

Thüringer Landtag
7. Wahlperiode

Verfassungsausschuss

31. Sitzung am 17. Mai 2022

Ergebnisprotokoll des öffentlichen Sitzungsteils
(zugleich Beschlussprotokoll)

Beginn der Sitzung:	10.00 Uhr
Unterbrechungen der Sitzung:	11.53 Uhr bis 12.23 Uhr 14.14 Uhr bis 14.35 Uhr
Ende der Sitzung:	16.50 Uhr

Tagesordnung:**Ergebnis:****I. Beratung in öffentlicher Sitzung****1. Punkt 1 der Tagesordnung:****Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Weiterer Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene****nicht abgeschlossen**

(S. 5 bis 69)

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Anhörung durchgeführt

(S. 5 bis 69)

– Drucksache 7/158 –

dazu: – Vorlagen 7/658/674/683/1040/1047/1054/1055/
1059/1060/3282/3448/3475/3624/3733 –– Zuschriften 7/1860/1881/1882/1885/1892/1885/
1892/1893/1894/1897/1898/1899/1900/1901/
1912/1913/1925 –– Präsentation des Anzuhörenden Dr. Mittendorf
(vgl. Anlage) –

hier: Anhörung in öffentlicher Sitzung gemäß § 79

Abs. 1 Satz 2 GO

Sitzungsteilnehmer/-innen:**Abgeordnete:**

Schard	CDU, Vorsitzender
Dr. Martin-Gehl	DIE LINKE
Müller	DIE LINKE
Schubert	DIE LINKE
Voigtschmidt	DIE LINKE
Mohring	CDU
Zippel	CDU
Braga	AfD
Möller	AfD
Sesselmann	AfD
Marx	SPD
Wahl	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Montag	Gruppe der FDP

Regierungsvertreter/-innen:

von Ammon	Staatssekretär im Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Muth	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Schmidt	Staatskanzlei

Anzuhörende:

Beck	Mehr Demokratie e. V., Landesverband Thüringen
Prof. Dr. Fisahn	Universität Bielefeld
Gross	
Dr. Mittendorf	Bergische Universität Wuppertal
Prof. Dr. Heußner	Hochschule Osnabrück
Prof. Dr. Winkler	Universität Stuttgart

Mitarbeiter/-innen bei Fraktion/Gruppe:

Steck	Fraktion DIE LINKE
Jary	Fraktion der CDU
Koch	Fraktion der SPD
Dr. Masarié	Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Pagel	Gruppe der FDP

Landtagsverwaltung:

Stöffler	Juristischer Dienst, Ausschussdienst
Dr. Schröder	Plenar- und Ausschussprotokollierung

I. Beratung in öffentlicher Sitzung

Vor Eintritt in die Tagesordnung:

Die Tagesordnung für den öffentlichen Sitzungsteil wurde gemäß Einladung festgestellt.

1. Punkt 1 der Tagesordnung:

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Weiterer Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

– Drucksache 7/158 –

dazu: – Vorlagen 7/658/674/683/1040/1047/1054/1055/1059/1060/3282/3448/3475/3624/3733 –

– Zuschriften 7/1860/1881/1882/1885/1892/1885/1892/1893/1894/1897/1898/1899/1900/1901/1912/1913/1925 –

– Präsentation des Anzuhörenden Dr. Mittendorf (vgl. Anlage)

hier: Anhörung in öffentlicher Sitzung gemäß § 79 Abs. 1 Satz 2 GO

Herr Beck, Mehr Demokratie e. V., Landesverband Thüringen, Zuschrift 7/1860, führte aus, die vorliegende Thematik werde nicht zum ersten Mal im Thüringer Landtag verhandelt. Er hoffe auf ein positives Ergebnis. In Hinblick auf die Reform der direkten Demokratie gebe es eine Idealkonstellation. Einerseits liege der Vorschlag der Koalitionsfraktionen in Drucksache 7/158 für die Befreiung der Volksbegehren und des Bürgerantrags von zu hohen Hürden vor, der in der heutigen Anhörung diskutiert werde. Andererseits gebe es den Vorschlag der Fraktion der CDU, die direkte Demokratie um ein fakultatives Referendum zu erweitern, der in der Anhörung am 1. Juli 2022 behandelt werden solle. Beide Vorschläge zusammen ergäben eine schlüssige Reform der direkten Demokratie. Bei Umsetzung beider Vorschläge würde Thüringen Verfassungsgeschichte schreiben und ein Modell für alle anderen Bundesländer konstruieren. Sowohl das Initiativrecht als auch das Korrekturrecht gehörten zum Instrumentarium der direkten Demokratie. Das könne man an der Schweiz erkennen. Die Schweiz müsse nicht kopiert, aber kapiert werden. Die Schweizer verwiesen darauf, dass es sowohl Gaspedal als auch Bremse brauche, Initiativrecht und Einwand. Insgesamt gehe es bei beiden Ansätzen um die Stärkung des Vertrauens in die Demokratie, auch in die parlamentarische Demokratie, die sich, wenn beiden Reformen gefolgt würde, für

Impulse aus der Bürgerschaft öffne. Die direkte Demokratie habe immer auch eine seismographische Funktion, wodurch die parlamentarische Arbeit bereichert würde. Im Ergebnis führte dies zu mehr Diskurs und dazu, dass die repräsentative Demokratie, die auch in der Repräsentanz ein Problem habe, repräsentativer werde.

Die im Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 vorgeschlagenen Reformen seien überfällig. Die letzte Reform bezüglich direkter Demokratie auf Landesebene sei vor 20 Jahren erfolgt. Diese Reform sei seinerzeit durch ein Volksbegehren von Mehr Demokratie e. V. ausgelöst worden. Dieses habe zu einem Kompromiss geführt, um den der Landtag neun Monate lang gerungen habe. Seither habe es nur ein einziges erfolgreiches Volksbegehren gegeben, im Jahr 2008 zur Reform der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene, das ebenfalls von Mehr Demokratie e. V. initiiert worden sei. Im Ergebnis habe Thüringen auf kommunaler Ebene heute das modernste Regelwerk aller Bundesländer.

Er begrüße es, dass die Volksbegehrenshürde von 10 auf 5 Prozent halbiert werden solle. Das entspreche den Reformen, die in anderen Ländern in den letzten Jahren erfolgt seien. Länder wie Schleswig-Holstein oder Brandenburg hätten noch niedrigere Hürden. Womöglich könnten sich die Thüringer Abgeordneten an Sachsen orientieren. Der Freistaat Sachsen habe derzeit deutschlandweit mit 13,8 Prozent die höchste Hürde für Volksbegehren. Im aktuellen Koalitionsvertrag sei dort festgehalten worden, dass die Hürde auf 6 Prozent abgesenkt werden solle. Dabei seien Verfassungsänderungen in Sachsen bislang nur schwierig zu bewerkstelligen gewesen.

Der Finanzvorbehalt sei ein altes und typisch deutsches Problem, der allerdings in Thüringen besonders streng umgesetzt würde. Es gebe nur wenige Beispiele für Volksbegehren in Thüringen. Das liege zum einen an den hohen Hürden, aber es gebe viele Begehren, die vor dem Thüringer Verfassungsgerichtshof behandelt worden seien, zum Beispiel die Begehren zu den Kita-Gebühren und den Kommunalabgaben. Hätte die Fraktion der CDU ungefähr vor zehn Jahren ihre Idee umgesetzt, ein Volksbegehren zur Umsetzung der Schuldenbremse zu starten, dann hätte auch dieses vom Verfassungsgerichtshof überprüft werden müssen. Es sei nicht nachvollziehbar, dass die Bürger, die für die Staatsfinanzen aufkämen, gemäß Art. 82 der Verfassung nur Gesetzentwürfe auf dem Weg bringen dürften, die keine Kosten verursachten. Das sei das stärkste Misstrauensvotum gegen die Bürgerinnen und Bürger. Dabei hätten gerade die Bürger die ausgeprägte Fähigkeit, langfristig verantwortlich zu denken. In Familien werde nicht in Legislaturperioden, sondern in Generationen gedacht. Das erwarteten die Bürger auch vom Parlament. In der Schweiz seien die Effekte aufgrund der unterschiedlichen Regelungen in den Kantonen bezüglich des Umgangs mit Finanzen in der

direkten Demokratie messbar. Dabei seien drei Effekte feststellbar, die durch Studien immer wieder bestätigt würden. Wenn die Menschen auch über finanzwirksame Gegenstände abstimmen, dann gingen die Ausgaben der öffentlichen Hand zurück. Der Bürger sei ein verantwortlicher Haushalter. Ferner ginge auch die Schuldenaufnahme und die Steuerhinterziehung zurück, weil das Bewusstsein wachse, dass es sich um das Geld aller handle. Der Vorschlag der Koalitionsfraktionen sei nicht neu. Die Regelung lehne sich an das Land Berlin an, wo sie sich bewährt habe. Man könnte noch weitergehen. Der vorliegende Vorschlag sei bereits ein Kompromiss. Man könnte sich auch an Bayern orientieren und den Themenausschluss so weit wie möglich ausdünnen. Aber grundsätzlich könne er dem vorliegenden Vorschlag zustimmen.

