

DAS THEMA

Der Finanzvorbehalt muss endlich weg

Die CDU hat zwei Gesetzentwürfe zur Einführung des „fakultativen Referendums“ in Thüringen in den Landtag eingebracht. Die Koalitionsfraktionen – allen voran die LINKE – signalisierten weiteren Diskussionsbedarf. Anja Müller, Sprecherin für Bürgerbeteiligung der Linksfraktion, verwies in der Landtagsdebatte auf deutliche Mängel der Gesetzentwürfe zur Verfassungsänderung und zum Verfahrensgesetz zu Volksbegehren.

Die CDU-Vorschläge seien „eine Mangelpackung“, weil der „Finanzvorbehalt“ – der schon bei Volksbegehren viele Themen von der Bürgermitbestimmung ausschließt, – auch auf das Referendum übertragen werde. Sie forderte die CDU auf, anhand ihrer Gesetzentwürfe an der notwendigen Abschaffung des Finanz- und Abgabenvorbehalts bei Referendum und Volksbegehren zu arbeiten. Vor allem müsse die CDU nach Jahrzehnten der Blockade ihre Stimmen für die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit zur Streichung aus der Verfassung geben. Jetzt fand nun zu den CDU-Referendums-Vorschlägen die Anhörung im Innen- und Kommunalausschuss statt.

Fakultatives Referendum – Stärkung der Demokratie

Da die CDU-Vorschläge aus der Schweiz „abgeschaut“ sind, war es sehr naheliegend, dass mit Andreas Gross, Politikwissenschaftler, auch mit Lehraufträgen an deutschen Hochschulen, ein von Rot-Rot-Grün benannter Anzuhörender aus der Schweiz zu Wort kam, der schon seit Jahrzehnten für die Stärkung der direkten Demokratie arbeitet. Von 1991 bis 2015 war er auch Abgeordneter im Schweizer Parlament. Die Schweiz hat über hundert Jahre Erfahrung mit fakultativen Referenden. Damit haben die Bürger die Möglichkeit, ein vom Parlament beschlossenes Gesetz mit Hilfe einer bestimmten Anzahl von Unterschriften – auf Schweizer Bundesebene 50.000, in den Kantonen zu anderen Quoren – der Überprüfung durch einen Volksentscheid zu unterstellen.

Nach Aussage von Gross stärkt das Referendum die Qualität der Gesetzgebung und die Rückbindung des Parlaments an die Bürger. Die Parlamentarier müssen ihre Gesetzgebung nochmals öffentlich und inhaltlich überzeugend mit Argumenten begründen. Das führt zu einer Stärkung der repräsentativen Demokratie, weil die Belange der Bürger schon in den Gesetzgebungsverfahren selbst mehr Berücksichtigung finden.

Die Gefahr, dass sich Leute „abgehängt“ oder „übergangen“ fühlen, wird deutlich geringer. Dazu muss das Instrument aber auch praktisch nutzbar sein. Gross verwies auf das Problem des Finanz- und Abgabenvorbehalts. In der Schweiz sind die Bürger – sogar rechtlich verpflichtend – umso weitgehender direkt an Entscheidungen beteiligt, je umfangreicher die finanziel-

Anhörung des Innenausschusses zur Einführung des „fakultativen Referendums“

len Auswirkungen des Vorhabens (z.B. Gesetz, Bauprojekt) sind. Untersuchungen zeigen: Die von Bürgern „direkt“ getroffenen Entscheidungen sind sachlich und finanziell sinnvoller und verantwortungsbewusster als die „Allein-Entscheidungen“ von Parlamenten.

Deutlicher Nachbesserungsbedarf

Zahlreiche Anzuhörende verwiesen auf Nachbesserungsbedarf bei den Gesetzentwürfen über den Finanzvorbehalt hinaus. Da beschlossene Gesetze zur Ermöglichung des fakultativen Referendums grundsätzlich erst nach

gen werden, ob für das fakultative Referendum die Ausschlussstatbestände des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen gleichermaßen gelten oder gegebenenfalls in umgekehrter Weise für Volksbegehren bzw. -entscheid gestrichen werden sollen. Jedenfalls wäre es nach unserem Dafürhalten geboten, eine konsequente und einheitliche Regelung zu schaffen.“

Die letztendliche Umsetzung komme dem Landtag als Gesetzgeber zu, doch dabei sei zu bedenken: Das neue Instrument müsse für die Bürger wirksam nutzbar sein, sonst erzeuge man Frustration, die sich negativ auf Parla-

werden. In Bayern gibt es auch Volksbegehren zu Abgaben.

