

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktion der AfD

Gesetz zur Vereinfachung direktdemokratischer Entscheidungen und zur Stärkung einer lebendigen Demokratie in Thüringen

A. Problem und Regelungsbedarf

Die Verfassung des Freistaats Thüringen sieht für den Prozess der politischen Willensbildung im Falle der Gesetzgebung sowohl die Verfahren der repräsentativen Demokratie als auch Verfahren der unmittelbaren beziehungsweise direkten Demokratie vor. Nach Artikel 45 der Verfassung des Freistaats Thüringen verwirklicht das Volk seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheide. Artikel 81 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen zufolge werden Gesetze "vom Landtag oder vom Volk durch Volksentscheid beschlossen", wobei Gesetzesvorlagen entsprechend Artikel 81 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen "aus der Mitte des Landtags, durch die Landesregierung oder durch Volksbegehren eingebracht werden können".

Die Instrumente der direkten Demokratie sind so angelegt, dass sie eine Ergänzung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie darstellen sollen. In der staatspolitischen Praxis indes spielen seit der Wiedergründung des Freistaats Thüringen Volksbegehren und Volksentscheide als Mittel politischer Willensbildung neben den Wahlen und der parlamentarischen Willensbildung so gut wie keine Rolle. Dies liegt insbesondere darin begründet, dass die einfachgesetzliche wie schon die bisherige verfassungsrechtliche Ausgestaltung von Volksbegehren und Volksentscheid, aber auch die gesetzliche Ausgestaltung der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene einer tatsächlichen Anwendung der direktdemokratischen Entscheidungsprozesse wenig förderlich sind.

Zwar wurden die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in Form der direkten Demokratie durch Verfassungsänderungen in den Jahren 2000 bis 2003 (namentlich durch Umgestaltung der Artikel 68 - Bürgerantrag - und 82 der Verfassung des Freistaats Thüringen - Volksbegehren und Volksentscheid) scheinbar verbessert. Jedoch haben diese Änderungen nicht zu einer merklichen Steigerung der Beteiligung des Souveräns an der Gesetzgebung im Freistaat geführt. Nach wie vor führt die gegenwärtige Rechtslage dazu, dass die Volksgesetzgebung faktisch verunmöglicht wird. Dies birgt ein hohes politisches Frustrationspotential, insofern das Demokratie- und Partizipationsversprechen der Verfassung des Freistaats Thüringen bezüglich der Volksgesetzgebung de facto weitgehend ins Leere läuft.

Dies gilt insbesondere für die von der Verfassung bisher vorgesehenen Beteiligungs- und Abstimmungsquoten. Die erforderlichen Quoten - also die jeweils erforderliche Anzahl an beizubringenden Unterschriften - sind nach wie vor so hoch, dass die Aussicht darauf, einen Bürgerantrag oder ein Volksbegehren erfolgreich zu initiieren oder einen Volksentscheid erfolgreich herbeizuführen, von vornherein gering ist. So wird es den Bürgern im Grunde bereits aufgrund mitwirkungsfeindlicher Quoten erheblich erschwert, sich tatsächlich an der Gesetzgebung des Freistaats beziehungsweise den kommunalen Belangen auf direktdemokratischem Wege erfolgreich zu beteiligen. Hinzu kommt, dass auch die Fristen, innerhalb derer die Bürger die erforderliche Anzahl an Unterschriften beizubringen haben, überaus knapp bemessen sind. Ferner erweist sich auf Landesebene die komplizierte und eine Unterschriftensammlung massiv erschwerende Beschränkung auf eine von zwei Sammlungsformen (nämlich auf die sogenannte amtliche beziehungsweise die freie Sammlung) als für die direktdemokratische Praxis hinderlich.

Auf diese Weise werden durch die gegenwärtige Rechtslage Bürger, die sich konstruktiv an der Gesetzgebung und den kommunalen Belangen beteiligen wollen, entmutigt und unnötig in ihren Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt. Wird Bürgerbeteiligung in Form von direktdemokratischen Entscheidungen und Anregungen ernst gemeint, dann müssen die jeweiligen Regelungen auch so ausgestaltet werden, dass eine tatsächliche Beteiligung ermutigt, nicht aber entmutigt wird. Quoten dürfen demnach nicht abschreckend hoch und Fristen nicht so ausgestaltet sein, dass eine Sammlung von Unterschriften bereits an Zeitmangel scheitert.

