

An den
Justizausschuß
des Thüringer Landtages

30.5.2002

**Stellungnahme zur
Öffentlichen Anhörung vor dem Justizausschuß
des Thüringer Landtages am 6. Juni 2002**

zu den folgenden Beratungsgegenständen

- a) Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Entwicklung direkter Demokratie im Freistaat Thüringen)
Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und PDS, Drucksache 3/1911
- b) Zweites Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 3/2237
- c) Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid
Gesetzentwurf der Fraktionen der PDS und SPD, Drucksache 3/2196
- d) Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 3/2238

Da das Bündnis für "Mehr Demokratie in Thüringen" an der Erarbeitung der Gesetzentwürfe der Oppositionsfraktionen mitgewirkt hat und hier die Erfahrungen der Initiative aus dem Volksbegehren "Mehr Demokratie in Thüringen" eingeflossen sind, konzentrieren wir uns in der hier vorgelegten Stellungnahme auf die Entwürfe der Landesregierung.

Auf den Fragenkatalog des Justizausschusses wird jeweils Bezug genommen.

1. Die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen

1.1. Die Regelungen für den Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheide und die derzeitige Praxis (Frage 1 & 2)

Nach Einschätzung der Initiative “Mehr Demokratie in Thüringen” sind die Verfahrensanforderungen für den Bürgerantrag, für Volksbegehren und Volksentscheide im Freistaat Thüringen zu hoch. Dies betrifft insbesondere

- die Unterschriftenhürde für den Bürgerantrag
- das Quorum für Volksbegehren
- die Zustimmungsklauseln für Volksentscheide.

Zudem ergeben sich aus dem ThürBVVG aus Sicht einer Initiative z.T. unzumutbare und unnötige Bedingungen; manches ist nicht eindeutig.

Es hat seit Verabschiedung der Thüringer Verfassung 1994 keinen einzigen Bürgerantrag und bis zu dem 2. Anlauf des Volksbegehrens “Mehr Demokratie in Thüringen” kein erfolgreiches Volksbegehren gegeben, sondern lediglich drei gescheiterte Versuche: ein Volksbegehren vom DGB, eines vom Deutschen Mieterbund und der erste Anlauf des Volksbegehrens “Mehr Demokratie in Thüringen”.

Der Blick auf die Praxis in anderen Bundesländern verstärkt den Eindruck, daß die Thüringer Verfahrensanforderungen nicht geeignet sind, die in der Thüringer Verfassung angebotenen direktdemokratischen Instrumente mit Leben zu füllen.

Es hat in Deutschland in den letzten fünf Jahrzehnten nur zehn Volksentscheide gegeben, und zwar nur in vier Bundesländern, jeweils zwei in Schleswig-Holstein und Hamburg, immerhin fünf in Bayern und eines in Sachsen. Da in Thüringen die Verfahrensanforderungen nicht niedriger, eher höher sind als in den genannten Ländern, legt dies den Schluß nahe, daß eine Praxis, die lebendig genannt werden könnte, für Thüringen mit den derzeitigen Regeln nicht erwartet werden kann.

1.2. Die vorgeschlagenen Regeln für den Bürgerantrag (Frage 3)

Daß die Hürde für den Bürgerantrag von derzeit 6 % gesenkt werden und die in Deutschland einmalige Flächenklausel entfallen soll, ist zu begrüßen. Auch ist es sinnvoll, dem Vorbild des Volksbegehrens “Mehr Demokratie in Thüringen” zu folgen und nicht einen prozentualen Anteil der Stimmberechtigten, sondern die absolute Zahl der für einen Bürgerantrag notwendigen Unterschriften zu definieren.

Die von der Regierung vorgeschlagene Hürde von 50.000 Eintragungen (Artikel 1, 1.) ist jedoch zu kritisieren. Verglichen mit den Regeln in anderen Ländern, wäre damit in Thüringen für den Bürgerantrag immer noch eine der höchsten Hürden festgeschrieben. Die Hürde für den Bürgerantrag bzw. die Volksinitiative in den anderen Ländern liegt zwischen 0,93 % (Schleswig-Holstein) und 1,6 % (Sachsen-Anhalt). Mit 50.000 Unterschriften (ca. 2,5 % der Stimmberechtigten) wäre die Hürde in Thüringen doppelt so hoch wie der bundesdeutsche Durchschnitt.

Da in Thüringen der Bürgerantrag nicht in ein Gesetzgebungsverfahren mündet, sondern mit dem Bürgerantrag lediglich eine Behandlung des Gegenstandes durch den Landtag erreicht wird, sollte die Hürde entsprechend den Regeln in anderen Ländern gestaltet sein. Es ist nicht davon auszugehen – dies zeigen die Erfahrungen in anderen Ländern –, daß auch bei einer niedrigeren Hürde der Landtag “dauernd” mit den Anliegen von Bürgeranträgen befaßt wird.

Der Vorschlag der Oppositionsfraktionen mit 25.000 Unterschriften (ca. 1,25 %) einen Bürgerantrag zu ermöglichen (Artikel 1, 1.), ist gut geeignet, Bürgerschaft und Parlament in einen Dialog zu wichtigen Fragen eintreten zu lassen.

Diese seinerzeit vom Volksbegehren “Mehr Demokratie in Thüringen” vorgeschlagene Hürde ist vom Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 19.9.01 als verfassungsrechtlich völlig unbedenklich dargestellt worden.