Die vorgeschlagene Absenkung des Wahlalters sei gerade für die CDU ein Schmerzpunkt. Alle Argumente gegen die Absenkung könnten sehr leicht entkräftet werden. Sollte es an dieser Stelle zu Problemen kommen, empfehle Mehr Demokratie e. V. zunächst die Absenkung des Wahlalters außen vor zu lassen, weil eine Reform der direkten Demokratie auf diese Absenkung nicht angewiesen sei. Angesichts des Reformtrends in den anderen Ländern bezüglich des Wahlalters sei er entspannt. Zuletzt habe Baden-Württemberg als fünftes Bundesland das Wahlalter für Landtagswahlen auf 16 Jahre gesenkt. Seiner Ansicht nach lasse sich diese Reform in Zukunft ohnehin nicht aufhalten. Daher sollte die CDU sich fragen, ob es klug sei, bis zuletzt Widerstand zu leisten.

Der Bürgerantrag sei das Stiefkind der Demokratieentwicklung in Thüringen. Das Parlament selbst habe den Bürgerantrag dazu gemacht. In 30 Jahren habe es noch keinen erfolgreichen Bürgerantrag in Thüringen gegeben. Noch nie habe ein Bürgerantrag auf der Tagesordnung des Landtags gestanden. Es handle sich aber um ein in der Verfassung angebotenes Instrument, das eigentlich dazu dienen solle, dass sich der Landtag niederschwellig öffne und Impulse aufnehme. Der Bürgerantrag gehöre klassischerweise auch nicht zur direkten Demokratie, da man sich mit dem Bürgerantrag nicht vom Regierungshandeln unabhängig machen könne. Dieser sende lediglich Signale an das Parlament. In einem Bürgerantrag drücke sich der Respekt vor dem Parlament aus, weil die Entscheidung beim Parlament verbleibe. Es sei völlig risikolos. Im Ergebnis der beschlossenen Reform aus dem Jahr 2009 sei der Bürgerantrag auf kommunaler Ebene zum Einwohnerantrag umgebaut worden. Thüringen habe bundesweit mit 1 Prozent der Einwohner und maximal 300 Unterschriften die niedrigste Hürde für den Einwohnerantrag. Das Instrument sei seither nicht inflationär genutzt worden. Es gebe keinen einzigen Fall von Missbrauch in den Kommunen. Es wäre also schlüssig, den Bürgerantrag auch auf Landesebene von der hohen Hürde zu befreien und ihn für Menschen ab dem 14. Lebensjahr und auch für Ausländerinnen und Ausländer zugänglich

zu machen. Es sei ein Instrument, mit dem Menschen, die nach Thüringen kämen, und Jugendliche erste Erfahrungen mit dem demokratischen System machen könnten, ohne dass es erhebliche negative Auswirkungen geben könne. Beim Einwohnerantrag handle es sich also um ein Integrationsinstrument. Der vorgeschlagene Umbau sei begrüßenswert, da er risikolos, aber zugleich chancenreich sei. Der in Art. 68 Abs. 2 der Verfassung vorgesehene Themenausschluss sei seiner Ansicht nach ein Schussligkeitsfehler beim Schreiben der Verfassung gewesen. Dieser sei vom Art. 82 Abs. 2 der Verfassung bezüglich des Themenausschlusses bei Volksbegehren kopiert worden. Beim Bürgerantrag sei der Themenausschluss nicht nachvollziehbar. Gerade weil Themenausschlüsse beim Volksbegehren vorgesehen seien, müsse es an anderer Stelle die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger geben, solche Themen gegenüber dem Parlament zu thematisieren. Daher sollte Art. 68 Abs. 2 der Verfassung gestrichen werden.

Derzeit sei in der Verfassung für einen Bürgerantrag die Hürde von 50.000 Unterzeichnern vorgesehen. Daher sei auch noch kein Bürgerantrag im Landtag behandelt worden. Diese Hürde sei unerschämmt. Den Bürgern zu signalisieren, dass sie Vorschläge vorbringen könnten, dann aber 50.000 Unterschriften offline sammeln zu müssen, sei ein Zeichen dafür, dass sich das Parlament mit einem Instrument, das eigentlich einladen solle, einmaure. Die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen 10.000 Unterschriften seien seiner Ansicht nach immer noch zu hoch und nicht schlüssig. Mehr Demokratie e. V. schlage eine Absenkung der Hürde auf 5.000 Unterschriften vor. Dies sei ein angemessener Abstand zu den öffentlichen Petitionen, bei denen der Gesetzgeber 1.500 Unterschriften als Quorum für eine Anhörung im Petitionsausschuss vorgesehen habe. Da der Bürgerantrag zu einer Befassung im Plenum führen würde, sollte ein Abstand eingehalten werden.

Über die anstehenden Reformen sei schon oft im Landtag diskutiert worden. Er arbeite seit 25 Jahren für Reformen und Projekte zum Ausbau der Beteiligungsrechte. Er habe die Minderheitsregierung als Chance für eine Verfassungsreform gesehen, wie sie jetzt im VerfA angedacht sei. Diese Reform zusammen mit der Einführung des Volkseinwands gebe die einmalige Chance zum Nachweis, dass der Thüringer Landtag die Menschen als Bürgerinnen und Bürger ansehe, die genauso wie die Abgeordneten für dieses Land bürgen könnten. Wenn es keine Einigung gebe werde, was er nicht hoffe, dann sollte zumindest die Hürde für Bürgeranträge von 50.000 auf 5.000 Unterschriften gesenkt werden. Das wäre keine fulminante Reform, mit der Verfassungsgeschichte geschrieben würde, aber es würde zumindest ein kleines Signal an die Bürgerinnen und Bürger gesendet, dass sie im Landtag willkommen seien.

Abg. Müller bemerkte, Mehr Demokratie e. V. lege in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1860 bezüglich des Finanzvorbehalts dar, dass in dem Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG) vorgeschrieben werden sollte, dass den Antragstellern auf deren Wunsch vom Finanzministerium Unterstützung zu gewähren sei, damit der verlangte Kostendeckungsvorschlag bei voraussichtlichen Mehrausgaben durch ein Volksbegehren in qualifizierter Weise erstellt werden könne. Sie erbat dazu nähere Ausführungen.

Herr Beck äußerte, direkte Demokratie sei ein Frustschutzmittel. Bezüglich der Frage des Vertrauens in die Demokratie sollte mit allem Ernst um Reformen gekämpft werden.

Kostendeckungsvorschläge seien durchaus auch umstritten, weil die Erstellung mit hohen Anforderungen an die Bürgerinnen und Bürger verbunden sei. Diese müssten sich mit dem gesamten Landeshaushalt auseinandersetzen. Dafür seien sie auf Hilfe angewiesen. Diese Hilfe sollte aber nicht auf Ebene der Verfassung, sondern einfachgesetzlich im ThürBVVG festgeschrieben werden. Es gebe solche Modelle auch auf kommunaler Ebene, beispielsweise in Baden-Württemberg, wo Kostendeckungsvorschläge verlangt würden. Dort bestehe die Möglichkeit, die Kommune um Zuarbeiten und Beratung zu bitten. Dafür sei auf Landesebene das TFM der richtige Ansprechpartner.

Abg. Schubert sagte, die Koalitionsfraktionen und Mehr Demokratie e. V. teilten eine ähnliche Problemsicht. Er hoffe sehr, dass es nun gelinge, eine Verfassungsreform auf den Weg zu bringen, um den von Herrn Beck angesprochenen Frustschutz zu erhöhen. Im Hinblick auf die weitere Debatte im VerfA gehe er davon aus, dass bezüglich der Absenkung der Hürden für den Bürgerantrag, das Argument vorgebracht werde, dass der Bürgerantrag inflationär genutzt würde und der Landtag mit der Abarbeitung überfordert wäre. Er fragte nach den Erfahrungen in anderen Bundesländern bzw. in den europäischen Ländern, in denen die Hürden bereits geringer seien. Für die kommunale Ebene teile er die Einschätzung von Herrn Beck, dass es keine Überfrachtung oder missbräuchliche Verwendung der Einwohneranträge nach Senkung der Hürden gegeben habe. Den Gruppen, die nicht direktdemokratisch mitentscheiden könnten, sollte zumindest die Möglichkeit eröffnet werden, Themen auf die Tagesordnung der Parlamente setzen zu können, um zumindest eine Debatte zu wichtigen Themen zu erreichen, die womöglich nicht im Fokus ständen.

