit definitiven) Blockade der parlamentarischen Gesetzgebung. Diese konzeptionelle Anlage rückt das fakultative Referendum ersichtlich in weitaus größere Nähe zum konkordanzdemokratischen Demo-

kratiemodell als die Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid.

45 Dem steht nicht entgegen, dass ein Volksbegehren unstreitig – auch nach Thüringer Landesrecht, vgl. § 9 Abs. 2 ThürBVVG – nicht nur auf die Schaffung, sondern auch auf die Aufhebung eines Gesetzes gerichtet sein kann. Gerade gegenüber dieser Möglichkeit erweist sich das gesondert installierte Volksveto als erhebliche Verstärkung eines plebiszitären Oppositionswillens. Indem es ausnahmslos jedes Parlamentsgesetz seiner Sperr- und Vorbehaltswirkung unterwirft, liegen sein Sinn und Effekt nicht nur darin, die Parlamentsgesetzgebung gelegentlicher Korrektur auszusetzen, sondern darin, sie an eine regelmäßige plebiszitäre Kontrolle zu binden. Eine solche Systemveränderung fordert die Funktionstüchtigkeit der repräsentativen Demokratie weit mehr heraus als ein Initiativbegehren zur Aufhebung eines Gesetzes.

46 Schon gar nicht, auch nicht annähernd, kann das fakultative Referendum als ein Verwandter des „Bürgerantrags“ gemäß Art. 68 ThürVerf angesehen werden. Just dies aber insinuiert der vorliegende Regelungsvorschlag: Seine Begründung für das darin bestimmte Begehrensquorum von 50.000 Stimmberechtigten verweist ausdrücklich auf die dementsprechende Mindestanzahl beim Bürgerantrag (Art. 68 Abs. 3 ThürVerf, § 7 Abs. 2 S. 2 ThürBVVG); und auch die systematische Platzierung der einfachrechtlichen Ausgestaltungsregelung (in §§ 8 a, 8 b ThürBRVVG-Entwurf, LT-Drs. 6/2541) – nämlich in einem neuen Dritten Abschnitt „zwischen“ Bürgerantrag (§§ 7, 8 ThürBVVG) und Volksbegehren (§§ 9 ff. ThürBVVG) – beruht ersichtlich auf einer dafürgehaltenen Nähe zum Instrument des Bürgerantrags.

47 Doch indem dieser lediglich darauf gerichtet ist, dem Landtag bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung, auch Gesetzentwürfe, zur Behandlung zu unterbreiten, ist mit ihm – anders als bei Volksbegehren, Volksentscheid und Referendum – keine Ausübung von Staatsgewalt nach Art. 45 S. 1 ThürVerf verbunden. Der Bürgerantrag zielt nicht auf eine direktdemokratische Entscheidung, sondern ist, wie auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof festgestellt hat (a.a.O., Rn. 145 f.), lediglich ein Mittel zur individuellen Einwirkung auf die parlamentarische Willensbildung, somit von der bürgerchaftlichen Petition allein durch die organisierte Bündelung gleichgerichteter politischer Meinungen unterschieden. Irgendeine Berührung des in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf gesicherten Prinzips parlamentarischer Demokratie geht damit nicht einher.

48 Daher greift es weitaus zu kurz, hier zu argumentieren, durch die Existenz des fakultativen Referendums würde der parlamentarische Gesetzgeber – eben ähnlich wie beim Bürgerantrag – dazu angehalten, sich bei Gesetzesvorhaben noch mehr als bislang am Willen des Volkes zu orientieren (LT-Drs. 6/2283, S. 1, 3). Die Prognose, das neue Instrument werde die Responsivität der repräsentativen Gesetzgebungsarbeit verbessern, mag gute Gründe für sich haben. Doch das Referendum auf diese faktische Vor- oder Rückwirkung zu reduzieren, blendet dessen instrumentelle Anlage aus und verschleiern damit dessen Konfrontation mit dem substantiellen Gesetzgebungsrecht des gewählten Repräsentativorgans.

49 Aus den vorstehenden Einsichten gilt es die Schlußfolgerung zu ziehen, dass die Hürden, die Art. 83 Abs. 3 ThürVerf der verfassungsändernden Einführung fakultativer Gesetzesreferenden setzt, vergleichsweise höher sind.