1.3. Die vorgeschlagenen Quoren für Volksbegehren (Fragen 4 & 5)

Es ist grundsätzlich erfreulich, daß die Gesetzentwürfe das derzeit geltende Unterstützungsquorum für Volksbegehren in Höhe von 14 % der Stimmberechtigten als zu hoch einschätzen und eine Absenkung vorschlagen.

Die Absenkung sollte jedoch entgegen dem Vorschlag der Landesregierung (Artikel 1, 2.b)) über das vorgeschlagene Unterstützungsquorum von 10 % der Stimmberechtigten hinausgehen. Wir verweisen dazu auf die Ausführungen von Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner während der Anhörung zum Volksbegehren “Mehr Demokratie in Thüringen” am 7. Juni 2001 vor dem Justizausschuß des Thüringer Landtages. Prof. Kirchgässner hat unter Berufung auf Forschungsarbeiten an der University of Federal California deutlich gemacht, “daß bei einem Quorum ab 10 Prozent praktisch alle Vorteile der direkten Demokratie entfallen”.

Er kommt zu folgendem Schluß: "Ein Quorum ab 10 Prozent muss man daher vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen als eine institutionelle Regelung ansehen, die die direkte Demokratie zwar formal bestehen lassen will, aber faktisch abwürgen will" (Protokoll zur Anhörung am 7.6.2001, zu TOP 2, Seite 46).

Die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß das Instrument des Volksbegehrens nur sehr selten genutzt wird und daß das Unterstützungsquorum für Volksbegehren in Höhe von 10 % nur in den seltensten Fällen bewältigbar ist.

So war in den Ländern mit freier Unterschriftensammlung (so Bremen [10%], Niedersachsen [10%], Sachsen-Anhalt [11%]) lediglich ein Volksbegehren erfolgreich (Niedersachsen); fünf Volksbegehren sind gescheitert (Bremen 3, Niedersachsen 1, Sachsen-Anhalt 1).

In den Ländern mit einem Unterstützungsquorum von bzw. unter 10 % bei gleichzeitig ausschließlicher Eintragung in Amtsstuben (so Bayern [10%], Berlin [10%], Brandenburg [3,8%], Hamburg [10%, seit 2001 5%]) fällt die Bilanz ähnlich negativ aus. So waren lediglich acht Volksbegehren erfolgreich (Bayern 6, Hamburg 2) erfolgreich. Gescheitert sind dagegen 14 Volksbegehren (Brandenburg 6, Bayern 7, Berlin 1).

Angesichts der Reformen bzw. Reformbestrebungen in anderen Ländern, wie in Hamburg (Absenkung von 10% auf 5%), in Nordrhein-Westfalen (2002 von 20% auf 8%) und jüngst auch in Bremen (Absenkung von 10% auf 5% bzw. von 20% auf 10%) sollte auch der Freistaat Thüringen bei der hier diskutierten Reform, sich unterhalb der 10%-Hürde orientieren, wie von den Oppositionsfractionen vorgeschlagen (Artikel 1, 2. b)).

Von einer Flut von Volksbegehren ist auch bei einer Absenkung des Quorums deutlich unter 10% nicht auszugehen, was gerade die Beispiele Brandenburg und Schleswig-Holstein zeigen. In Brandenburg ist es seit 1992 lediglich zu sechs Volksbegehren gekommen, von denen keines erfolgreich war. In Schleswig-Holstein kam es im gleichen Zeitraum zu drei Volksbegehren, von denen zwei erfolgreich waren.

Auch wird die Vorrangrolle des Parlamentes mit den Vorschlägen der Gesetzentwürfe nicht Streitig gemacht, auch nicht durch die über die Vorschläge der Regierung hinausgehenden Vorschläge der Oppositionsfractionen.

Ein Mehr an direkter Beteiligung für das Volk, muß nicht einen Verlust an Einfluß für das Parlament bedeuten. Ein Volksbegehren kann jedoch zusätzlichen Entscheidungsbedarf signalisieren, auf ein Problem aufmerksam machen oder einen Lösungsansatz transportieren. Die Verfassung sichert den Bürgerinnen und Bürgern mit der direkten Demokratie gerade das Recht, diesen zusätzlichen Entscheidungsbedarf sichtbar zu machen. Darin liegt keine Gefahr für das Parlament, sondern eine Chance. Die direkte Demokratie hat immer auch die Funktion eines Frühwarnsystems und weist Regierung und Parlament auf Themen hin, die drängend sind und aufgegriffen werden sollten.

1.4. Die Vorschläge für den Volksentscheid (Frage 6)

Bedauerlicherweise schlägt der Gesetzentwurf der Landesregierung keine Änderung der Zustimmungsklauseln für Volksentscheide im Freistaat Thüringen vor.

Zustimmungsklauseln sind demokratisch grundsätzlich bedenklich. Sie können in der Praxis dazu führen, daß passiv bleibende, sich nicht an der Abstimmung beteiligende, Bürgerinnen und Bürger gegenüber sich aktiv an der Abstimmung beteiligenden Bürgerinnen und Bürgern durchsetzen, da Stimm-Enthaltungen wie Nein-Stimmen bewertet werden. Auch verleiten Zustimmungsklauseln die Gegner eines Volksbegehrens dazu, zum Abstimmungsboykott aufzurufen und die Diskussion um das mit einem erfolgreichen Volksbegehren als relevant nachgewiesene Thema zu verweigern. Dies geht völlig an der Qualität direktdemokratischer Instrumente vorbei, die mitnichten im Entscheidungsergebnis liegt, sondern in der inhaltlichen Auseinandersetzung. Dies hat nicht zuletzt auch das Volksbegehren "Mehr Demokratie in Thüringen" gezeigt.