Herr Beck antwortete, auf kommunaler Ebene sei der Bürgerantrag bereits zum Einwohnerantrag umgebaut worden. Es gebe auf dieser Ebene in Thüringen die niedrigste Hürde in Deutschland. Ferner bestehe die Möglichkeit, Einwohneranträge auch in Ortsteilen

zu starten. Mitunter seien die Kommunen so klein, dass fünf Unterschriften zur Einreichung eines Einwohnerantrags ausreichen. Mehr Demokratie e. V. habe in Thüringen keinen inflationären Gebrauch dieses Instruments feststellen können. Es werde von den Bürgern sehr verantwortlich dargelegt, was jeweils Gegenstand des Antrags sei. Er sehe keine Gefahr der missbräuchlichen oder inflationären Nutzung auf Landesebene. Die Unterschriften würden ferner nicht digital gesammelt. Es gebe für die direkte Demokratie und auch die Einwohner- bzw. Bürgeranträge die Vorschrift, dass die Unterschriften direkt in Ansprache der Menschen auf den Straßen und Plätzen zu sammeln seien, was seiner Ansicht nach sinnvoll sei. Die Sammlung sei daher immer mit der Motivation verbunden, Gespräche zu führen. Das habe angesichts der bestehenden Blasen in den sozialen Medien eine große Qualität, da die Sammlungen die Möglichkeit zur Sprengung der Blasen eröffneten. Es sei dann aber auch mit viel Aufwand verbunden, 5.000 Unterschriften in vier Monaten zu sammeln. Es seien auch Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens daran gescheitert, 5.000 Unterschriften in sechs Wochen zu sammeln. Die Initiativen seien auf Bündnisse und den Aufbau von Sammlerstrukturen angewiesen, um diese Hürde zu erreichen. Bei dem Bürgerantrag auf Landesebene sei zudem eine landesweite Sammlung notwendig. Daher sei dies auch nur bedingt mit der kommunalen Ebene vergleichbar. Je größer die Körperschaft sei, desto schwieriger ließen sich Unterschriften sammeln. Insgesamt seien auch 5.000 Unterschriften noch eine recht hohe Hürde. Selbst nach Befreiung des Instruments müsste es zunächst bekannt und zum Modell gemacht werden. Auch in den Kommunen habe es eine gewisse Zeit gedauert, bis die Einwohneranträge vermehrt genutzt worden sei. Dort würden die Anträge nur bei drängenden Themen, aber nicht inflationär genutzt.

Abg. Wahl bemerkte, die Stärkung der Demokratie sei gerade nach der äußerst geringen Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen ein aktuelles Thema. Das Katholische Büro Erfurt habe in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1899 die Frage gestellt, was genau mit dem Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 bewirkt werden solle und ob dadurch tatsächlich die Demokratie gestärkt werde. Dabei sei auf die Schweiz verwiesen worden, wo die Demokratiezufriedenheit nicht viel höher als in Deutschland läge. Sie fragte, worin konkret Mehr Demokratie e. V. die Stärkung der Demokratie in dem Gesetzentwurf sehe.

Ferner habe Prof. Dr. Heußner in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1901 vorgeschlagen, dass der Einwohner/-innenantrag auch als erste Stufe eines Volksbegehrens anerkannt werden könnte. Sie bat Herrn Beck diesbezüglich um eine Einschätzung.

Herr Beck antwortete, die Wahlen und die direkte Demokratie gäben den Menschen die Möglichkeit zur Mitgestaltung und Mitbestimmung. Sie hätten Gelegenheit, eine

Selbstwirksamkeitserfahrung zu machen. Es werde im Rahmen der Anhörung nicht über die Sinnhaftigkeit der direkten Demokratie diskutiert, da dies verfassungsrechtlich geklärt sei. In allen 16 Bundesländern werde die parlamentarische durch die direkte Demokratie ergänzt. Es gehe in der Debatte ausschließlich um die konkrete Regelung. Den Menschen einerseits ein Angebot zu machen und andererseits die Hürden so hoch zu legen, Sorge für Frust. Das schwäche die Demokratie und das Vertrauen in die demokratischen Institutionen. Insbesondere beim Bürgerantrag sei die Hürde viel zu hoch.

Bezüglich der Steigerung der Wahlbeteiligung verweise er auf die Anhörung der Petition E-696/21 „Modernes Wahlrecht für Thüringer Kommunen“ von Mehr Demokratie e. V., die am 24. Mai 2022 im PetA durchgeführt werde. In der Petition würden viele Vorschläge vorgebracht, wie die Wahlbeteiligung durch eine Modernisierung des Kommunalwahlrechts gesteigert werden könne.

Bezüglich des Vorschlags von Prof. Dr. Heußner, den Bürgerantrag als erste Stufe des direktdemokratischen Verfahrens anzuerkennen, legte er dar, derzeit sei die erste Stufe der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, für den 5.000 Unterschriften in sechs Wochen gesammelt werden müssten. Danach beginne die Unterschriftensammlung für das Volksbegehren, insofern es nicht durch den Verfassungsgerichtshof überprüft und gestoppt werde, und nach Sammlung von 200.000 Unterschriften die Behandlung im Parlament. Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens könnte wie in anderen Ländern zu einer sogenannten Volksinitiative umgebaut werden. Dann würde die Behandlung im Landtag unmittelbar nach dieser ersten Stufe erfolgen, was auch eine Qualität hätte, weil es den Dialog zwischen Initiativen und Parlament stärken würde. Insoweit sei der Vorschlag bedenkenswert. Mehr Demokratie e. V. habe sich mit der Frage beschäftigt. Gemäß dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen solle der Bürgerantrag zum Einwohnerantrag umgebaut werden. Aber die erste Stufe eines direktdemokratischen Verfahrens sei nicht zugänglich für Ausländer und Jugendliche ab 14 Jahren. Der Vorteil des Einwohnerantrags im Hinblick auf die Integration in das demokratische System von Jugendlichen und Ausländern wäre bei einem Umbau zu einer ersten Stufe des direktdemokratischen Verfahrens nicht möglich. Wenn man den Vorteil einer frühen parlamentarischen Befassung trotzdem nutzen wolle, könnte auch das Volksbegehren dahin gehend geändert werden, dass bereits nach der ersten Stufe eine Behandlung im Parlament vorgesehen werde. Das wäre denkbar.

Abg. Zippel legte dar, seiner Ansicht nach bestehe Einigkeit darüber, dass eine Stärkung der demokratischen Institutionen und Demokratie erreicht werden solle. Über die entsprechenden Instrumente müsse eine Debatte geführt werden. Herr Beck habe einerseits dargelegt, dass

aufgrund der hohen Hürden die bestehenden Instrumente kaum genutzt würden, dass es aber andererseits in Länder mit geringeren Hürden auch nicht zu einer inflationären Nutzung komme. Er fragte, ob statt der Höhe der Quoren nicht vielmehr die Bekanntheit der Instrumente das Problem sei. Beispielsweise würden die Petitionen deutlich intensiver genutzt. Er fragte, ob es daher nicht zielführender wäre, abseits der Diskussion um niedrigere Hürden eine Initiative zu starten, die bestehenden Instrumente bekannter zu machen und zu erklären. In einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Thematik habe er festgestellt, dass viele Menschen keine Kenntnisse über die Instrumentarien hätten.

Mehr Demokratie e. V. lege in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1860 bezüglich des Finanzvorbehalts dar, dass die Absenkung des Wahlalters zunächst auf zwei Landtagswahlen begrenzt werden solle, um die Ergebnisse wissenschaftlich auszuwerten und danach zu entscheiden, ob das Wahlalter generell abgesenkt werden solle. Er fragte, welche wissenschaftlichen Erkenntnisse dazu führen könnten, die Absenkung des Wahlalters zu verstetigen.

Herr Beck antwortete, bei den Petitionen gebe es einen Zuwachs bei der Nutzung. Das liege seiner Ansicht nach aber auch daran, dass es beispielsweise bei öffentlichen Petitionen auf Bundesebene oder in Thüringen die Möglichkeit der Online-Zeichnung gebe. Viele Menschen meinten daher, dass die Hürden dadurch besser erreicht werden könnten. Er sehe dies anders. Mehr Demokratie e. V. habe kürzlich mit einer Petition das Quorum für eine öffentliche Anhörung erreicht. Es sei gerade unter Bedingungen der Pandemie nicht so einfach gewesen, die Unterschriften zu sammeln. Er habe sich danach gesehnt, mit den Menschen ins Gespräch zu kommen. Sowohl bei Volksbegehren als auch bei Bürgeranträgen könnten die Unterschriften nicht digital gesammelt werden. Für die direkte Demokratie auf Landesebene brauche es zudem einen Gesetzentwurf, der geschrieben werden müsse, was eine schwierige Aufgabe sei. Der direktdemokratische Prozess sei viel langwieriger, brauche Bündnisse und inhaltliche Auseinandersetzung und unterscheide sich insgesamt qualitativ von Petitionen, die schnell erstellt werden könnten.