50 Vor diesem Hintergrund sind den voraussichtlichen Wirkungen des fakultativen Referendums, die die Lebendigkeit und Leistungskraft der Demokratie zu stärken vermögen, die Intensität jener Auswirkungen gegenüberzustellen, die damit für die Funktionstüchtigkeit der parlamentarischen Gesetzgebung einhergehen. Dabei erscheinen vor allem folgende Aspekte von maßgebender Relevanz:

b) Potentiale direktdemokratischer Bereicherung

(9) Das bürgerinitiierte, fakultative Referendum vermag zu einer Steigerung der Responsivität und Orientierung der Gesetzgebung am empirischen Volkswillen beizutragen, ebenso zu einer Überwindung gelegentlicher Dissonanzen und systemischer Distanzen zwischen Volk und Parlament, zur konsensstiftenden Lösung festgefahrener Konstellationen und konfrontativer Festlegungen sowie zur Verhinderung parlamentarischer „Kontralegislatur“ gegen laufende Initiativen der Volksgesetzgebung. Zu seinen Vorzügen zählt des Weiteren, dass es sich – anders als die Volksgesetzgebung – auf Vorlagen bezieht, die bereits das parlamentarische Verfahren durchlaufen haben.

51 Für das Referendum kann unverkennbar in die Waagschale geworfen werden, dass es die Responsivität der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit zu steigern sucht. Anders als das vom Parlament initiierte Referendum

(„von oben“), legt die vorgeschlagene Variante die Initiative in die Hand der Bürgerschaft („von unten“) und vermeidet damit, dass das Parlament seine Entscheidungsverantwortung im Einzelfall abwälzt. Vielmehr wird es bereits durch die Existenz dieses Instruments dazu angehalten, seine Verantwortung und Funktion als Vertretung des Volkes sensibler, d.h. offener und empfänglicher für den empirischen Willen des Volkes wahrzunehmen. Dadurch vermag das Parlament mehr und unmittelbarer als bislang für seine laufende Arbeit „zur Verantwortung gezogen“ und seinen Entscheidungen ein Mehr an Akzeptanz und Legitimität zugeführt werden können.

52 Gelegentliche Dissonanzen und systemische Distanzen zwischen Volk und Parlament finden hier ein institutionalisiertes Verfahren der Verständigung und Annäherung. Gerade in festgefahrenen Konstellationen und bei konfrontativen Festlegungen, wie sie häufig aus den politischen Eigengesetzlichkeiten des Parlamentsbetriebs resultieren, kann das fakultative Referendum konfliktlösende und konsensstiftende (Vor-)Wirkungen entfalten. Abgehobenheitstendenzen von Parteien und Politikern setzt es seine erdenden Wirkungen entgegen.

53 Zugleich teilt es in spezifischer Weise die Funktion aller direktdemokratischen Elemente, als Ventil für die gestiegenen Partizipationsbedürfnisse der Gesellschaft zu dienen und diese in die Bahnen eines institutionalisierten, förmlichen Verfahrens zu lenken.

54 Allemal vermag es dem Phänomen parlamentarischer „Kontralegislatur“ zur Aushebelung direktdemokratischer Gesetzesinitiativen zu begegnen, indem es auf Versuche, ein laufendes Volksbegehren durch Schaffung vollendeter und irreversibler Tatsachen zu vereiteln, mit plebiszitärer Ablehnung reagieren kann.

55 Solche Ablehnung erschöpft sich zwar in einem bloßen „Nein“, hat im Vergleich zur „positiven“ Volksgesetzgebung jedoch den Vorzug, dass sich das Volksvotum auf eine Vorlage bezieht, die bereits das parlamentarische Verfahren (mit seinen Funktionen der Kompromissfindung und Pluralismussicherung) durchlaufen hat.

c) Funktionsbeeinträchtigende Auswirkungen auf die repräsentativ-demokratische Gesetzgebung

(10) *Mit dem fakultativen Referendum wird die parlamentarische Gesetzgebung einem permanenten Vorbehalt plebiszitärer Ablehnung unterworfen. Die Gemeinwohlchance, die in der Möglichkeit liegt, Gesetze auch einmal gegen momentane Stimmungen im Volk zu erlassen, geht verloren. Das Drohpotential des Referendums versetzt parlamentarische Minderheiten und ihre Parteien in die Lage, die parlamentarische Mehrheit vor sich her zu treiben. Referendumsfähige Kräfte der außerparlamentarischen Opposition gewinnen privilegierten Einfluss, die intermediären Gewalten des organisierten Pluralismus erstarken zu wirkmächtigen Mitgesetzgebern. Durch die generelle, sach- und begehrensunabhängige Aussetzung eines Gesetzes für die Dauer der Begehrensfrist wird das Parlament zeitweilig seiner Aufgabe und Funktion enthoben. Für die Ablehnung des Gesetzes im Referendumsentscheid kann das Volk nicht zur Verantwortung gezogen, sie wird dem Parlament zur Last gelegt werden.*