Verfassungsrechtlich sind Zustimmungsklauseln nach einem Urteil des Bayrischen Verfassungsgerichtshofes lediglich für Volksentscheide über verfassungsändernde Gesetze erforderlich; wobei der Bayrische Verfassungsgerichtshof eine Zustimmungsklausel von 25 % als ausreichend einschätzt.

Mißt man die Thüringer Zustimmungsklauseln an Volksentscheiden, die in anderen Ländern stattgefunden haben, so fällt auf, daß alle fünf in Bayern erfolgten Volksentscheide an den Thüringer Zustimmungsklauseln gescheitert wären. Auch der jüngste Volksentscheid in Sachsen am 21.10. 2001 über die Zukunft der Sparkassen wäre aufgrund der Thüringer Zustimmungsklausel nicht erfolgreich gewesen.

Was die Zustimmungsklausel von 50 % der Stimmberechtigten bei Volksentscheiden zur Verfassungsänderung angeht, so gibt es nur ein bekanntes Beispiel, wo diese Hürde genommen worden ist, nämlich die Volksabstimmung über die Einführung der Thüringer Verfassung 1994, wo 50,1 % der Stimmberechtigten sich für die Thüringer Verfassung ausgesprochen haben. Jedoch war hier die Volksabstimmung an die Landtagswahl gekoppelt, was grundsätzlich zu einer höheren Abstimmungsbeteiligung führt.

Immerhin verzichten drei der Bundesländer (Bayern, Hessen und Sachsen) generell auf Zustimmungsklauseln bei Volksentscheiden über einfache Gesetze; in Sachsen-Anhalt entfällt die Zustimmungsklausel ebenso, wenn der Landtag einen eigenen Gesetzentwurf mit zur Abstimmung stellt. Schlechte Erfahrungen aus diesen Ländern liegen nicht vor.

Grundsätzlich ist anzumerken, daß die Mißbrauchsmöglichkeiten der direktdemokratischen Instrumente nicht der Maßstab sein dürfen für die Ausgestaltung der Bürgerrechte. Die direkte Demokratie ist ein Spiegel der Gesellschaft. Sie darf nicht mit der Gesellschaft verwechselt werden, nur weil sie, wie auch die Wahlen, den Zustand einer Gesellschaft offenbaren hilft. Außerdem gilt hier, was oben bereits ausgeführt ist: Jedes Volksbegehren bietet die Chance, lange und intensiv ein Thema zu besprechen. Volksbegehren befördern das politische Gespräch und den politischen Wettbewerb und können so beitragen zu einer Bürgergesellschaft, die extremen Minderheitenpositionen gewachsen ist.

Vor dem Hintergrund dieser Argumentation ist deshalb dem Vorschlag der Oppositionsfraktionen, die Zustimmungsklausel für Volksentscheide über einfache Gesetze zu streichen und die Zustimmungsklausel für Volksentscheide über Verfassungsänderungen nach bayrischem Vorbild zu halbieren und auf 25 % festzusetzen, der Vorzug zu geben (Artikel 1, 2 c), 3.).

1. 5. Die Vorschläge zur Art der Unterschriftensammlung (freie Sammlung/Eintragung in Amtsstuben) (Frage 8)

Nur die Landesregierung schlägt vor, die freie Unterschriftensammlung in Thüringen abzuschaffen und ausschließlich die Eintragung in Amtsstuben für alle direktdemokratischen Instrumente vorzuschreiben (Artikel 1, 1., 3. b) (3)). Die Oppositionsfraktionen halten an der freien Sammlung fest, wollen diese aber ergänzt sehen um die Möglichkeit einer Eintragung in Amtsräumen (DS 2196, Artikel 1, 14. (§15) (2) – (4)).

Die freie Unterschriftensammlung ist der Trend. Die Unterschriftensammlung zu einem Bürgerantrag bzw. einer Volksinitiative ist in allen Ländern, die dies vorsehen, frei. Auch für die unmittelbare Demokratie auf kommunaler Ebene ist in allen Bundesländern (einschließlich Thüringen) die freie Unterschriftensammlung festgeschrieben. Lediglich in acht der Bundesländer ist die Amtseintragung unbedingte Vorschrift. In Schleswig-Holstein kann die Initiative die Einrichtung eigener Eintragungsstellen beantragen; in Hamburg ist seit 1. Juni dieses Jahres neben der Amtseintragung auch die freie Unterschriftensammlung möglich.

Auffällig ist auch, daß die Mehrzahl der Länder, die im vergangenen Jahrzehnt die unmittelbare Demokratie auf Länderebene eingeführt haben, die freie Unterschriftensammlung bevorzugen.