Der Landtag informiere über die Volksbegehren in Thüringen. Es gebe eine Broschüre und die Informationen seien zudem auf der Webseite des Landtags zu finden. Dies habe seinerzeit nach der Reform im Jahr 2003 Landtagspräsidentin Lieberknecht initiiert. Das sei mustergültig gewesen und bis heute durchgehalten worden. Es sei ein positives Beispiel. Mehr Demokratie e. V. frage regelmäßig zunächst das TMIK und dann die Landeszentrale für politische Bildung an, ob es eine entsprechende Information nicht auch bezüglich der direkten Demokratie in den Kommunen brauche. Die Information sei seiner Ansicht nach eine staatliche Aufgabe. Mehr

Demokratie e. V. erhalte aber immer wieder Absagen und müsse spendenbasiert auf eigene Kosten eine entsprechende Broschüre auflegen und verteilen. Das sei aber eine Aufgabe, der sich alle zu stellen hätten. Er halte auch das Online-Diskussionsforum des Thüringer Landtags, in dem Gesetzentwürfe diskutiert werden könnten, für mustergültig. Das Forum müsse allerdings bekannt gemacht werden. Das sei eine Aufgabe der Öffentlichkeitsarbeit, aber auch der Fraktionen. Ein Gelingen der vorgeschlagenen Verfassungsreform wäre ein guter Anlass, um weitgehend und offen über die Instrumente zu informieren. Es gebe aber immer wieder Vorbehalte, weil befürchtet werde, dass es wie eine Einladung klinge und die Menschen zur Nutzung der Instrumente ermutigt würden. Genau deshalb müsse aber seiner Ansicht nach die Information erfolgen. Es sei wichtig für die Demokratie, dass die Menschen sich engagierten. Er würde es begrüßen, wenn die Informationspolitik zu den Instrumenten näher beleuchtet werden würde. Dazu könne auch eine separate Veranstaltung durchgeführt werden. Mehr Demokratie e. V. würde dies unterstützen.

Der Vorschlag, die Absenkung des Wahlalters zunächst auf zwei Legislaturperioden zu begrenzen, sei ursprünglich von Joachim Link, dem ehemaligen Direktor des Landtags, vorgebracht worden. Er habe Zweifel daran, wie sich der Umschlag umsetzen lasse, aber die Idee sei nachvollziehbar. Sicher sei, dass bei einer Auswertung einer solchen zunächst zeitlich begrenzten Absenkungen des Wahlalters nicht die Auswirkungen auf das Wahlergebnis der einzelnen Parteien berücksichtigt würde. Vielmehr würden die Fragen betrachtet, ob die Jugendlichen reif genug seien oder ausreichend politische Bildung besäßen. Eines der wesentlichen Argumente für die Wahlalterabsenkung sei, dass die Erstwahl für viele Menschen noch in der Schulzeit stattfinden würde. Dies wäre ein Anlass für die Schulen, Wahlen im Unterricht stärker zu berücksichtigen. Ein konkreter Anlass im Alltag der jungen Menschen fördere die entsprechenden Lernprozesse. Es würde beispielsweise geprüft, wie die Lernpläne bei einer Absenkung des Wahlalters angepasst würden. Ferner würden viele statistische Fragestellungen bearbeitet, beispielsweise hinsichtlich des Unterschieds zwischen Stadt und Land oder welche Rolle die sozialen Medien einnähmen und wie sich die Parteien mit ihren Programmen auf die Absenkung einstellten.

Abg. Zippel bemerkte, es brauche eine bessere Bildung als Staatsbürger. Er stimme mit vielen Sozialkundelehrern in der Einschätzung überein, dass viel zu spät mit dem Sozialkundeunterricht und der politischen Bildung im Unterricht begonnen werde. Das seien aber Sachverhalte, die auch ohne eine Senkung des Wahlalters untersucht werden könnten. Herr Beck habe ferner darauf abgestellt, dass die Frage untersucht werden könne, wie sich die Parteien auf die Senkung des Wahlalters einstellten. Er erbat dazu nähere Erläuterungen.

Herr Beck sagte, der Vorschlag zur Senkung des Wahlalters für zwei Wahlperioden sei nicht vorgebracht worden, um neue Forschungsgegenstände zu eröffnen. Der Vorschlag solle vor allem Ängste abbauen. Ferner müsste sich nicht nur der Sozialkundeunterricht entwickeln, sondern es könnte auch bei der Lehrerbildung angesetzt werden.

Abg. Marx bemerkte, Mehr Demokratie e. V. habe in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1860 dargelegt, dass es seit Einführung der Thüringer Verfassung noch nie einen erfolgreichen Bürgerantrag gegeben habe, auch nicht nach Absenkung der Hürde im Jahr 2003. Daher sei der Vorschlag vorgebracht worden, die Hürden erneut deutlich zu senken. Sie fragte, welche Erfahrungen und Beispiele es aus anderen Bundesländern gebe, die eine niedrigere Hürde für Bürgeranträge vorsähen.

Herr Beck antwortete, er habe aktuell keinen Überblick, welche Themen in den Bundesländern in Bürgeranträgen behandelt worden seien. Das könnte er dem VerfA aber nachreichen.

Abg. Sesselmann fragte, ob Mehr Demokratie e. V. neben dem Ausbau der direkten Demokratie auch die Stärkung der repräsentativen Demokratie dahin gehend befürworte, die Sperrklausel abzuschaffen. Ferner zeige die Schweiz, dass dort im Rahmen der direkten Demokratie viele Verbände, Gewerkschaften, Komitees, Vereine und Zweckgemeinschaften Antragsteller seien und nicht die Bürger. Er fragte, wie vermieden werden könne, dass Instrumente der direkten Demokratie durch Lobbyverbände missbraucht würden.

Herr Beck antwortete, auch das Wahlrecht in Thüringen könnte im Rahmen der Verfassungsänderung überarbeitet werden. Dazu habe Mehr Demokratie e. V. Vorschläge eingebracht. Auch die Sperrklausel gehöre auf den Prüfstand. Im Saarland seien nach der Landtagswahl beispielsweise nur noch drei Parteien vertreten. Dies sei eine Entwicklung, die darauf hindeute, dass die politische Vielfalt, die sich in der Bevölkerung finde, gegebenenfalls im Parlament nicht mehr abgebildet werde. Die Funktion der Sperrklausel sei grundsätzlich nachvollziehbar, da dadurch die Regierungsbildung erleichtert werden solle. Es sei aber überlegenswert, die Sperrklausel womöglich von 5 auf 3 Prozent abzusenken. Dabei sei auch ausschlaggebend, dass die Stimmen für Parteien, die die Hürde nicht erreichten, dann nicht im Parlament repräsentiert seien. Das sei schwierig für die Demokratie. Deshalb halte Mehr Demokratie e. V. die Einführung einer Ersatzstimme für sinnvoll. Dann könnten Personen, die bei der Stimmabgabe Zweifel hätten, dass die von ihnen gewählte Partei die Sperrklausel erreiche, ersatzweise eine zweite Stimme abgeben, die dann gezählt würde, wenn von der erstgewählten Partei die Hürde nicht überwunden werde. Dadurch würde insgesamt weniger

taktisch gewählt. Es gebe darüber hinaus noch viele weitere Vorschläge, die Mehr Demokratie e. V. eingebracht habe. Auf kommunaler Ebene könne beispielsweise kumuliert und panaschiert werden, was auf Landesebene nicht möglich sei. Die Listen der Parteien müssten von den Wählerinnen und Wählern akzeptiert werden. Zudem sei die Einführung einer Proteststimme überlegenswert. Zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen gebe es bereits erste Untersuchungen, wie viele von den Nichtwählern jedes Angebot der Parteien ablehnten. Für diese Wähler wäre eine Proteststimme im Sinne einer Stimmenthaltung sinnvoll, die dann auch gezählt werden müsste. Das wäre zumindest ein Signal an die Gesellschaft und die Parteien, dass etwas unternommen werden sollte, um diese Menschen zu gewinnen.

Die von Abg. Sesselmann angedeutete Praxis bezüglich der direkten Demokratie unterscheide sich in Deutschland kaum von der Schweiz. Mehr Demokratie e. V. habe zwei Volksbegehren in Thüringen initiiert und zum Erfolg geführt. Die Sammlung der notwendigen Unterschriften könne aber durch keine politische Kraft in Thüringen allein bewältigt werden. Dafür sei die Hürde zu hoch, auch wenn die Hürde auf 5 Prozent abgesenkt würde. Der gesamte Prozess des Verfahrens vom Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens über das Volksbegehren, die Behandlung im Parlament bis hin zum Volksentscheid brauche langfristiges Engagement, in Thüringen ungefähr zwei Jahre. Das könne ein einzelner Bürger nicht durchhalten. Er könne auch nicht das notwendige Geld allein aufbringen, auch wenn es in Thüringen eine Kostenerstattung für Volksbegehren gebe, in deren Rahmen ca. 30.000 Euro erstattet würden. Das sei aber für die Organisation der Kampagne nicht ausreichend. Insgesamt brauche es daher immer ein Bündnis über mehrere Vereine, Verbände, Parteien und Gewerkschaften hinweg. Es müsse versucht werden, diese zusammenzubringen, damit sie gemeinsam ein Ziel verfolgten. Das sei aber auch eine Qualität, da dadurch die gegebenenfalls zu radikalen Spitzen gebrochen würden, weil bereits im Vorfeld ein Bündnis geschlossen werden müsse. Es gebe aber insgesamt auch zu wenig Fälle. In Deutschland habe es bislang seit Einführung der direkten Demokratie zunächst in Hessen und kurz darauf in Bayern im Jahr 1946 nur 100 Volksbegehren und 25 Volksentscheide gegeben. Es brauche mehr solcher Begehren, damit es sich verlebendigt. Ferner sei auch die parlamentarische Demokratie für Lobbyinteressen anfällig. Deshalb beschäftige man sich mit einem Lobbyregister und anderen Instrumenten. Aber auch bei der direkten Demokratie könnten beispielsweise Transparenzregeln für den Geldfluss aufgestellt werden. In Thüringen sei gesetzlich vorgeschrieben, dass es vor einem Volksentscheid eine Informationsbroschüre zu geben habe. Selbst für die Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene sei nun gesetzlich vorschrieben, dass es eine ausgewogene Information mit Pro- und Contra-Argumenten zu geben habe. Mehr Demokratie e. V. habe dazu bereits mit dem Landtag Kontakt aufgenommen, da Regeln dafür gefunden werden