56 Demgegenüber fallen nicht minder die Auswirkungen ins Auge, die das fakultative Referendum für die Funktionstüchtigkeit des gesetzgebenden Repräsentativorgans mit sich bringt – als da vor allem zu nennen sind:

57 Durch das fakultative Referendum gerät alle parlamentarische Gesetzgebung unter den permanenten Vorbehalt plebiszitärer Verwerfung. Jedes vom Parlament beschlossene Gesetz wird der latenten Gefahr ausgesetzt, durch ein Referendum gestoppt zu werden. Damit aber wandert das Schicksal eines jeden Gesetzes, sein förmliches Inkrafttreten ebenso wie der mit ihm verfolgte Politikansatz, prinzipiell in den außerparlamentarischen Raum; dem Parlament entgleitet – quantitativ wie qualitativ – die Verfügungsgewalt über seine Gesetzgebungsfunktion und Gestaltungskompetenz.

58 Die Leistungen des parteiengesetzten Parlamentarismus, die Vielfalt politischer Interessen und Meinungen in einem kompetitiven Läuterungsprozess auf einen Ausgleich zu führen und durch eine Prioritätsentscheidung nach dem Mehrheitsprinzip zu einem kohärenten Ganzen zu verbinden und darin zu repräsentieren: diese Leistungen sehen sich unweigerlich konterkariert, wenn sie unter den stetigen Vorbehalt eines Volksveto gestellt werden,

das mit einem schlichten „Nein“ alles und jedes Ergebnis, selbst das noch so mühsam errungene, zurückweisen kann.

59 Die Gefahr, dass auf diese Weise parlamentarische Entscheidungen Opfer momentaner Stimmungen im Volk oder kurzatmiger Launen des Zeitgeistes werden können, ist so offenkundig wie realitätsnah. Und so erschüttert das fakultative Referendum auch die Gemeinwohlchance, die darin liegen kann, dass die Volksvertretung einmal gegen den vermeintlichen, aktuellen Volkswillen entscheidet.

60 Statt dessen wird der parlamentarischen Minderheit und/oder referendumsfähigen Kräften der außerparlamentarischen Opposition ein Instrument an die Hand gegeben, um die parlamentarische Mehrheit und mit ihr die Regierung gleichsam plebsitär vor sich herzutreiben. Die vorbenannte, an sich positiv zu bewertende Steigerung der Responsivität der parlamentarischen Arbeit, die das Fakultativ-Referendum bewirken kann (s. Abs.-Nr. 51 ff.), kehrt sich unwillkürlich um in den Zwang, ein Gesetz nach Möglichkeit referendumsfest zu machen. Das aber privilegiert referendumsfähige Gruppen mit sanktionsbewehrter Einflussmacht, erhebt sie in den Stand kooptierter Mitgesetzgeber und involviert so den ganzen Bereich der intermediären Gewalten und des organisierten Pluralismus – jene früheren Schreckgespenste egalitär-demokratischer Parlamentarismuslehre – in die allgemeine Gesetzgebung.

61 Nicht zu unterschätzen dürfte auch eine daraus folgende Neigung der Parlamentarier sein, sich allzu leichtfüßig der eigenen Entscheidungslast und -verantwortung zu entledigen. Ganz sicher aber dürfte sein, dass die Parteien mit dem Drohpotential des Referendums einen zusätzlichen Anreiz erhalten, den parlamentarischen Meinungskampf nach Bedarf in den außerparlamentarischen Raum zu ziehen, um von dort die parlamentarische Staatswillensbildung noch mehr als bislang wirkmächtig zu beeinflussen.

62 Jenseits der vorgenannten Wirkungen ist es von unverkennbar gravierender Bedeutung, dass das fakultative Referendum von vornherein, d.h. schon rein institutionell, das Inkrafttreten bereits beschlossener Gesetze vorläufig blockiert. Man könnte auch von einer „Aussetzung der sofortigen Vollziehung“ sprechen, mithin von einem „einstweiligen Rechtsschutz“ des Volkes vor dem Parlament, der damit zukünftig für jedes Gesetz angeordnet sein soll. Diese generelle, vollkommen sach- wie begehrensunabhängige Sperrwirkung mag einerseits in der Logik des Referendums angelegt sein und dessen praktische Schlagkraft sichern; die Aussetzungsfrist, innerhalb derer ein Referendumsbegehren angestrengt werden kann, gewährt der direktdemokratischen

Opposition eine Phase der politischen Reflexion und Organisation. Andererseits geht damit uno actu eine temporäre Abschaltung der parlamentarischen Befugnis einher, über den Zeitpunkt des Inkrafttretens von Gesetzen zu bestimmen (Art. 85 Abs. 2 ThürVerf). Die Aufgabe und Verantwortung des Parlaments, im Wege der Gesetzgebung politische Regelungsbedarfe effektiv anzugehen und zu verfolgen, wird vorübergehend suspendiert, das Gesetz in ein künstliches Koma versetzt, das Parlament zeitweilig seines Amtes enthoben.