In den Ländern mit ausgeprägter direktdemokratischer Praxis, wie in der Schweiz und in Bundesländern der Vereinigten Staaten von Amerika, ist die freie Unterschriftensammlung ausnahmslos die Regel.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat mit seinem Urteil vom 19.9.2001 die Art der Unterschriftensammlung in seine Gesamtbetrachtung und –beurteilung einbezogen und sie im Zusammenhang mit anderen Verfahrensanforderungen bewertet. Er hat dabei lediglich eine höhere Legitimationswirkung einer amtlichen Eintragung gegenüber einer freien Sammlung ausmachen wollen. Das bedeutet aber nicht, daß die freie Sammlung als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft worden ist, zumal diese, für sich genommen, auch nicht Gegenstand der Überprüfung des Volksbegehrens “Mehr Demokratie in Thüringen” gewesen ist, da der Gesetzentwurf des Volksbegehrens hier keine Änderung der bestehenden Verfahrensanforderung vorgeschlagen hat.

Das Gericht hebt darauf ab, daß die “Abstimmungsfreiheit der Bürger” durch eine “Unterschriftensammlung an beliebigem Ort” beeinträchtigt werden kann.

Hier ist zunächst festzustellen, daß es sich sowohl bei der Unterschriftensammlung zu einem Bürgerantrag wie auch zu einem Volksbegehren nicht um eine Abstimmung handelt, sondern zunächst um ein mit der Unterschrift zum Ausdruck kommendes Begehren, das eine Abstimmung lediglich verlangt. Auch das vom Verfassungsgerichtshof angeführte Argument, bei der freien Unterschriftensammlung könne “ein stimmberechtigter Bürger...zur Dokumentierung seiner Unterstützung durch Unterschriftsleistung aufgefordert werden, ohne daß ihm möglicherweise im Einzelnen der Inhalt und der Sinn des Gesetzentwurfs verständlich erläutert

wird“ ist untauglich, um einen Vorteil der Eintragung in Amtsstuben gegenüber der freien Unterschriftensammlung auszumachen. Bei der Eintragung in Amtsstuben nämlich entfällt – im Unterschied zur freien Unterschriftensammlung - die Möglichkeit, unmittelbar vor der Eintragung den Gesetzentwurf erläutert zu bekommen.

So ist auch die Argumentation der Landesregierung, mit der Amtseintragung würde die Ernsthaftigkeit der Unterschriftsleistung erhöht, anzuzweifeln. Gerade das Gespräch über den Gegenstand eines Volksbegehrens macht den besonderen Wert einer Unterschriftensammlung aus.

Die im Anhang (Tab. 3) dargestellten Vor- und Nachteile der hier diskutierten Sammlungsvarianten machen deutlich, daß die Vorteile der freien Unterschriftensammlung die Vorteile der ausschließlichen Eintragung in Amtsstuben deutlich überwiegen.

Besonderes Augenmerk verdienen die unterschiedlichen Erfahrungen in den Ländern. Aufschlußreich ist der Vergleich zwischen der bayrischen und der brandenburgischen Praxis. In beiden Ländern ist die Sammlung in Amtsstuben Vorschrift. In Bayern konnte die Praxis über Jahrzehnte eingeübt werden und es gibt keine Vorbehalte mehr hiergegen. In Brandenburg dagegen war von sechs Volksbegehren keines erfolgreich, obwohl hier im deutschlandweiten Vergleich mit 3,8 % die niedrigste Hürde für Volksbegehren gilt. Dies legt den Schluß nahe, daß eine Eintragung in Amtsstuben in den neuen Ländern schwerer ist als eine Sammlung außerhalb. In den neuen Ländern konnte sich in den vergangenen zehn Jahren kein den alten Bundesländern vergleichbares Vertrauen in die Behörden entwickeln.

Völlig abwegig ist es, die Amtseintragung auch für den Bürgerantrag zu diskutieren. Hier kann nicht einmal mit einer notwendig hohen Legitimationswirkung argumentiert werden, da es sich um ein – im Gegensatz zum Gesetzgebungsverfahren – unverbindliches Instrument handelt. Die Amtseintragung für den Bürgerantrag festschreiben zu wollen, bedeutet in jedem Falle eine vermeidbare Belastung für die Kommunen.

1.6. Die vorgeschlagenen Fristen für die Unterschriftensammlung (Frage 9)

Die von der Landesregierung vorgeschlagene Verkürzung der Sammlungsfrist für Bürgerantrag und Volksbegehren von derzeit vier Monaten auf zwei Wochen (Artikel 1, 1., 3. b) (3)) würde das Zustandekommen eines Volksbegehrens deutlich erschweren. Die Fristverkürzung

führt dazu, daß der Mobilisierungskoeffizient enorm ansteigt; hierbei handelt es sich um die Aufrechnung, wie viele Unterschriften zur Erreichung des Quorums pro Tag der zur Verfügung stehenden Frist gesammelt werden müssen.

Die Frist einer Unterschriftensammlung ist wesentlich für die Qualität der Diskussion um den Gegenstand eines Volksbegehrens. Der Vorteil der direkten Demokratie, für einen breiten Diskussionsprozeß zu sorgen, kommt bei einer längeren Frist eher zum Tragen.

Es gibt keinen plausiblen Grund, die Frist für die Unterschriftensammlung zu einem Volksbegehren in Thüringen zu verkürzen.