sollten, wie solche Informationen zusammengestellt werden. Das liege in der Regie des Landtagspräsidenten. Dabei könnten auch Veröffentlichungspflichten für stattgefunden Geldflüsse berücksichtigt werden. Dadurch könnte gegenüber den Abstimmenden offenbart werden, wer das Volksbegehren finanziert habe. Damit habe sich Prof. Dr. Heußner intensiv auseinandergesetzt, der ebenfalls an der Anhörung teilnehme.

Abg. Müller bemerkte, zunächst wolle sie darauf hinweisen, dass die Anzahl der Petitionen nicht zugenommen habe. Es würden dazu lediglich mehr öffentlichen Anhörungen durchgeführt. Das sei der einstimmigen Verbesserung des PetG im Jahr 2021 geschuldet.

Bezüglich des Finanzvorbehalts hätten die Koalitionsfraktionen in den Gesetzesentwurf in Drucksache 7/158 die Berliner Lösung aufgenommen. Sie fragte, welche Erfahrungen es diesbezüglich in Berlin gegeben habe, ob es dort eine Zunahme der Volksbegehren gegeben habe.

Ferner habe das Evangelische Büro Thüringen in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1893 vorgeschlagen, angesichts der vielen Thüringer Bürgerinnen und Bürger, die in Dörfern und kleinen Städten lebten, digitale Unterschriftensammlungen zu ermöglichen. Sie bat diesbezüglich um eine Einschätzung.

Herr Beck führte aus, es seien ihm aus Berlin keine Beispiele bekannt, dass Initiativen für ein Volksbegehren vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin überprüft worden seien. In Berlin sei eine Befreiungsregel getroffen worden. Dabei sei die Zulässigkeit vom Landeshaushalt auf das Landeshaushaltsgesetz geändert worden, sodass dann Auswirkungen eines Volksbegehrens bei der Aufstellung des nächsten Haushaltes berücksichtigt werden müssten. Die Lage habe sich entspannt. Es gehe nicht darum, die Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof generell abzuschaffen. In allen 16 Bundesländern gebe es die präventive Normenkontrolle, also die Möglichkeit, dass Anträge auf Zulassung eines Volksbegehrens nach der ersten Stufe überprüft werden könnten, was notwendig sei, da durch die direkte Demokratie keine Grund- und Minderheitenrechte betroffen seien dürften. Nur die Praxis, dass Volksbegehren wegen des Finanzvorbehalts vor dem Verfassungsgerichtshof überprüft würden, sollte abgestellt werden.

Das Thema der digitalen Unterschriftensammlung werde künftig intensiv diskutiert werden. Seiner Ansicht nach müsse das Thema differenziert betrachtet werden. Es sei zu einfach, auf eine Digitalisierung und damit Vereinfachung der Demokratie und der Verfahren zu verweisen. Die Unterschriftensammlung vor Ort habe eine andere Qualität. Bei beiden Volksbegehren von

Mehr Demokratie e. V. seien über 2.000 Menschen ehrenamtlich aktiv gewesen, die über vier Monate Unterschriften gesammelt hätten. Diese Menschen hätten sich vor der Sammlung mit der jeweiligen Thematik intensiv auseinandergesetzt, sodass sie fähig zur Diskussion und Beantwortung von Fragen gewesen seien. Dies sei eine Qualität an sich gewesen. Es habe sich um die größten Verfassungsgespräche gehandelt, die es in Thüringen jemals gegeben habe. Es seien bildungspolitische Großveranstaltungen gewesen. Dieser Vorteil würde verschwinden, wenn auf eine digitale Sammlung umgestellt würde. Er habe zudem Zweifel, ob eine solche Sammlung im ländlichen Raum funktionieren würde. Es sei bereits schwierig gewesen, unter Pandemiebedingungen deutschlandweit digital die 1.500 Unterschriften für die öffentliche Anhörung einer Petition zu sammeln. Ohnehin müssten beide Stränge erhalten werden. Gerade im ländlichen Raum würden die Initiativen für Einwohneranträge oder Bürgerbegehren von Haus zu Haus gehen, was gut für das Dorf sei, wenn man miteinander in ein Gespräch komme, denn auch im ländlichen Raum gebe es Blasen.

Abg. Müller fragte, ob das Land Berlin durch die Abschaffung des Finanzvorbehalts ein finanzieller Schaden entstanden sei, woraufhin **Herr Beck** sagte, darüber habe er keinen Überblick. Dies müsste genauer betrachtet und ausgewertet werden.

Abg. Dr. Martin-Gehl äußerte, der Vorschlag der Koalitionsfraktionen bezüglich des Finanzvorbehalts lehne sich an Art. 62 Abs. 2 der Verfassung des Landes Berlin an. Herr Beck habe dargelegt, dass nach der Änderung in Berlin kein Volksbegehren vom Verfassungsgerichtshof überprüft worden sei. Sie fragte, ob es Beispiele für erfolgreiche finanzwirksame Volksbegehren gebe.

Ferner habe Mehr Demokratie e. V. in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1860 dargelegt, dass in anderen Bundesländern, insbesondere in Berlin, Bayern und Sachsen, finanzwirksame Volksbegehren leichter möglich seien. Sie fragte, ob es für Bayern oder Sachsen Beispiele für erfolgreiche finanzwirksame Volksbegehren gebe, die nicht vom Verfassungsgerichtshof überprüft worden seien.

Herr Beck sagte, in Thüringen gebe es den Missstand, dass sich bei allen finanzwirksamen Volksbegehren die Regierung oder das Parlament verpflichtet fühle, das Begehren vor den Verfassungsgerichtshof zu bringen. Dort, wo dieses harte Finanztabu entschärft worden sei, finde diese Praxis nicht mehr statt. Es gebe entsprechende Analysen, welche Volksbegehren zu welchen Themen es im entsprechenden Zeitraum gegeben habe und ob entsprechende finanzielle Mittel damit verbunden gewesen seien. Das könne er aber im Moment nicht konkret darlegen.

Abg. Zippel äußerte, es gebe die Kritik, dass bei einer Lockerung des Finanzvorbehalts mit dem Hoheitsrecht des Landtags zur Aufstellung eines Haushaltes ein Kernelement der repräsentativen Demokratie beeinträchtigt würde. In der Thüringer Verfassung sei neben der Bürgerbeteiligung auch festgeschrieben, dass der Haushalt per Gesetz vom Landtag beschlossen werden. Es müsse versucht werden, zwischen beiden verfassungsmäßigen Rechten einen Ausgleich zu finden. Er fragte zu diesem Spannungsverhältnis, weshalb Herr Beck die Ansicht vertrete, dass die Abschaffung des Finanzvorbehaltes nicht das Hoheitsrecht des Parlaments unterminieren würde und es nicht zu einer Schwächung bestehender parlamentarischer Strukturen kommen würde.

Herr Beck antwortete, das Hoheitsrecht zur Aufstellung des Haushalts und zur Verabschiedung des Haushaltsgesetzes verbleibe beim Parlament. Das entspreche auch der bayerischen Regelung, wonach Volksbegehren zum Haushaltsgesetz nicht zulässig seien. Das bedeute aber auch, dass finanzwirksame Volksbegehren zulässig seien. Es dürfe kein Ausschlusskriterium sein, dass ein Vorschlag Mittel beanspruche. Dadurch würde lediglich eine Aufgabe an das Parlament formuliert, bei der nächsten Aufstellung des Haushalts oder einem Nachtragshaushalt die entsprechenden Mittel zu berücksichtigen. Zudem bleibe auch in direktdemokratischen Verfahren das Parlament gestaltend, weil immer die Möglichkeit bestehe, wenn die finanziellen Mittel für ein Begehren nur schwer zu realisieren seien, einen Gegenvorschlag vorzubringen und in die Diskussion zu gehen. Zudem müsse im Rahmen des Verfahrens ein Kostendeckungsvorschlag vorgelegt werden.

Abg. Zippel äußerte, in dem Moment, in dem der Haushalt durch direktdemokratische Beschlüsse geändert werde, gebe es eine Infragestellung des Haushaltsgesetzes. Dadurch werde das Hoheitsrecht des Landtags nachträglich infrage gestellt.