63 Der mögliche politische Schaden aber, der aus solcher förmlich statuierten Verzögerung der Gesetzgebungsarbeit folgt, bleibt am Parlament hängen. Zwar erfährt die Aussetzung des Inkrafttretens von Gesetzen mit der Einführung des Referendums verfassungsrechtliche Legitimität. Dennoch wird der ohnehin geläufige Vorwurf zusätzliche Nahrung erhalten, der parlamentarische Gesetzgeber sei zu langsam, um auf politische Bedarfslagen effektiv zu reagieren.

64 Muss das Parlament schon in Anbetracht der vorläufigen Blockade seines Gesetzes damit rechnen, für etwas verantwortlich gemacht zu werden, was außerhalb seiner Macht liegt, so gilt dies auch und in noch gesteigertem Maße für die endgültige Verwerfung des Gesetzes, die das Instrument des Referendums eröffnet. Das (mehrheitliche) „Nein“ im Volksentscheid, mit dem das Volk sein Recht zur Opposition exekutiert, besiegelt schließlich das unwiederbringliche „Aus“ des Gesetzes. Doch dafür „das Volk“ zur Verantwortung zu ziehen, scheidet naturgemäß aus; es gibt niemanden, dem es rechen-schaftspflichtig sein könnte. Statt dessen wird auch insofern die Verantwortungslast dem Parlament zugeschoben werden – in einer subtilen Umkehrung des Rechtsverhältnisses von Volk und Volksvertretung: nicht wird das Handeln des Vertreters dem Vertretenen, sondern das Handeln des Vertretenen dem Vertreter zugerechnet.

d) Überwiegende konkordanzdemokratische Tendenz

(11) *Die verfassungsrechtlich gebotene, abwägende Bilanz kann nicht verkennen, dass sich die bedenklichen Auswirkungen des fakultativen Referendums zu einem Bündel summieren, das die repräsentative Demokratie in die Gefahr bringt, in ein konkordanzdemokratisches Demokratiemodell zu transformieren. Dem stellt die Thüringer Ver-*

fassung indessen ihre Grundentscheidung für eine im Kern zu sichernde Funktionstüchtigkeit der Repräsentativdemokratie entgegen.

65 Zieht man aus alledem die verfassungsrechtlich gebotene, abwägende Bilanz (siehe oben, Abs.-Nr. 36 f.), wird man nicht umhin können festzustellen, dass dem fakultativen Referendum unbeschadet seiner die Demokratie belebenden Wirkungspotentiale auch solche wesensmäßigen Veranlagungen und Effekte innewohnen, die zu einem allmählichen Verfall der Repräsentativdemokratie beitragen können.

66 Die derart bedenklichen Auswirkungen des fakultativen Referendums summieren sich zu einem Bündel, das den Keim einer Entparlamentarisierung der Gesetzgebung und damit einer Delegitimierung des Parlaments in sich trägt, das die substantielle Entscheidungsbefugnis des Repräsentativorgans und damit den substantiellen Funktionsgehalt von allgemeinen Wahlen und individuellem Wahlrecht relativiert, das die Freiheit des Abgeordnetenmandats und damit jene strukturelle Differenz und grundsätzliche Distanz von Volk und Parlament gefährdet, die im pluralistischen, freiheitlich-demokratisch verfassten Gemeinwesen die Balance zwischen republikanischer Gemeinwohlverpflichtung und partikularer Interessenverfolgung sichert.

67 Statt einer nur exzeptionell-punktuellen Ergänzung befördert das fakultative Referendum eine Transformation der repräsentativen Demokratie in ein konkordanzdemokratisches Funktionsmodell, im Zuge dessen das Volk (mit all den nicht demokratisch legitimierten Interessengruppen aus seiner Mitte) in die Rolle eines regelmäßigen Kontrolleurs und Mitgestalters hineinwächst. Dem stellt die Thüringer Verfassung indessen ihre Grundentscheidung für eine im Kern zu sichernde Funktionstüchtigkeit der Repräsentativdemokratie entgegen.

e) Ungleichbehandlung von Volks- und Parlamentsgesetzgebung

(12) *Eine derart drohende strukturelle Verschiebung im Verhältnis von Volk und Parlament liegt im Weiteren darin, dass sich umgekehrt ein im Wege der Volksgesetzgebung verabschiedetes Gesetz einem nachträglichen Vetoentscheid des Parlaments nicht zu stellen, also*

auch eine entsprechende Begehrensfrist nicht abzuwarten braucht, bevor es in Kraft treten kann.