Auch das von der Regierung vorgebrachte Argument "der Belastung der Behörden mit der Durchführung der Sammlung" bei einer vorgeschriebenen Eintragung in Amtsstuben ist mit einem Blick auf andere Länder zu entkräften. So schreiben mitnichten alle Länder, die die Amtsstubensammlung vorschreiben, ähnlich kurze Fristen fest. In Schleswig-Holstein liegt die Sammlungsfrist bei sechs Monaten, in Brandenburg bei vier Monaten, in Berlin bei zwei Monaten und in Rheinland-Pfalz ist die Frist von 14 Tagen bei einer Reform jüngst auf zwei Monate verlängert worden – bei Beibehaltung der Eintragung in Amtsstuben; ebenso bei der jüngsten Reform in Nordrhein-Westfalen, wo die Frist von 14 Tagen auf acht Wochen ausgedehnt worden ist.

Das Argument der Befürworter einer Fristverkürzung, die Diskussion um den Gegenstand eines Volksbegehrens sei vor Beginn der zweiwöchigen Eintragsfrist zu führen (so vorgebracht während der Landtagsdebatte am 15.3.2002), wird durch den Gesetzentwurf der Landesregierung selbst verstellt, da nach § 13 (3) des Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Novellierung des ThürBVVG die Eintragsfrist acht Wochen nach Bekanntgabe des zugelassenen Antrages beginnen kann. Insgesamt stünden also für die inhaltliche Auseinandersetzung ca. 8 Wochen weniger zur Verfügung als es heute der Fall ist.

1.7. Weitere (unstrittige) Vorschläge zur Änderung der Verfassung

Den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens und das erforderliche Quorum von 5.000 Unterschriften der Stimmberechtigten in die Verfassung aufzunehmen, wie dies sowohl der Entwurf der Landesregierung wie auch der der Opposition vorschlägt, entspricht dem Vorschlag des Volksbegehrens "Mehr Demokratie in Thüringen" und wird begrüßt. Damit wäre für die Bürgerinnen und Bürger das gesamte dreistufige Verfahren der unmittelbaren Demokratie aus der Verfassung ersichtlich.

Auch die in beiden vorgelegten Entwürfen vorgesehene Vorverlagerung einer inhaltlichen Überprüfung des Volksbegehrens durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof vor die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren ist aus unserer Sicht sinnvoll.

2. Die Vorschläge zur Änderung des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid

Der von der Regierung vorgelegte Gesetzentwurf beschränkt sich nach eigenen Aussagen darauf, “die erforderlichen Einzelregelungen” zu treffen, “die sich aus der Einführung der Amtssammlung ergeben”; außerdem wird “eine Anpassung einzelner Bestimmungen an die Vorverlagerung der verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Volksbegehren” vorgenommen. Wir sehen als die erste und einzige Initiative, die ein Volksbegehren auf der Grundlage der derzeit gültigen Verfahrensanforderungen durchgeführt und Erfahrungen gesammelt hat, ein darüber hinausgehendes Novellierungsbedürfnis.

Dem entspricht einzig der Entwurf der Oppositionsfractionen.

2.1. Überprüfung des Volksbegehrens durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof

Wie bereits unter Punkt 1.7. dieser Stellungnahme ausgeführt, wird die vorgesehene Vorverlagerung einer inhaltlichen Überprüfung des Volksbegehrens durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof begrüßt. Sinnvoll scheint uns, die Anregung aus dem “Jenaer Entwurf zur Volksgesetzgebung” vom Juli 2001, der unter Anleitung von Dr. Joachim Linck erarbeitet worden ist (“Gesetz zur Volksgesetzgebung”, § 9 (1): “Der Verfassungsgerichtshof hat innerhalb von drei Monaten zu entscheiden.”), aufzunehmen und eine Frist für die Entscheidung des Verfassungsgerichtes zu empfehlen (Regierungsentwurf Artikel 1, 5. (§ 12)), so wie dies die Oppositionsfractionen anbieten (Artikel 1, 12. b) (§ 12).

2.2. Festsetzung der Frist für die Unterschriftensammlung

Unabhängig davon, welche Frist für die jeweilige Unterschriftensammlung zu einem Volksbegehren gelten soll, finden wir den in § 4 (2) Satz 4 und in § 13 (3) Satz 2 des Regierungsentwurfes vorgeschlagenen Modus für den Beginn der Frist für die Unterschriftensammlung grundsätzlich sinnvoll.

Der Fristbeginn sollte aber entweder im Einvernehmen mit der Initiative erfolgen (so wie im Entwurf der Oppositionsfractionen Artikel 1, 14. (§ 15 (1))) oder ein Fristbeginn in den Som-

merferien ausgeschlossen werden; wir verweisen für letzteres auf das Hamburgische Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid, §§ 6 und 9, vom 20.6.1996.

2.3. Unterschriftsleistung

Im § 14 (1) des Regierungsentwurfes wird nunmehr – im Unterschied zur derzeit geltenden Regelung (für Bürgerantrag § 4 (3), für Volksbegehren § 15 (1)) – nur noch die “Unterschrift”, nicht mehr die “Unterzeichnung ... unter Verwendung des Vor- und Familiennamens” verlangt. Wir begrüßen diese Erleichterung, zumal die Unterzeichnung lediglich mit dem Familiennamen als voll rechtsgültig anzusehen ist.

Allerdings sollte konsequenterweise dann auch § 10 (2) 2. ebenso geändert und damit die Bedingungen für die Unterzeichnung des Antrages auf Zulassung eines Volksbegehrens an den Bürgerantrag und das Volksbegehren angepaßt werden.

Der Gesetzentwurf der Oppositionsfraktionen ist hier konsequent (Artikel 1, 5. (§ 5)).