Herr Beck legte dar, ein finanzwirksamer Volksentscheid würde sich auf den kommenden Haushalt beziehen, in dem er dann umgesetzt werden müsse. Das bestehende Haushaltsgesetz werde dadurch nicht angegriffen.

Abg. Zippel bemerkte, aber das bestehende Haushaltsgesetz werde dadurch korrigiert. Dadurch werde die Haushaltsgesetzgebung des Landtags zumindest tangiert.

Herr Beck äußerte, das bestehende Haushaltsgesetz werde nicht tangiert. Die Umsetzung des Volksbegehrens sei Aufgabe für den nächsten Haushalt bzw. für einen Nachtragshaushalt, der gegebenenfalls ohnehin anstehe.

Abg. Zippel sagte, er könne die Argumentation mit Blick auf den nächsten Haushalt nachvollziehen. Durch einen Nachtragshaushalt würde aber ein bereits beschlossener Haushalt, der Gesetzeskraft habe, durch direktdemokratische Elemente entgegen dem ursprünglichen Beschluss des repräsentativ gewählten Gremiums korrigiert werden.

Haushaltsfragen seien sehr komplex. Er fragte, ob es sinnvoll sei, über Sachverhalte, die so komplex und nur schwierig vermittelbar seien, direktdemokratisch zu entscheiden. Er kenne Menschen in der Schweiz, die nicht immer bei allen direktdemokratischen Entscheidungen verstanden, worüber genau abzustimmen sei, weil die Materie sehr komplex sei. Repräsentativ gewählte Abgeordnete hingegen könnte viel Zeit investieren, um sich mit den komplexen Materien intensiv auseinanderzusetzen. Ihn interessierte, wie gewährleistet werden könne, dass die aus direktdemokratischen Verfahren resultierenden Beschlüsse dann auch von der Verwaltung umgesetzt werden könnten, sodass beispielsweise nicht die gesamte Finanzwirtschaft des Freistaats durch einen solchen Eingriff verändert werde.

Herr Beck führte aus, Abgeordnete könnten sich intensiv mit Themen auseinandersetzen. Wenn Bürger aufbrächen und eine Reform in Gang bringen wollten, müssten sie sich damit auseinandersetzen, wie ein Gesetz geschrieben werde. Dafür würden sich die Bürger Hilfe suchen und sich beraten lassen. Er traue den Menschen im Hinblick auf die Komplexität viel zu. Wenn das nicht gelingt, dann sei das direktdemokratische Verfahren so intelligent gebaut, dass die einzelnen Hürden nicht zu überspringen seien. Wenn die Thematik nicht verständlich sei, dann werde man auch nicht genügend Unterschriften sammeln können. Daher habe er Vertrauen, dass, wenn ein finanzwirksames Begehren angestrebt werde, man sich damit auseinandersetze, welche Kosten entstünden. Dafür sollte auch die Möglichkeit eingeräumt werden, sich mit dem Finanzministerium zu beraten, damit deutlich werde, über welche Mittel gegebenenfalls verfügt werden könne.

Grundsätzlich bestehe das Problem, dass derzeit ein Bürgerrecht angeboten werde und gleichzeitig die höchsten Hürden davor aufgebaut würden. Thüringen habe bezüglich der Volksbegehren die größten Hürden. Kein finanzwirksames Volksbegehren könne umgesetzt werden. Das sei mit dem vorherrschenden Verständnis von Demokratie nicht vereinbar. Der Verweis darauf, dass nur das Parlament das Recht habe, über den Haushalt zu bestimmen, sei seinerzeit gegenüber den Fürsten vorgebracht worden, ließe sich aber nicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern formulieren.

Abg. Müller bemerkte, jeder Bürger müsse sich mit Steuerrecht auseinandersetzen. Es sei letztlich auch nicht so schwer, einen Landeshaushalt zu durchdringen. Auf kommunaler Ebene werde dies auch von Ehrenamtlichen erwartet.

Sie fragte, ob im Gesetzentwurf bezüglich einer möglichen Beratungspflicht des TFM bei Volksbegehren nachgebessert werden müsste.

Herr Beck antwortete, er würde dies auf der Ebene des Durchführungsgesetzes regeln und ausformulieren. Es gebe qualitative Unterschiede zu dem Beratungsrecht auf kommunaler Ebene, das durch das Landesverwaltungsamt angeboten werde. Dort werde nur in formalen Fragen zum Verfahren beraten. Wenn es um Finanzen gehe, brauche es eine qualitative Auseinandersetzung, bei der man auf das TFM angewiesen wäre.

Wenn gegenüber den Abstimmenden im Rahmen eines Volksbegehrens nicht plausibel gemacht werden könne, warum welche Kosten entstünden und wie diese gedeckt werden könnten, dann werde ein Volksbegehren scheitern, weil die Menschen ein solches Risiko nicht eingingen.

Prof. Dr. Fisahn, Universität Bielefeld, Zuschrift 7/1881, führte aus, anknüpfend an die Debatte im Rahmen der Anhörung von Herrn Beck gehe er zunächst auf das Verhältnis von Volksgesetzgebung und Parlament ein. Er knüpfe dabei an den Juristen Hans Kelsen an, der diese Frage klar beantwortet habe. Es gehe darum, Freiheit zu verwirklichen. Um diese Freiheit zu verwirklichen, ständen Parlaments- und Volksgesetzgebung in einem Ergänzungsverhältnis. Hans Kelsen habe offengelassen, wer wen ergänze. Dem schließe er sich an. In Art. 45 Thüringer Verfassung sei festgehalten, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgehe. Dies sei auch in Art. 20 Grundgesetz bestimmt. Die Staatsgewalt gehe entsprechend vom Volk und nicht vom Parlament aus. Seiner Ansicht nach bedeute dies, dass das Parlament durch das Volk legitimiert sei und somit nur an zweiter Stelle stehe. Dass überhaupt über den Finanzvorbehalt diskutiert werde, liege daran, dass zunächst der Bayerische Verfassungsgerichtshof und dann der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen jeweils eine Volksgesetzgebungsinitiative an der Frage der Haushaltswirksamkeit hätten scheitern lassen. Sowohl in der Bayerischen als auch der Bremer Verfassung habe in den 1990er-Jahren gestanden, dass Gesetze, die sich auf den Haushalt bezögen, nicht per Volksgesetz verabschiedet werden könnten. Diesbezüglich habe sich niemand vorstellen können, dass dies so ausgelegt werde, dass alles, was Kosten verursache, nicht durch Volksgesetz verabschiedet werden dürfe. Diese Auslegung sei dahin gehend eine große Überraschung gewesen, dass der Begriff „Haushalt“ so ausgelegt worden sei, dass jede finanzwirksame

Volksgesetzgebung verfassungswidrig sei. Begründet worden sei dies mit dem Budgetrecht des Parlaments. Auch dies sei unter dem Aspekt, dass das Parlament nur ein abgeleitetes Gremium sei, kein überzeugendes Argument. Es sei nicht nachvollziehbar, warum das Budgetrecht des Parlaments höherrangig als eine Volksgesetzgebungsinitiative sei, die sich auf den Haushalt beziehe. Eine demokratiethoretisch und juristisch vernünftige Ableitung dafür gebe es nicht. Es habe ein gewisser Vorbehalt in den Gerichten gegenüber dem Volk existiert, wobei der Wille des historischen Gesetzgebers verkannt worden sei. Diese Urteile seien problematisch gewesen und in der Diskussion stark kritisiert worden. Daraufhin hätten dann die einzelnen Länder begonnen, ihre Verfassungen zu ändern, sodass die ursprüngliche Intention des Verfassungstextes wiederhergestellt und klargestellt worden sei. Deswegen sei der Begriff „Haushalt“ durch den Begriff „Haushaltsgesetz“ ersetzt worden. Diese Klarstellung mache deutlich, dass finanzwirksame Volksgesetzgebungsinitiativen zulässig seien. Es habe in Berlin ein Volksgesetzgebungsverfahren gegeben, in dessen Rahmen die Gebühren für Kitas thematisiert worden seien. Der Verfassungsgerichtshof Berlin habe in seinem Urteil auf die Konkretisierung der Verfassung abgestellt, sodass für den nächsten Haushalt über die Volksgesetzgebung geregelt werden könne, wie hoch die Kitagebühren sein sollten und wie die Gebührenordnung gestaltet werde. Daher halte er eine Klarstellung in der Thüringer Verfassung ebenfalls für notwendig. Seiner Ansicht nach sei dies eine Klarstellung dessen, was von Beginn an vom Verfassungsgeber gewollt gewesen sei und was von den Gerichten mit problematischer Argumentation gekippt worden sei.