68 Überdies ist auf eine durch das fakultative Referendum entstehende Ungleichbehandlung zwischen parlamentarischer und Volksgesetzgebung aufmerksam zu machen. Während jedes Parlamentsgesetz unter den Vorbehalt eines Volksvetos gestellt wird, gilt umgekehrtes nicht; das im Wege der Volksgesetzgebung verabschiedete Gesetz braucht sich einem nachträglichen Parlamentsveto nicht zu stellen. Folglich braucht es auch eine entsprechende Begehrensfrist nicht abzuwarten, bis es in Kraft treten kann. Auch dies verdeutlicht die strukturelle Verschiebung im Verhältnis von Volk und Parlament, die durch das fakultative Referendum bewirkt wird. Die Notwendigkeit einer derart vergleichenden Betrachtung hat zuletzt auch das Hamburgische Verfassungsgericht herausgestellt (vgl. a.a.O., amtl. Entscheidungsumbruch, S. 50).

4. Mindestens notwendige Nachbesserungen

(13) Ausreichend hohe Anforderungen in der Ausgestaltung am Beginn, im Verlauf und/oder am Ende dieser Art von plebiszitär kontrolliertem Gesetzgebungsverfahren können gewährleisten, dass die Gesetzgebungskompetenz im Regelfall, d.h. in quantitativ und qualitativ genügender Weise beim parlamentarischen Gesetzgeber verbleibt.

69 In Anbetracht der vorstehenden Bewertung erhebt sich die Frage, ob sich daran durch etwaige Nachbesserungen in der Ausgestaltung des vorgeschlagenen Fakultativ-Referendums etwas ändern ließe. Denn der unabänderliche Verfassungsgrundsatz vom Vorrang der parlamentarischen Gesetzgebung steht dem Regelungsvorschlag dann nicht entgegen, wenn durch ausreichend hohe Anforderungen am Beginn, im Verlauf und/oder am Ende dieser Art von plebiszitär kontrolliertem Gesetzgebungsverfahren rechtlich gewährleistet würde, dass die Gesetzgebungskompetenz im Regelfall, d.h. in quantitativ und qualitativ genügender Weise beim parlamentarischen Gesetzgeber verbleibt (vgl. ThürVerfGH, a.a.O., Rn. 184).

70 Im Hinblick darauf sind jedenfalls auf den Prüfstand zu stellen: das Initiativquorum zur Unterstützung eines Referendumsbegehrens, die Ohnmacht des Parlaments gegenüber der vorläufigen Sperre der von ihm be-

schlossenen Gesetze sowie das notwendige Zustimmungsquorum zur Ablehnung eines Gesetzes im Referendumsentscheid.

a) Initiativquorum

(14) Das Quorum für das Referendumsbegehren müsste dem Quorum für Volksbegehren angeglichen oder zumindest angenähert werden. In Betracht zu ziehen wäre auch ein erhöhtes Unterstützungsquorum für Referendumsbegehren gegen verfassungsändernde Gesetze.

71 Das Initiativquorum von 50.000 stimmberechtigten Bürgern, wie es der Gesetzentwurf vorsieht, kann eine verfassungsrechtliche Akzeptanz nicht erwarten. Eine Begründung, die hier eine Parallele zum Instrument des Bürgerantrags (Art. 68 ThürVerf) zu ziehen sucht, fällt aus, weil eine solche Parallele nicht besteht (vgl. oben, Abs.-Nr. 46 ff.). Das Quorum verfehlt vielmehr die Anforderung, den Zusammenhang zwischen dem im Referendumsbegehren sich äussernden partikularen Interesse der Initiatoren und der Gemeinwohlorientiertheit der Ausübung von Staatsgewalt herzustellen, der erforderlich ist, um dem Begehren und seinen Betreibern ein hinreichendes materielles Legitimationsniveau zuzuerkennen, das die Ausrichtung des Referendums auf einen Volksentscheid rechtfertigt (vgl. dazu ThürVerfGH, a.a.O., Rn. 158 ff.).

72 Die gravierende Abweichung zum Volksbegehrensquorum (Art. 82 Abs. 5 S. 2 ThürVerf) hat keine sachliche Rechtfertigung. Diesem müsste vielmehr das Quorum für das Referendumsbegehren angeglichen oder zumindest angenähert werden.