2.4. Beratungspflicht

Die im Gesetzentwurf der Oppositionsfraktionen vorgeschlagene Beratungspflicht, nach der die Landtagspräsidentin verpflichtet wird, Initiativen hinsichtlich der notwendigen förmlichen Voraussetzungen eines geplanten Bürgerantrags oder Volksbegehrens zu beraten (Artikel 1, 3. (§ 3)) erachten wir für unbedingt sinnvoll; wir verweisen hierzu auf die Praxis in Mecklenburg-Vorpommern (Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern vom 31.1.1994, § 6).

Die von unserer Initiative eingebrachten beiden Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens haben uns gezeigt, wie schwierig es sein kann, den förmlichen Voraussetzungen zu genügen. Deshalb sollte zu Beginn eines Verfahrens die Möglichkeit bestehen, Beratung von der über den Antrag zu befindenden Instanz in formellen Fragen einzuholen.

2.5. Verfahren für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens

Die Frist für die Sammlung der 5.000 Unterschriften für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens sollte exakt geregelt werden. Die derzeitige Formulierung im § 10 ThürBVVG ist mißverständlich, wie wir während des Verfahrens immer wieder gemerkt haben. (Ist hier die Sammlungsfrist oder die Frist für die Weiterleitung an die Kommune geregelt?). Der Entwurf der Landesregierung läßt eine Klarstellung vermissen.

Neben dem Bedarf nach klarer und unmißverständlicher Festlegung der Sammlungsfrist sollte diese moderater gestaltet sein. Im Vergleich mit anderen Ländern fällt auf, daß elf Länder gar keine Frist für die erste Verfahrensstufe festgeschrieben haben, zwei Länder sechs Monate (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt), zwei Länder 1 Jahr (Brandenburg, Schleswig-Holstein) und nur Thüringen eine so kurze Frist vorsieht. Zu begrüßen ist daher der Vorschlag der Oppositionsfractionen, die Frist (derzeit vermutlich 4 Wochen) auf 2 Kalendermonate zu verlängern (Artikel 1, 10. aa) (§ 10)).

Die Einreichung der Unterschriftsbögen zur Überprüfung der Stimmberechtigung sollte bei dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens erst nach Ablauf der Sammlungsfrist erfolgen, so wie dies auch bisher für das Volksbegehren geregelt ist (ThürBVVG § 15 (2)); siehe Entwurf der Oppositionsfractionen (Artikel 1, 5. (§ 5, (4))). Die Meldebehörden sollten nicht Arbeit investieren, wenn nicht absehbar ist, ob die für einen zulässigen Antrag notwendigen 5.000 Unterschriften auch zusammenkommen.

Die Einreichung der Unterschriftsbögen zur Überprüfung bei dem Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens sollte nicht "an die zuständige Gemeinde der Wohnanschrift zur Weiterleitung an die zuständige Meldebehörde" erfolgen müssen (so bisher § 10 (2), 2.). Die Unterschriftslisten sollten direkt den Meldebehörden übergeben werden; so vorgeschlagen im Entwurf der Oppositionsfractionen (Artikel 1, 5. (§ 5, (4))).

Die Kommunen müssen nicht mit der Weiterleitung an die Meldebehörden belastet werden. Auch aus Sicht einer Initiative ist es einfacher und kostensparender, die Listen direkt bei den Meldebehörden einzureichen. Voraussetzung ist, daß der Initiative ein Verzeichnis übermittelt wird, welches Auskunft darüber gibt, welche Kommune zu welcher Meldebehörde "gehört"; dies sollte in der Rechtsverordnung festgeschrieben werden. Im übrigen ist bei dem Volksbegehren "Mehr Demokratie in Thüringen" in Absprache mit dem Innenministerium so verfahren worden.

Bei Beibehaltung der freien Unterschriftensammlung auch für Volksbegehren und Bürgeranträge sollten die Anforderungen ebenso angepaßt werden (siehe auch Entwurf der Oppositionsfraktionen).

2.6. Rechte der Vertrauenspersonen (Frage 10)

Die von den Oppositionsfraktionen vorgeschlagene Ausweitung der Rechte der Vertrauenspersonen (Artikel 1, 6. b) (§ 6) ist zu begrüßen. Das Recht auf Anwesenheit und Anhörung der Vertrauenspersonen bei einem zugelassenen Bürgerantrag bzw. einem für zustande gekommen erklärten Volksbegehren sollte nicht nur auf Ausschusssitzungen beschränkt sein, sondern auch für die Einbringung des Gegenstandes in den Landtag gelten. Gerade das Volksbegehren "Mehr Demokratie in Thüringen" hat gezeigt, das ein aus der Mitte des Volkes eröffnetes Gesetzgebungsverfahren, in einen Dialog zwischen Initiative und Parlament münden kann und soll. Hierfür ist es jedoch notwendig, daß die Initiative dem Parlament angemessen begegnen und das relevante Anliegen auch angemessen vertreten werden kann.