Andererseits ist das Prinzip der politischen Selbstbestimmung der Bürger inzwischen dadurch aufgeweicht worden, dass beim Instrument des Einwohnerantrags auf kommunaler Ebene die Mitwirkungsrechte vom Bürgerstatus abgelöst und lediglich an eine Aufenthaltsdauer von drei Monaten in einer Gemeinde geknüpft sind. Die entsprechende Entwertung des Bürgerstatus unterläuft das Souveränitätsprinzip und ist daher fragwürdig. Problematisch ist ferner die Einräumung des Beteiligungsrechtes bei Einwohneranträgen ab dem vollendeten 14. Lebensjahr, da eine verantwortliche (kommunal)politische Entscheidungsfähigkeit nicht vor der Volljährigkeit angenommen werden kann.

Handlungsbedarf gibt es auch hinsichtlich der Möglichkeit einer vorzeitigen Auflösung des Landtags und einer damit verbundenen vorgezogenen Neuwahl. Werden Bürgerbeteiligung und Volkssouveränität ernst genommen, muss den Bürgern auch die Möglichkeit eingeräumt werden, über die vorzeitige Abberufung des Landtags zu befinden. Der Wunsch nach einer solchen Abberufung kann sich namentlich aus der Unzufriedenheit mit der Arbeit des Landtags oder einer Regierungskoalition ergeben. Während die Bürger gegenwärtig in einem solchen Fall das reguläre Ende einer Wahlperiode abwarten beziehungsweise den Entscheidungen von Regierung und Parlamentsfraktionen zusehen müssen, würde die Einführung einer Parlamentsabberufung per Volksentscheid dem Souverän die Möglichkeit eröffnen, das Vertrauen in die parlamentarischen Mandatsträger vorzeitig zurückzunehmen und das Wahlrecht wieder an sich zu ziehen. Andere Länder wie Bayern, Berlin, Brandenburg oder Rheinland-Pfalz sehen daher die Abberufung ihrer Landesparlamente per Volksentscheid vor.

B. Lösung

Die einschlägigen Regelungen im Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG) sowie im Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG), welche die Instrumente der direktdemokratischen Beteiligung für die Landes- beziehungsweise die kommunale Ebene ausgestalten, werden so gefasst, dass sie die tatsächliche Bürgerbeteiligung erleichtern und zur Stärkung der lebendigen Demokratie beitragen.

Dazu werden die Quoren zum Zustandekommen direktdemokratischer Entscheidungen sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene abgesenkt. Für Bürger- und Volksentscheide werden die Quoren gänzlich abgeschafft.

Die Fristen, innerhalb derer die erforderlichen Unterschriften für das Zustandekommen eines Bürger- beziehungsweise Volksbegehrens sowie eines Bürger- beziehungsweise Volksentscheids zu sammeln und zubringen sind, werden großzügiger bemessen, um den Bürgern die nötige Zeit zur Sammlung einzuräumen.

Die Beschränkung auf ausschließlich eine der beiden Varianten der Unterschriftensammlung (Sammlung per amtlich ausgelegte Unterschriftenbögen oder sogenannte freie Sammlung) wird aufgehoben. Künftig sollen beide Sammlungsarten auch nebeneinander genutzt werden, um die erforderlichen Quoren zu erreichen. Die freie Sammlung ist künftig an mehr Orten als bisher zulässig.

Schließlich wird der Gegenstandsbereich von Volksbegehren und Volksentscheid auf die Möglichkeit der Abberufung des Landtags per Volksentscheid erweitert.

C. Alternativen

Unter Berücksichtigung des Ziels, die Bürgerbeteiligung in Form direktdemokratischer Verfahren im Sinne einer lebendigen Demokratie auf Landesebene wie auf kommunaler Ebene zu fördern, wären auch weitergehende Absenkungen von Quoren bedenkenswert, erscheinen aber gegenwärtig als nicht praktikabel.