Schutz vor Missbrauch gewährleistet

Prof. Frank Decker (Uni Bonn) äußerte die Befürchtung, mit Einführung des Referendums entstehe ein „Dauerstreit“ zwischen Parlament und Stimmbevölkerung, das Verfassungsgefüge sei in Gefahr. Dem widersprachen mehrere Anzuhörende, vor allem Andreas Gross. Es kommt nicht ständig zu Referenden oder Volksbegehren, denn diese Verfahren bedeuten für die Initiatoren einen logistischen Aufwand. Beide „Instrumente“ verlangen zum Er-

folg eine ausgefeilte und tragfähige Argumentation, um in der öffentlichen Diskussion bis zum Volksentscheid zu bestehen. Und dies ist auch ein wirksamer Schutz gegen Populismus und Populisten, denn sie fürchten und meiden die Sachdiskussion mit Fakten und Argumenten – sonst funktioniert ihre „Masche“ auch nicht. Bei fundierter Diskussion gibt es letztlich auch den notwendigen Ausgleich von vor allem sozialen Interessen und Belangen, wie Untersuchun-



drei Monaten in Kraft treten, muss es für Notfälle eine „Dringlichkeitsklausel“ geben. Das Gesetz tritt dann sofort in Kraft, kann aber im Nachhinein noch dem Referendum unterstellt werden. Diese Klausel fehlt in den CDU-Regelungen. Darüber hinaus muss die „Unterschriftenhürde“ für das Referendum abgestimmt werden mit denen bei Volksbegehren und Bürgerantrag (der keine Mitentscheidung ermöglicht, sondern ein Thema im Landtag zur Diskussion stellt). Mehrere Anzuhörende – vor allem „Mehr Demokratie“ – schlagen vor, die 50.000 Stimmen in eine Prozentzahl umzurechnen (derzeit rund 2,5 Prozent der Stimmberechtigten) und das Quorum für Volksbegehren auf fünf Prozent zu senken.

Wirksam nur ohne Finanzvorbehalt

Sowohl beim Referendum als auch bei Volksbegehren sieht der Thüringer Gemeinde- und Städtebund (GSTB) laut Anhörungs-Stellungnahme die Möglichkeit der Streichung des Finanzvorbehalts und weiterer Ausschlussgründe: „Vor dem Hintergrund der größeren Nähe zur Rechtsnatur der direkt-demokratischen Instrumente Volksbegehren bzw. -entscheid im Gegensatz zum Bürgerantrag sollte insoweit abgewo-

ment und Demokratie auswirken, so GSTB-Geschäftsführer Ralf Rusch. Die Ausschlussgründe, vor allem das Verbot von Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen, „lassen die demokratischen Instrumente weitgehend leerlaufen“, so Prof. Theo Schiller von der Uni Marburg, der seit langem zu Bürgerbeteiligung forscht und ebenfalls den Verzicht auf den Finanzvorbehalt fordert.

Zumal der in Thüringen geltende Finanzvorbehalt der härteste ist, den es in Deutschland gibt, wie Ralf-Uwe Beck von „Mehr Demokratie“ ausführte. Das liegt auch an der sehr konservativen Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs. Die auf CDU-Klagen gegen Volksbegehren basierenden Urteile stellen Umschichtungen von Geldern im Landeshaushalt selbst dann unter Finanzvorbehalt, wenn diese keine Mehrkosten verursachen.

Prof. Schiller, empfiehlt daher, sich an anderen Landesverfassungen zu orientieren, die hinsichtlich direkter Demokratie offener ausgestaltet sind. So sind in Berlin z.B. Volksbegehren nur zum laufenden Landeshaushalt ausgeschlossen, nur dafür hat das Parlament sein Budgetrecht schon konkret ausgeübt. Sach- und Finanzfragen, die zukünftige Haushalte betreffen, dürfen von den Bürgern entschieden

gen und Erfahrungen zeigen.

Dadurch, dass in Deutschland die direkte Demokratie der Überprüfung durch Verfassungsgerichte unterliegt, ist auch ein wirksamer Schutz der Grund- und Menschenrechte, der grundlegenden Staatsprinzipien sowie der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gewährleistet. So kann die rechtspopulistische Parole „Todesstrafe für Kinderschänder“ kein Referendum oder Volksbegehren werden, weil die Todesstrafe gegen die Menschenwürdegarantie verstößt.

Angesichts dieser deutlichen Argumente für die Einführung des fakultativen Referendums und die Weiterentwicklung der Volksbegehren – vor allem auch zur Abschaffung des Finanzvorbehalts – signalisierte die rot-rot-grüne Koalition, insbesondere die LINKE, bei den Inhalten weiter vorankommen zu wollen. Nach Jahren der Blockade in Sachen direkter Demokratie gibt es bei der CDU nun deutliche Anzeichen für einen „Umdenkungsprozess“. CDU-Innenpolitiker Wolfgang Fiedler erklärte am Ende der Anhörung nochmals ausdrücklich Verhandlungsbereitschaft, auch zum Problem Finanzvorbehalt, und brachte es abschließend auf den Punkt: „Wir wollen keine Placebo-Gesetze“.

Sandra Steck