Zur Absenkung des Wahlalters legte er dar, in den Verfassungen stehe jeweils, dass die Wahlen frei, gleich, allgemein und direkt seien. Dass Wahlen allgemein seien, bedeute, dass jeder wählen dürfe. Wenn dies der Fall sei, sei der Ausschluss von Wahlen begründungspflichtig. Die Festlegung eines Wahlalters müsse entsprechend begründet werden. Dafür müssten gute Argumente vorgebracht werden. Vor der Pandemie sei eine wesentliche politische Initiative, die allseits aufgegriffen worden sei, von Schüler/-innen von Fridays for Future im Alter von 16 bis 18 Jahren ausgegangen. Wenn die Schüler/-innen so eine Initiative beginnen könnten, gebe es keine guten Argumente, sie von den Wahlen, in denen es um ihre Zukunft gehe, auszuschließen. Auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutzgesetz, wonach es ein intertemporales Freiheitsrecht gebe und entsprechend nicht die Freiheit der zukünftigen Generationen eingeschränkt werden dürfe, spreche für eine Senkung des Wahlalters. Damit die zukünftige Generation über die Gestaltung des Planeten mitbestimmen könne, sollte sie wählen können. Daher begrüße er die Senkung des Wahlalters gemäß dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen, die auch verfassungsrechtlich haltbar sei.

Das Problem bezüglich der Einwohneranträge gehe auch auf Urteile in Bremen und Schleswig-Holstein in den 1990er-Jahren zurück, die beide ein kommunales Ausländerwahlrecht hätten einführen wollen. Das Bundesverfassungsgericht habe dies als kritisch eingestuft, da Kommunen Staatsgewalt ausübten, die wiederum vom Volk ausgehe, womit das deutsche Volk, also die Staatsbürger gemeint seien, weswegen nicht deutsche Personen nicht wählen dürften. Die Koalitionsfraktionen beehrten die Ausweitung des Einwohnerantrags auf nicht deutsche Personen, wobei nicht zwischen EU- und nicht EU-Ausländern unterschieden werde, was auch korrekt sei. Die grundsätzliche Frage bezüglich der Zulässigkeit dieses Vorschlags sei, ob von einem Einwohnerantrag Staatsgewalt ausgehe, was verneint werden könne, da die Staatsgewalt beim Parlament verbleibe. Es gebe lediglich ein förmliches Verfahren für ein Instrument, dass es schon immer gegeben habe. Es habe bereits immer Massenangebote, Massenaufrufe und Massenunterschriftensammlungen in den Städten gegeben, die dann dem Parlament oder dem Bürgermeister oder Ministerpräsidenten übergeben worden seien. Solche Sammlungen würden auch in der Presse behandelt und dann entsprechend auch im Parlament diskutiert. Die angestrebte Änderung könnte hilfreich bezüglich des Ziels der Repolitisierung der Bevölkerung sein.

Abg. Schubert fragte, inwieweit Prof. Dr. Fisahn mit der Begründung, dass Wahlen frei, gleich, allgemein und direkt seien, auch eine Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre für möglich halte.

Prof. Dr. Fisahn antwortete, es werde immer auf die politische Einsichtsfähigkeit und Reife abgestellt, nicht auf politisches Engagement und Interesse. Der im Gesetzentwurf getroffene Vorschlag sei diesbezüglich begrüßenswert, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken und das Alter zur Unterstützung für Einwohneranträge auf 14 Jahre zu senken. Für 16-jährige Menschen gebe es empirische Belege, dass diese sich mit guten Argumenten politisch engagierten. Nach Umsetzung des Vorschlags könnte empirisch erhoben werden, ob auch die 14-Jährigen das Instrument nutzten und sich politisch engagierten. Aus diesen Ergebnissen könne dann über eine weitere Senkung des Wahlalters nachgedacht werden.

Abg. Müller bemerkte, für Petitionen gebe es keine Altersbegrenzung. In Thüringen habe es bereits eine Kinderpetition gegeben. Seit drei Wochen könnten Personen ab 18 Jahren in Thüringen Bürgermeister werden. Wenn der vorliegende Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 umgesetzt würde, könnten die Menschen ab 16 Jahren wählen und ab 14 Jahren Einwohneranträge einbringen und unterstützen. Sie fragte, ob dies ausreichend sei, da es wissenschaftliche Untersuchungen gebe, wonach die Altersgrenzen noch weiter gesenkt

werden könnten, weil die jungen Menschen entsprechend entwickelt seien und mitbestimmen wollten.

Prof. Dr. Fisahn sagte, die Frage, ab wann junge Menschen die Voraussetzung zur Mitbestimmung erfüllten, sei rechtspolitischer Natur und könne nicht von einem Juristen beantwortet werden. Dazu müssten womöglich Pädagogen befragt werden. Aus den Altersabständen ergäben sich keine juristisch notwendigen Grenzen.

Abg. Müller fragte, ob die Ausführungen in der Stellungnahme von Prof. Dr. Fisahn in Zuschrift 7/1881 dahin gehend zu verstehen sei, dass die von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagene Änderung des Art. 82 Abs. 2 Thüringer Verfassung zur Ermöglichung finanzwirksamer Volksbegehren ausreichend sei oder ob bei bestimmten Punkten, beispielsweise bezüglich Beratungsrechten, nachjustiert werden müsste.

Prof. Dr. Fisahn sagte, letztlich sei die Frage, was mit der Verfassungsänderung erreicht werden solle. Herr Beck habe bereits dargelegt, dass es um eine Repolitisierung in der Bevölkerung gehe. Repolitisierung bedeute, dass eine öffentliche Diskussion stattfinden müsse, auch in Abgrenzung zu den Beschimpfungen in den sozialen Medien. Eine öffentliche Diskussion könne durch eine Verpflichtung zur Information erreicht werden und indem entsprechende Mittel zur Verfügung gestellt würden, damit informiert werden könne. Gegebenenfalls könne auch das Land selbst mit Pro- und Contraargumenten informieren. Das sei aber keine verfassungsrechtliche Frage, sondern eine Frage der Ausgestaltung. Er würde es diesbezüglich begrüßen, wenn einfachgesetzlich Beratungspflichten und -rechte und die Zurverfügungstellung entsprechender Mittel und öffentlicher Räume festgeschrieben würden.

Vors. Abg. Schard bemerkte bezüglich der Beteiligung von nicht deutschen Personen bei Einwohneranträgen, vom Bundesverfassungsgericht sei in mehreren Entscheidungen festgestellt worden, dass es deutsche Grundrechte und allgemeingültige Rechte gebe. Daher sei die Beteiligung von Ausländern an der Gestaltung des Staats fraglich, da seiner Ansicht nach das Grundgesetz Grundrechte, aber auch Pflichten, beispielsweise zur Fortentwicklung des Staats, vorsehe. Er fragte, ob durch die Ausweitung der Beteiligung auf nicht deutsche Personen das System der deutschen und nicht deutschen Grundrechte ausgehöhlt würde.

Bezüglich des Wahlalters habe Prof. Dr. Fisahn ferner auf Empirik verwiesen. Er fragte, ob es Daten zur Beteiligung der 16- bis 18-Jährigen an Wahlen in jenen Bundesländern gebe, in denen das Wahlalter bereits auf 16 Jahre abgesenkt worden seien.

Prof. Dr. Fisahn antwortete, es gebe deutsche und nicht deutsche Grundrechte. Beispielsweise hätten alle Deutsche das Recht, sich zu versammeln. Es dürften sich aber dennoch auch Ausländer versammeln. Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sei eindeutig. Auf deutsche Grundrechte dürften sich andere Personen über Art. 2 des Grundgesetzes, die allgemeine Handlungsfreiheit, berufen. Aufgrund der allgemeinen Handlungsfreiheit dürften sich beispielsweise auch nicht deutsche Personen versammeln. Es könne diesbezüglich diskutiert werden, welche Schranken gälten und ob diese unterschiedlich seien. Diese seien unterschiedlich formuliert und würden zum Teil auch anders gehandhabt, zum Beispiel bei der Meinungsfreiheit, die kein deutsches Grundrecht sei. Die Differenzen seien aber weder in der Theorie noch in der Praxis besonders groß.

Es gebe auch eine historische Erklärung. Nach dem zweiten Weltkrieg sei der Anteil der nicht deutschen Bevölkerung in der Bundesrepublik verschwindend gering gewesen. Deshalb seien die Grundrechte entsprechend formuliert worden, ohne das Bewusstsein, dass daraus Probleme entstehen könnten, wenn sich ein türkischer Kegel- oder Fußballverein treffe, die selbstverständlich auch spielen und Vereinsversammlungen abhalten dürften.

Die Diskussion über aus den Freiheitsrechten abgeleitete Pflicht der Bürger gebe es immer wieder. Dies führe aber nicht zum Erfolg, weil unklar sei, wo diese Pflichten hinführen sollten. Wenn Freiheit das wesentliche Merkmal der Demokratie und auch der Grundrechte sei, die vor der Demokratie dann mitunter auch geschützt werden müssten, dann sei die Begründung von Pflichten problematisch. Er vertrete die Auffassung, dass es um Freiheit gehe, die durch Demokratie und Grundrechte verwirklicht werde. Solange Pflichten nicht, wie zum Beispiel in Art. 12 a Grundgesetz zur Wehrpflicht, explizit formuliert seien, seien diese nicht maßgebend.