D. Kosten

Hinsichtlich der Absenkung der Hürden für die Durchführung von Bürgeranträgen, Volksbegehren und Volksentscheiden sind für die jeweiligen Verfahren keine Mehrkosten zu erwarten. Das gilt auch für die Ausdehnung des Gegenstands von Volksbegehren und Volksentscheid auf die Möglichkeit der Abberufung des Landtags durch Volksentscheid.

Gesetz zur Vereinfachung direktdemokratischer Entscheidungen und zur Stärkung einer lebendigen Demokratie in Thüringen**Artikel 1**

Das Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid in der Fassung vom 23. Februar 2004 (GVBl. S. 237), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 254), wird wie folgt geändert:

1. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 2 Satz 2 wird die Zahl "50.000" durch die Zahl "25.000" ersetzt.
 - b) In Absatz 3 wird das Wort "sechs" durch das Wort "neun" ersetzt.
2. § 9 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Durch Volksbegehren können Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht oder die Abberufung des Landtags per Volksentscheid angestrebt werden."
 - b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Ein Volksbegehren, das einen Gesetzentwurf zum Gegenstand hat, kann auf Erlass, Aufhebung oder Änderung eines Gesetzes gerichtet sein."
3. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 wird die Zahl "5000" durch die Zahl "2500" und in Satz 2 das Wort "sechs" durch das Wort "acht" ersetzt.
 - b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Der Antrag ist schriftlich an den Präsidenten des Landtags zu richten. Die Sammlung ist sowohl durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen als auch in freier Sammlung möglich. Die Antragssteller müssen sich nicht auf eine der beiden Arten festlegen oder beschränken. Beide Arten der Sammlung sind nebeneinander möglich."
4. § 13 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Die Sammlungsfrist beträgt sechs Monate. Sie beginnt frühestens acht, spätestens 16 Wochen nach der Bekanntmachung."
5. § 16 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Die Sammlung der Unterschriften für ein Volksbegehren findet nicht in Behörden und Gerichten statt. In Kanzleien von Notaren darf keine Sammlung von Unterschriften erfolgen."

6. § 17 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm im Rahmen der Sammlung drei vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Monaten zugestimmt haben."

7. § 25 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Ein Gesetzentwurf ist mit der Zustimmung der Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen durch Volksentscheid angenommen."

b) Folgender Absatz 3 wird angeführt:

"(3) Zur Abberufung des Landtags durch Volksentscheid ist die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erforderlich."

8. In § 28 wird die Zahl "40" durch die Zahl "20" ersetzt.

Artikel 2

Das Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 7. Oktober 2016 (GVBl. S. 506, 691), zuletzt geändert durch Artikel 23 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229), wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird aufgehoben.

b) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden die Absätze 2 und 3.

2. § 7 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Der Einwohnerantrag ist schriftlich an die Gemeinde zu richten. Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags setzt voraus, dass er von mindestens einem vom Hundert der stimmberechtigten Einwohner, höchstens aber von 300 der stimmberechtigten Einwohner der Gemeinde unterzeichnet sein muss."

3. In § 10 Abs. 2 Satz 2 wird die Angabe "nach § 2 Abs.2" gestrichen.

4. In § 12 Abs. 2 werden die Worte "vier Wochen" durch die Worte "drei Monaten" ersetzt.

5. In § 13 Abs. 2 Satz 1 wird das Wort "vier" durch das Wort "sechs" ersetzt.

6. § 14 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird das Wort "vier" durch das Wort "sechs" ersetzt.

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Ein Bürgerbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens fünf vom Hundert der stimmberechtigten Bürger, höchstens aber 5.000 der stimmberechtigten Bürger, unterschrieben haben."

7. § 17 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Ein Bürgerbegehren in Landkreisen ist zustande gekommen, wenn mindestens fünf vom Hundert der stimmberechtigten Bürger, höchstens aber 8.000 der stimmberechtigten Bürger, innerhalb von sechs Monaten unterschrieben haben."