73 In Betracht zu ziehen wäre auch ein erhöhtes Unterstützungsquorum für Referendumsbegehren gegen verfassungsändernde Gesetze. Damit würde verdeutlicht, dass das Volk, dessen Entscheidung das Begehren verlangt, dabei nicht als pouvoir constituant, sondern unter der gegebenen Verfassung als Teil der verfassten Gewalt tätig wird.

b) Dringlichkeits- oder Freigabevorbehalt des Parlaments

(15) *Dem Parlament müsste die Möglichkeit zugestanden werden, von ihm beschlossene Gesetz für dringlich zu erklären und damit deren sofortiges Inkrafttreten nach Art. 85 Abs. 2 ThürVerf anzuordnen. Oder es könnte dem Parlament von vornherein das Recht eingeräumt werden, ein Referendumsbegehren freizugeben.*

74 Ebenso wenig kann es mit dem Demokratiegrundsatz, wie er in der Thüringer Verfassung ausgeformt ist, in Einklang gebracht werden, dass nach dem Regelungsvorschlag jedes Gesetz, das vom Parlament beschlossen wird, mindestens eine Frist von 100 Tagen abzuwarten hat, bis es in Kraft treten kann, ohne dass dem das Parlament in irgendeiner Weise entgegengetreten kann.

75 Wie in der Schweizer Regelung des fakultativen Referendums (Art. 141 in Verbindung mit Art 165 Schweizer Bundesverfassung), das sich der vorliegende Regelungsvorschlag zum Vorbild nimmt, muss daher im Mindesten dem Parlament die Möglichkeit zugestanden werden, Gesetze, deren Inkrafttreten keinen Aufschub dulden, für dringlich zu erklären und damit deren sofortiges Inkrafttreten nach der Regel des Art 85 Abs. 2 ThürVerf anzuordnen.

76 Dies könnte mit einer Bestimmung verbunden werden, nach der ein solches, für dringlich erklärtes Gesetz für den Fall, dass gegen dieses ein Referendumsbegehren erhoben wird, nach Ablauf einer bestimmten Frist (Geltungsdauer) außer Kraft tritt, wenn es innerhalb dieser Frist durch Volksentscheid abgelehnt wird (ähnlich Art. 165 Abs. 2 Schweizer Bundesverfassung).

77 Alternativ dazu kommt in Betracht, dem Parlament von vornherein das Recht zur Freigabe eines fakultativen Referendums einzuräumen, mithin die Initiative für ein Referendum in die Hand von beiden, Parlament und Volk zu legen. Dann würden die Initiatoren, die eine ausreichende Zahl von Bürgern (Initiativquorum) hinter sich haben, dazu veranlasst, mit dem Parlament einen Konsens darüber zu erzielen, dass das Gesetz einem abschließenden Volksentscheid vorgelegt werden soll.

c) Ablehnungsquorum

(16) *Entsprechend dem erforderlichen Zustimmungsquorum für eine erfolgreiche Volksgesetzgebung müsste für die plebiszitäre Ablehnung eines verfassungsändernden Parlamentsgesetzes ebenfalls ein Mehrheitsquorum von mindestens 40 Prozent der Stimmberechtigten verlangt werden.*

78 Das Erfordernis eines bestimmten Zustimmungsquorums bei der Volksgesetzgebung folgt aus den grundlegenden Unterschieden, die zwischen dieser Art von Gesetzgebung und der parlamentarischen Gesetzgebung bestehen und im Hinblick darauf aus dem Mehrheitsprinzip, das ebenso wie die grundsätzliche Prävalenz der repräsentativ-demokratischen Gesetzgebung zu den identitätssichernden Kernelementen des Demokratieprinzips zählt. Dieses Erfordernis gilt demnach auch für den fakultativ herbeiführbaren Volksentscheid über ein parlamentarisch beschlossenes Gesetz. Das gebotene Zustimmungsquorum erfüllt hierbei die Funktion als Ablehnungsquorum.

79 Der vorliegende Gesetzentwurf verweist hierzu auf einfachgesetzlicher Ebene (in § 8 a Abs. 4 S. 2 ThürBRVVG-Entwurf, LT-Drs. 6/2541) auf die entsprechende Regelung zum Volksentscheid nach einem Volksbegehren (§ 25 ThürBVVG, Art. 82 Abs. 7 S. 3 ThürVerf). Dies ist sachgerecht, sollte aber – wie bereits vermerkt (Abs.-Nr. 20) – auf Verfassungshöhe bestimmt werden.

80 Allerdings spart der Verweis den Fall eines verfassungsändernden Gesetzes aus. Für eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid muss die Stimmenmehrheit nach geltender Rechtslage das erhöhte Zustimmungsquorum von 40 vom Hundert der Stimmberechtigten betragen (§ 28 ThürBVVG, Art. 83 Abs. 2 S. 2 ThürVerf). Für die plebiszitäre Ablehnung eines verfassungsändernden Parlamentsgesetzes müsste dementsprechend ein Mehrheitsquorum von ebenfalls mindestens 40 Prozent der Stimmberechtigten verlangt werden. Insoweit geht es zwar nicht um die Sicherung der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung, wohl aber darum, dass eine vom Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit seiner Mitglieder (Art. 85 Abs. 2 S. 1 ThürVerf) unter üblicherweise breiter Öffentlichkeitsbeteiligung befürwortete Verfassungsänderung nicht an einem zu knappen Abstimmungsergebnis im Volk scheitert.