2.7. Kostenerstattung für die Initiative (Frage 11)

Bei einem Volksbegehren handelt es sich um ein von der Verfassung angebotenes unmittelbares Gesetzgebungsverfahren. Von daher sollten der Initiative bei einem für zustande gekommen erklärten Volksbegehren verauslagte Kosten erstattet werden, wie dies etwa in Sachsen und Sachsen-Anhalt möglich ist. Auch hier ist der Entwurf der Oppositionsfraktionen zu bevorzugen (Artikel 1, 23. (§ 30)). Die Kostenerstattung bei direktdemokratischen Verfahren hat ihre Analogie in der Parteienfinanzierung, insbesondere in der Erstattung von Kosten für die Wahlwerbung. Wenn die Verfassung neben der repräsentativen Demokratie die direkte Demokratie vorsieht, sollte sich dies auch konsequenterweise in einer Kostenerstattung niederschlagen.

2.8. Abstimmungsbroschüre beim Volksentscheid

Die Oppositionsfraktionen schlagen die Einführung einer Abstimmungsbroschüre vor, die vor einem Volksentscheid an jeden Haushalt verteilt werden soll (Artikel 1, 18. b) (§20).

Die Abstimmungsbroschüre halten wir für ein sehr geeignetes Mittel, neben der Abstimmungsbenachrichtigung auch über die Inhalte des Volksentscheides direkt, also mit Informa-

tionen an jeden Haushalt, zu informieren. So werden die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzt, sich unabhängig von Printmedien oder elektronischen Informationsmedien informieren zu können.

Zudem zeigt die Praxis, daß bei einem Volksentscheid von seiten der Landesregierung nicht selten erhebliche öffentliche Mittel eingesetzt werden, entweder um für die eigene Vorlage zu werben oder gegen den Entwurf der Initiative zu argumentieren. Die Fairneß gebietet, öffentliche Mittel zur Werbung vor einem Volksentscheid für gegebenenfalls beide Vorlagen einzusetzen.

9. Auswirkungen der Vorschläge, Resumé (Frage 7 & 9)

Die hier zur Diskussion stehenden Vorschläge bewegen sich allesamt in dem vom Thüringer Verfassungsgericht vorgegebenen Rahmen.

Die Frage, wie sich das Zusammenspiel der Verfahrensanforderungen auswirkt, ist für die Vorschläge der Oppositionsfractionen leicht zu beantworten. Da hier der derzeit geltende Rahmen (Art der Sammlung und Frist) bestehen bleiben und die Quoren abgesenkt werden sollen, bedeuten die Vorschläge eindeutig eine Verbesserung der Bedingungen für die direkte Demokratie im Freistaat Thüringen.

Schwieriger gestaltet sich eine Bewertung der Regierungsvorschläge. Die Absenkung des Volksbegehrensquorums von 14 auf 10%, mit der Volksbegehren erleichtert werden sollen, wird konterkariert durch die Einführung der ausschließlichen Eintragung in Amtsstuben, was – auch nach Ansicht des Thüringer Verfassungsgerichtshofes – eine Erschwerung der Bedingungen bedeuten würde. Auch die von der Landesregierung vorgeschlagene Verkürzung der Sammlungsfrist für Bürgerantrag und Volksbegehren von derzeit vier Monaten auf zwei Wochen würde das Zustandekommen eines Volksbegehrens deutlich erschweren. Die Vorschläge der Landesregierung haben nach unserer Einschätzung eine prohibitive Wirkung.

Deshalb sollten die Vorschläge der Oppositionsfractionen bevorzugt werden.

Der Vergleich mit anderen Bundesländern ermutigt zu der Aussage, daß die Vorschläge der Oppositionsfraktionen dazu führen könnten, daß hin und wieder ein Volksbegehren gestartet wird. Dies wird allerdings auch davon abhängen, wie das Verfahren insgesamt – auch auf der Ebene des Durchführungsgesetzes – geregelt wird.

Eisenach im Juni 2002

Ralf-Uwe Beck

Anhang

Tab. 1: Die Verfahrensanforderungen für Volksbegehren und Volksentscheid der Bundesländer im Vergleich

Bundesland	Volksbegehren		Volksentscheid	
	Unterschriftenquorum	Eintragungsfrist Amt (A) oder frei (F) ¹	Zustimmungsquorum einfaches Gesetz	Zustimmungsquorum verf.änd. Gesetz
Baden-Württ.	16,6%	14 Tage (A)	33%	50%
Bayern	10%	14 Tage (A)	kein Quorum	25%
Berlin	10%	2 Monate (A)	33% ²	nicht möglich
Brandenburg	ca. 4%	4 Monate (A)	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Bremen	10% / 20% ³	3 Monate (F)	25%	50%
Hamburg	5%	14 Tage (A+F)	20%	50% + 2/3-Mehrheit
Hessen	20%	14 Tage (A)	kein Quorum	nicht möglich
Mecklenburg-Vorp.	ca. 10%	keine Frist (F) ⁴	33%	50% + 2/3-Mehrheit
Niedersachsen	10%	12 Monate (F)	25%	50%
Nordrhein-Westf.	8%	8 Wochen (A)	15%	50% Beteiligungsqu. und 2/3-Mehrheit
Rheinland-Pfalz	ca. 10%	2 Monate (A)	25% ⁵	50%
Saarland	20%	14 Tage (A)	50%	nicht möglich
Sachsen	ca. 12%	8 Monate (F)	kein Quorum	50%
Sachsen-Anhalt	ca. 11%	6 Monate (F)	25% ⁶	50% + 2/3-Mehrheit
Schleswig-Hol.	5%	6 Monate (A) ⁷	25%	50% + 2/3-Mehrheit
Thüringen	14%	4 Monate (F)	33%	50%