8. § 23 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Ein Antrag ist angenommen, wenn er die Mehrheit der gültigen Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmgleichheit von Ja- und Nein-Stimmen gilt der Antrag als abgelehnt. Bei einem Bürgerentscheid, bei dem auch ein Alternativvorschlag zur Abstimmung steht, ist der jeweilige Antrag angenommen, der die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt."

9. § 25 Abs. 2 wird aufgehoben.

10. In § 26 Abs. 2 wird das Wort "zehn" durch das Wort "fünf" ersetzt.

Artikel 3

1. Dieses Gesetz tritt am Tage der Verkündung in Kraft.
2. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung laufende Verfahren, welche von dieser Neuregelung berührt werden, werden nach den bisher geltenden Regelungen behandelt und zu Ende geführt.

Begründung:**Artikel 1**

Zu Nr. 1, 3 Buchst. a und 7:

Die bisher erforderlichen Quoren - also die jeweils erforderliche nötige Anzahl an beizubringenden Unterschriften - sind so hoch, dass die Aussicht darauf, einen Bürgerantrag oder ein Volksbegehren erfolgreich zu initiieren oder einen Volksentscheid erfolgreich herbeizuführen, von vornherein gering ist. So wird es den Bürgern im Grunde schwer bis nahezu bereits aufgrund mitwirkungsfeindlicher Quoren unmöglich gemacht, sich tatsächlich an der Gesetzgebung des Freistaats auf direktdemokratischem Wege zu beteiligen.

Als mitwirkungsfeindliche Hürden erweisen sich bisher auf Landesebene - also sowohl bei Bürgeranträgen, Volksbegehren als auch Volksentscheiden - auch die Fristen, innerhalb derer die Bürger die erforderliche Anzahl an Unterschriften beizubringen haben. Diesen Missständen wird mit der Neuregelung abgeholfen, indem die erforderlichen Quoren gesenkt und die Sammlungsfristen bei Bürgeranträgen und Volksbegehren verlängert werden.

Zu Nr. 2 und 7 Buchst. b:

Um eine direkte Partizipation des Souveräns am demokratischen Prozess zu ermöglichen, muss sich die Mitwirkungsmöglichkeit qua Volksbegehren und Volksentscheid auch auf die mögliche vorzeitige Abberufung des Landtags durch die wahlberechtigten Bürger erstrecken. Den Bürgern wird so spiegelbildlich zum Recht der Wahl des Landtags auch das Recht der Abberufung gegeben. Thüringen folgt so denjenigen Bundesländern, die die entsprechende Möglichkeit in ihren Verfassungen vorsehen.

Zu Nr. 3 Buchst. b:

Die bisherige Pflicht der Antragsteller, sich für eine von zwei möglichen Arten der Unterschriftensammlung zu entscheiden, mindert die Erfolgsaussichten von Volksbegehren. Die Wahlpflicht ist sachlich zudem nicht begründet. Daher soll es den antragstellenden Bürgern mit der Neuregelung künftig freigestellt sein, sich beider Arten der Sammlung gleichermaßen zu bedienen. Eine Festlegungspflicht auf nur eine Sammlungsart entfällt.

Zu Nr. 5:

Während das Verbot der Sammlung in zur politischen Neutralität verpflichteten staatlichen Einrichtungen wie Behörden und Gerichten sinnvoll ist, soll das Verbot der Sammlung an den bisher in § 16 Abs. 2 ThürB-VVG ebenfalls ausgeschlossenen Orten, mit Ausnahme von Notarkanzleien aufgehoben werden. An den genannten Orten (Betriebe des Beherbergungs- und Gastronomiegewerbes, Arztpraxen, Kanzleien von Rechtsanwältinnen und Steuerberatern) verweilen zahlreiche Bürger und haben dort Gelegenheit, sich mit einem Volksbegehren auseinanderzusetzen. Ein Sammlungsverbot an diesen Orten ist daher mit Blick auf die Förderung demokratischer Partizipation nicht sinnvoll. Eine Pflicht zur Auslegung von Unterschriftenlisten wird dagegen nicht konstituiert.

Zu Nr. 6:

Auch im Fall des § 17 ThürBVVG wird die verpflichtende Festlegung auf eine von zwei Sammlungsarten aufgehoben, welche damit künftig nebeneinander genutzt werden können. Die Quoren für das Zustandekommen des Volksbegehrens werden abgesenkt.