81 Als folgerichtiger mag es angesehen werden können, anstelle dessen im Referendumsentscheid ebenso eine Zwei-Drittel-Mehrheit (freilich der Abstimmenden, nicht der Stimmberechtigten) zu fordern.

5. Verbleibendes Verfassungsrisiko

(17) *Die vorgeschlagenen Nachbesserungen vermögen indessen die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung eines fakultativen, bürgerinitiierten Referendums und damit das Risiko verfassungsgerichtlicher Zurückweisung nicht vollends auszuräumen.*

82 Ob die vorbenannten Nachbesserungen genügen, um die von der „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf gebotene institutionelle Absicherung der parlamentarischen Gesetzgebung zu gewährleisten, scheint gleichwohl nicht zweifelfrei. Insgesamt ist daher der Gesetzesvorschlag zur Einführung des fakultativen, bürgerinitiierten Referendums einem hohen Risiko verfassungsgerichtlicher Zurückweisung ausgesetzt.

IV. Zusammenfassung der Thesen

- (1) Die Debatte über die Veränderung demokratischer Regeln sollte unter dem „Schleier des Nichtwissens“ konkreter Politikvorhaben geführt werden. Befindet sich die Debatte bereits im fortgeschrittenen Stadium förmlicher Gesetzgebung, sollten Politikvorhaben, die aller Voraussicht nach in den Anwendungsbereich der neuen Regeln fallen, zurückgestellt werden.
- (2) Anstelle einer ideologisch-dogmatischen Frontstellung zwischen Volk und Parlament geht es um die politisch-praktische Frage, ob direktdemokratische Formen wie das fakultative Referendum die repräsentative Demokratie sinnvoll ergänzen oder diese delegitimieren und schwächen.
- (3) Das vorgeschlagene fakultative, bürgerinitiierte Referendum wäre ein Novum in der deutschen Demokratie; die entsprechende Schweizer Regelung kann nur bedingt als Vorbild dienen.

- (4) Die Einführung eines fakultativen Referendums bedarf einer Verfassungsänderung, die das Wesentliche dieses neuen Instruments bestimmt. Diesem Gebot genügt der Gesetzentwurf zwar grundsätzlich, aber nicht hinreichend.
- (5) Auf Verfassungshöhe müssten zusätzlich bestimmt werden: das erforderliche Mehrheitsquorum im Referendumsentscheid, die Möglichkeit zur Unterbreitung eines parlamentarischen Alternativentwurfs, die Form der Unterstützerunterschriften für das Referendumsbegehren, das Nicht-Inkrafttreten eines Gesetzes innerhalb der Begehrensfrist, die Möglichkeit einer dem entgegretenden parlamentarischen Entscheidung sowie schließlich die Frist, innerhalb derer der Referendumsentscheid herbeizuführen ist.
- (6) Im Wege des fakultativen Referendums wird das Volk zwar unmittelbar gesetzgeberisch, nicht aber unmittelbar gesetzgebend tätig. Die Novelle „passt“ daher sachlich nicht in den Art. 82 ThürVerf, sondern müsste außerhalb dessen untergebracht werden, etwa in einem neuen Art. 82 a ThürVerf. Auch eine ausdrückliche Benennung des neuen Instruments in Art. 45 S. 2 ThürVerf wäre zu empfehlen.
- (7) Auch in Anbetracht des fakultativen Referendums gilt, dass das durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf im Einklang mit Art. 28 Abs. 1 GG für unabänderlich erklärte Regel-Ausnahme-Verhältnis von repräsentativer Demokratie und Elementen direkter Demokratie hinreichend institutionell abzusichern und vor einem allmählichen Umschlagen in konkordanzdemokratische Formen der Staatswillensbildung zu bewahren ist. Unter dieser Maßgabe bedürfen die absehbaren Wirkungen des fakultativen Referendums einer abwägenden Bewertung.
- (8) Das fakultative Referendum berührt mit seiner strukturellen und regelmäßigen Sperr- und Vorbehaltswirkung zugunsten des plebisitären Vetorechts das parlamentarische Gesetzgebungsrecht weitaus gravierender als die nur punktuell und gelegentlich konkurrierende Volksgesetzgebung. Schon gar keine Verwandtschaft besteht mit dem Instrument des Bürgerantrags. Der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums begegnen daher aus Art. 83 Abs. 3 ThürVerf vergleichsweise höhere Hürden.
- (9) Das bürgerinitiierte, fakultative Referendum vermag zu einer Steigerung der Responsivität und Orientierung der Gesetzgebung am empiri-