- 1) Die Unterschriften müssen entweder frei gesammelt (F) oder dürfen nur in Amtsstuben geleistet werden (A).
- 2) Es gilt ein Zustimmungsquorum von 33%. Bei einer Beteiligung von über 50% der Wahlberechtigten entfällt die Klausel.
- 3) Die zweite Zahl bezieht sich auf die nötige Unterschriftenzahl bei verfassungsändernden Volksbegehren.
In Bremen wird derzeit eine Verfassungsreform vorbereitet, nach der die Unterschriftenquoten halbiert werden sollen.
- 4) Neben der freien Sammlung kann eine zweimonatige Amtseintragung beantragt werden.
- 5) Es handelt sich um ein Beteiligungsquorum von 25%.
- 6) Das Zustimmungsquorum entfällt, wenn der Landtag eine Konkurrenzvorlage beim Volksentscheid zur Abstimmung stellt.
- 7) Neben Ämtern und Behörden können weitere Eintragungsstellen beantragt werden.

Tab. 2: Die Praxis der direkten Demokratie auf Länderebene

Bundesländer	DD seit	Anträge auf VB bzw. VI	davon VB	davon VE	<i>unverbindl. Bürgeranträge</i>
Baden-Würt.	1947	4	0	0	-
Bayern	1946	31	13	5	-
Berlin**	1995	4	1	0	2
Brandenburg	1992	17	6	0	-
Bremen	1947	9	3	0	6
Hamburg	1996	7	2	2	-
Hessen	1946	4	1	0	-
Mecklenburg- Vorp.	1994	14	0	0	-
Niedersachsen	1993	4	2	0	8
Nordrhein-Westf.	1950	9	2	0	-
Rheinl.-Pfalz	1947	3	1	0	-
Saarland	1979	2	0	0	-
Sachsen	1992	9	3	1	-
Sachsen-Anhalt	1992	1	1	0	4
Schleswig-Holst.	1990	9	3	2	-
Thüringen	1994	4	3	0	0
Summe		131	41	10	20

Tab. 3: Vor- und Nachteile der freien Sammlung und der Eintragung in Amtsstuben

	Freie Sammlung	Eintragung in Amtsstuben
Vorteile	Es kann überall und zu jeder Zeit gesammelt werden; die Sammlung ist nicht von den Öffnungszeiten der Behörden abhängig.	Es gibt Öffnungszeiten und Anlaufstellen. Gerade für Initiativen, die nicht flächendeckend vertreten sind, kann dies ein Vorteil sein.
	Das Gespräch mit den BürgerInnen mündet - gegebenenfalls - in den Akt der Unterzeichnung des Volksbegehrens.	Das Gespräch mit den BürgerInnen ist befreit von jeglichem "Druck", den Menschen empfinden könnten, dem Gesprächspartner die Unterschriftsleistung "schuldig" zu sein.
		Es kann auf die Eintragung sämtlicher notwendiger persönlicher Daten verzichtet werden, wenn die Eintragung direkt beim Meldeamt erfolgt (so in Bayern).
		Die Überprüfung der Stimmberechtigung kann direkt mit der Eintragung verbunden werden, wenn die Eintragung direkt beim Meldeamt erfolgt.
	Kostengünstiger für die öffentliche Hand, da die Sammlung von der Initiative organisiert wird.	
Nachteile		Insbesondere dort, wo es keine Einübung in direktdemokratische Verfahren gibt, ist der Gang "auf's Amt" ungewohnt; in den neuen Ländern kommt hinzu, daß es noch kein (aus)geprägtes Vertrauen zu den Behörden gibt. So sind in Brandenburg, wo die Eintragung in Amtsstuben Vorschrift ist, alle 6 gestarteten Volksbegehren trotz einer niedrigen Hürde von 3,8 % gescheitert.
	Die Initiative muß die Unterschriftsbögen zu den BürgerInnen bringen. Sie hat einen hohen Aufwand, die Sammlung flächendeckend zu organisieren.	Die Eintragung in Amtsstuben ist mit einem hohen Aufwand für die BürgerInnen verbunden. Berufstätige haben kaum die Möglichkeit sich einzutragen oder müssen lange anstehen. Kranke und Gehbehinderte haben kaum die Möglichkeit, sich zu beteiligen. Ärger, ob Eintragungszeiten und - räume ausreichen, ist vorprogrammiert.
		Der Akt der Unterzeichnung wird von dem Gespräch mit den BürgerInnen am Infostand abgekoppelt; in den Behörden kann niemand mehr inhaltliche Fragen beantworten, den Gesetzentwurf erläutern, Informationsmaterial mitgeben etc.
	Die freie Unterschriftensammlung bedeutet erheblichen Mehraufwand der Initiative bei der Sortierung der Unterschriftsbögen vor der Übergabe an die Meldebehörden.	Die Sammlung in Amtsstuben bedeutet eine zusätzliche Belastung für MitarbeiterInnen und verursacht zusätzliche Kosten.
		Die Initiative hat keine Informationen mehr zum Stand der Unterschriftensammlung; es fehlen damit Anhaltspunkte für z.B verstärkte Werbemaßnahmen. Die Initiative ist auf das Goodwill der Kommunen angewiesen, zu erfahren, wie viele BürgerInnen sich bereits eingetragen haben.
	Dem vermeintlichen Druck am Infostand auf der Straße steht der soziale Druck in Behörden, gerade in ländlichen Gegenden, gegenüber.	