Zu Nr. 7 Buchst. a:

Um auch bei Volksentscheiden die entmutigende und beteiligungshemmende Wirkung unangemessener Quoren aufzuheben, wird das bisherige Erfordernis eines Quorums abgeschafft. Da im direktdemokratischen Gesetzgebungsprozess bereits Volksbegehren Hürden zu überwinden haben, um die Stufe des Volksentscheides zu erreichen, genügt für die Annahme eines Gesetzentwurfs im Volksentscheid die einfache Mehrheit vollauf.

Zu Nr. 7 Buchst. b:

Der Absatz regelt, dass die Abberufung des Landtags durch die Mehrheit der bei einem hierauf gerichteten Volksentscheid abgegebenen gültigen Stimmen erfolgt.

Zu Nr. 8:

Änderungen der Verfassung erfordern zu Recht eine qualifizierte Zustimmung, weil sie die Grundordnung des Staates betreffen. Auch bei Volksentscheiden über verfassungsändernde Gesetze ist vor diesem Hintergrund ein Quorum angemessen. Allerdings darf ein solches Quorum wiederum keine beteiligungsblockierende Wirkung entfalten. Die Halbierung des Wertes des bisher für verfassungsändernde Gesetze bei Volksentscheiden erforderlichen Quorums trägt diesem Anliegen in moderater Weise Rechnung.

Artikel 2

Zu Nr. 1 Buchst. a:

Das politische Gemeinwesen ist auch auf kommunaler Ebene Angelegenheit der Bürger. Von daher ist nicht zu ersehen, warum bei direktdemokratischen Instrumenten auf kommunaler Ebene gegenüber den Instrumenten Bürgerbegehren beziehungsweise Bürgerentscheid eine Ausweitung der Stimmberechtigten auf Nichtdeutsche im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland erfolgt. Eine Aufenthaltsdauer von lediglich drei Monaten in einer Gemeinde kann allein noch keinen direkt-demokratischen Mitgestaltungsanspruch begründen.

Auch die nochmalige Absenkung des Alters zur Stimmberechtigung unter 16 Jahre, nämlich auf den Zeitpunkt der Vollendung des 14. Lebensjahres, ist nicht sinnvoll.

Zu Nr. 4 bis 7:

Die Fristen innerhalb derer die Bürger im Rahmen eines Bürgerbegehrens die erforderliche Anzahl von Unterschriften beizubringen haben, müssen im Sinne einer erleichterten Nutzung dieses direktdemokratischen Instruments auf kommunaler Ebene so gestaltet sein, dass der Erfolg eines Bürgerbegehrens nicht bereits durch zu knappe Zeitvorga-

ben gefährdet wird. Zur Erreichung dieses Ziels ist eine moderate Anhebung der zu wählenden Fristen sinnvoll.

Die Quoren sind äquivalent zu senken, um so direktdemokratische Bürgerbeteiligung im Sinne einer lebendigen Demokratie tatsächlich erreichbar und möglich zu machen.

Zu Nr. 8 und 9:

Bei Bürgerentscheiden auf kommunaler Ebene werden die Quoren abgeschafft. Sie stellen lediglich eine weitere Hürde für direktdemokratische Initiativen dar, die bereits die Hürde zur Zulassung des Bürgerbegehrens erfolgreich überwunden haben. Die Gültigkeit eines als Bürgerentscheid zustande gekommenen Abstimmungsergebnisses darf deshalb nicht darüber hinaus nochmals von einem Mindestquorum an Stimmberechtigten abhängig gemacht werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass Bürgerentscheide tatsächlich Erfolg haben können und die Bürger auch subjektiv das berechtigte Gefühl entwickeln, dass sich demokratisches Engagement zu lohnen vermag.

Artikel 3

Zu Nr. 1:

Regelt das Inkrafttreten

Zu Nr. 2:

Stellt eine Übergangsregelung für direktdemokratische Verfahren dar, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens (s. Nr. 1) bereits begonnen wurden.

Für die Fraktion:

Braga