schen Volkswillen beizutragen, ebenso zu einer Überwindung gelegentlicher Dissonanzen und systemischer Distanzen zwischen Volk und Parlament, zur konsensstiftenden Lösung festgefahrener Konstellationen und konfrontativer Festlegungen sowie zur Verhinderung parlamentarischer „Kontralegislatur“ gegen laufende Initiativen der Volksgesetzgebung. Zu seinen Vorzügen zählt des Weiteren, dass es sich – anders als die Volksgesetzgebung – auf Vorlagen bezieht, die bereits das parlamentarische Verfahren durchlaufen haben.

- (10) Mit dem fakultativen Referendum wird die parlamentarische Gesetzgebung einem permanenten Vorbehalt plebiszitärer Ablehnung unterworfen. Die Gemeinwohlchance, die in der Möglichkeit liegt, Gesetze auch einmal gegen momentane Stimmungen im Volk zu erlassen, geht verloren. Das Drohpotential des Referendums versetzt parlamentarische Minderheiten und ihre Parteien in die Lage, die parlamentarische Mehrheit vor sich her zu treiben. Referendumsfähige Kräfte der außerparlamentarischen Opposition gewinnen privilegierten Einfluss, die intermediären Gewalten des organisierten Pluralismus erstarken zu wirkmächtigen Mitgesetzgebern. Durch die generelle, sach- und begehrensunabhängige Aussetzung eines Gesetzes für die Dauer der Begehrensfrist wird das Parlament zeitweilig seiner Aufgabe und Funktion enthoben. Für die Ablehnung des Gesetzes im Referendumsentscheid kann das Volk nicht zur Verantwortung gezogen, sie wird dem Parlament zur Last gelegt werden.
- (11) Die verfassungsrechtlich gebotene, abwägende Bilanz kann nicht verkennen, dass sich die bedenklichen Auswirkungen des fakultativen Referendums zu einem Bündel summieren, das die repräsentative Demokratie in die Gefahr bringt, in ein konkordanzdemokratisches Demokratiemodell zu transformieren. Dem stellt die Thüringer Verfassung in dessen ihre Grundentscheidung für eine im Kern zu sichernde Funktionsstüchtigkeit der Repräsentativdemokratie entgegen.
- (12) Eine derart drohende strukturelle Verschiebung im Verhältnis von Volk und Parlament liegt im Weiteren darin, dass sich umgekehrt ein im Wege der Volksgesetzgebung verabschiedetes Gesetz einem nachträglichen Vetoentscheid des Parlaments nicht zu stellen, also auch eine entsprechende Begehrensfrist nicht abzuwarten braucht, bevor es in Kraft treten kann.

- (13) Ausreichend hohe Anforderungen in der Ausgestaltung am Beginn, im Verlauf und/oder am Ende dieser Art von plebiszitär kontrolliertem Gesetzgebungsverfahren können gewährleisten, dass die Gesetzgebungskompetenz im Regelfall, d.h. in quantitativ und qualitativ genügender Weise beim parlamentarischen Gesetzgeber verbleibt.
- (14) Das Quorum für das Referendumsbegehren müsste dem Quorum für Volksbegehren angeglichen oder zumindest angenähert werden. In Betracht zu ziehen wäre auch ein erhöhtes Unterstützungsquorum für Referendumsbegehren gegen verfassungsändernde Gesetze.
- (15) Dem Parlament müsste die Möglichkeit zugestanden werden, von ihm beschlossene Gesetz für dringlich zu erklären und damit deren sofortiges Inkrafttreten nach Art. 85 Abs. 2 ThürVerf anzuordnen. Oder es könnte dem Parlament von vornherein das Recht eingeräumt werden, ein Referendumsbegehren freizugeben.
- (16) Entsprechend dem erforderlichen Zustimmungsquorum für eine erfolgreiche Volksgesetzgebung müsste für die plebiszitäre Ablehnung eines verfassungsändernden Parlamentsgesetzes ebenfalls ein Mehrheitsquorum von mindestens 40 Prozent der Stimmberechtigten verlangt werden.
- (17) Die vorgeschlagenen Nachbesserungen vermögen indessen die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung eines fakultativen, bürgerinitiierten Referendums und damit das Risiko verfassungsgerichtlicher Zurückweisung nicht vollends auszuräumen.



Marburg, den 11. Januar 2017

(Prof. Dr. Hans-Detlef Horn)