Bezüglich des Einwands, dass nicht deutsche Personen das Staatswesen mitgestalteten, wenn sie einen Einwohnerantrag stellten, legte er dar, dies sei verfassungsrechtlich unproblematisch, weil letztlich das Parlament, das die deutsche Bevölkerung repräsentiere, entscheide. Bezüglich eines möglichen Verweises auf eine indirekte Mitbestimmung erinnere er an viele Verfahren, in denen Beteiligungsrechte statuiert würden. Er sehe es mitunter kritisch, ob diese Beteiligungsrechte immer korrekt seien. Beispielsweise habe die EU über die Wasserrahmenrichtlinie die Wasserräte implementiert. Dort planten Stakeholder, wie die Wasserwirtschaft gestaltet werden solle. Der endgültige Beschluss obliege dann dem Parlament. Entsprechend übten diese nicht repräsentativen Räte ebenfalls keine Staatsgewalt aus. Trotzdem gestalteten sie mit, was für unproblematisch gehalten werden, da sie Interessen verträten und sich entsprechend beteiligen können sollten. Solche Beteiligungsrechte von Menschen, die involviert seien, seien seiner Ansicht nach korrekt und belebten die Demokratie.

Demokratie brauche eine handlungs- und diskussionsfähige Zivilgesellschaft. Dafür würden neue und alte Instrumente benötigt.

Ferner habe er keine Daten zur Wahlbeteiligung der 16- bis 18-Jährigen. Es gebe verschiedene Untersuchungen, bei denen aber zumeist die Wahlbeteiligung im Hinblick auf die Zugehörigkeit zu sozialen Gruppen untersucht werde.

Abg. Dr. Martin-Gehl bemerkte, Prof. Dr. Fisahn befürworte in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1881 die Absenkung des Quorums für Einwohneranträge auf 10.000 Unterschriften. Die verfassungsrechtliche Grenze sehe er dort, wo die Arbeitsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigt wäre, wobei die die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers betont werde. Sie fragte, wie vor diesem Hintergrund der Vorschlag von Herrn Beck bewertet werde, das Quorum auf 5.000 Unterschriften abzusenken.

Prof. Dr. Fisahn antwortete, die Prärogative liege beim Landtag. Das sei eine rechtspolitische Frage. Seiner Einschätzung nach sei alles zu begrüßen, was die Aktivität der Menschen befördere. Er habe nicht die Befürchtung, dass das Parlament bei einer weiteren Absenkung mit Einwohneranträgen überlastet würde. Die Menschen seien kaum noch bereit, in Sportvereine, Parteien, Gewerkschaften und Kirchen zu gehen. Alle großen Organisationen verlören ihre Mitglieder. Das Engagement lasse in allen Bereichen nach. Daher halte er es aus jetziger Perspektive verfassungsrechtlich für unproblematisch, das Quorum auf 5.000 Unterschriften zu senken. Zumal Herr Beck darauf hingewiesen habe, dass die Sammlung von Unterschriften mit viel Arbeit verbunden sei.

Abg. Wahl fragte, ob die Rechtsfolgen des Einwohnerantrags in der Verfassung oder einfachgesetzlich geregelt werden sollte.

Prof. Dr. Fisahn antwortete, die Regelung in der Verfassung sei begrüßenswert. Die Verfassung werde von den Menschen noch am stärksten wahrgenommen. Es sei darüber diskutiert worden, wie schwierig es sei, die Menschen über solche Instrumente zu informieren. Wenn ein Verfahren, das bereits schon existiert habe, formalisiert werde, dann sei es richtig, dieses in die Verfassung zu schreiben.

Abg. Marx äußerte, Prof. Dr. Winkler habe in ihrer Stellungnahme in Zuschrift 7/1900 vorgeschlagen, bezüglich der Einwohneranträge eine Befassungspflicht des Landtags festzuschreiben. Bislang sei lediglich vorgesehen, dass der Einwohnerantrag einen Vorschlag

unterbreite. Sie bat Prof. Dr. Fisahn um eine Einschätzung des Vorschlags von Prof. Dr. Winkler zur Aufnahme des Begriffs „Befassung“.

Prof. Dr. Fisahn sagte, grundsätzlich sollte eine Verfassung so formuliert werden, dass der Inhalt verständlich werde. Wenn mit dem Vorschlag gemeint sei, dass sich das Parlament mit dem Einwohnerantrag befassen solle, dann sollte dies auch in der Verfassung entsprechend festgeschrieben werden. Die Rechtsfolge sollte deutlich werden.

Herr Gross, Zuschrift 7/1912, wies eingangs darauf hin, dass er fünf Jahre lang in der Schweiz auf Bundesebene in der Verfassungskommission an einer Nachbearbeitung der Verfassung mitgewirkt habe. Zudem habe er dem Verfassungsrat im größten Kanton der Schweiz, Zürich, angehört, der zwischen 2000 und 2005 die direktdemokratischste Verfassung der Welt von 1869 ohne Abstriche bei der direkten Demokratie neugefasst habe. Die Hürden für die Volksbegehren, die seinerzeit für Thüringer Verhältnisse mit 1,7 Prozent der stimm- bzw. wahlberechtigten Bürger schon relativ niedrig gewesen seien, seien dabei auf 0,8 Prozent fast halbiert worden. Der Kanton Zürich sei nahezu gleich groß wie Thüringen. Er verfüge über 1,5 Millionen Einwohner, von denen ca. 1 Million Einwohner stimm- und wahlberechtigt seien. Dort benötige man lediglich 6.000 Unterschriften für ein Volksbegehren, sowohl für Verfassungs- als auch Gesetzesänderungen. Unter den Schweizer Kantonen beständen somit in Zürich die geringsten Hürden für ein Volksbegehren. Zürich gehöre mit Basel zu den Kantonen mit der intensivsten direkten Demokratie.

Auf Bundesebene würden in der Schweiz bei 5,5 Millionen Einwohnern 100.000 Unterschriften für ein Volksbegehren bezüglich der Verfassung verlangt. Die Sammeldauer betrage dabei auf Bundesebene 18 Monate, auf kantonaler Ebene 6 Monate. Er bedauere, dass die Sammlungsdauer nicht in die Thüringer Reformen einbezogen werde. Diese werde oft vergessen oder unterschätzt. Er schlage vor, darüber erneut nachzudenken. Wenn man nicht wolle, dass die Volksrechte bloße Instrumente der Organisationen, Vereine, Verbände und Parteien würden, sondern dass sich tatsächlich die Bürger dieses Instruments bedienten, müsse man eine viel längere Sammlungsdauer zulassen. Normale Menschen organisierten sich oft erst, wenn sie davon gehört hätten, dass ein Volksbegehren stattfinde und die Frist bereits laufe. Dann sei es aber oft schon zu spät, sich zu beteiligen. Gerade wenn es den Abgeordneten ein Anliegen sei, ein Bürgerrecht zu verbessern, müsse die Sammeldauer entsprechend verlängert werden, und zwar selbst dann, wenn die Quoren halbiert würden. Die Sammlungsdauer sei seiner Meinung nach genauso wichtig wie die Anzahl der Unterschriften, insbesondere angesichts der Tatsache, dass es sich um ein Bürgerrecht handeln solle.

Er sagte, dass der Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 bei genauer Betrachtung nur zu etwa 40 Prozent direktdemokratische Inhalte behandle. Die beiden anderen Elemente bezögen sich vielmehr auf die Demokratisierung der Demokratie und nicht auf die direkte Demokratie. Alle enthaltenen Elemente stellten minimale Fortschritte dar.

Bezug nehmend auf die Demokratisierung der Demokratie stellte er fest, dass in Deutschland eine entscheidende philosophische Grundlage oft vergessen werde: Demokratie sei ein Menschen-, nicht nur ein Bürgerrecht. Es gehöre zur Würde des Menschen, dass er bei allen ihn betreffenden Entscheidungen direkt oder indirekt Teil der Entscheidungsfindung sein dürfe. Dies werde bei der Ausgestaltung der Volksbegehren hinsichtlich der zugelassenen Teilnehmer vergessen. Deshalb sei sinnvoll, den Kreis der Stimmberechtigten zu erweitern und die willkürliche Altersschränke von 18 Jahren zu hinterfragen. Ausgehend von der Prämisse, dass Demokratie ein Menschenrecht sei, dürfte keine Altersschränke gelten bzw. müsste sie bei 0 Jahren liegen. Vor diesem Hintergrund sei die Erweiterung des Kreises der Stimmberechtigten auf 16-Jährige positiv zu bewerten, aber weiter verbesserungswürdig.

In diesem Zusammenhang ging Herr Gross auf die Erweiterung des Stimmrechts und des Wahlrechts auf Ausländer ein, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft besäßen. In der Schweiz bestehe hier ein großes Defizit der direkten Demokratie. Dort sei im Durchschnitt ein Viertel der Menschen vom Stimmrecht ausgeschlossen, weil sie keinen schweizerischen Pass besäßen. Über den Einwohnerantrag offener zu werden, sei insofern ebenfalls ein minimaler Schritt in die richtige Richtung. Er sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch viel mehr getan werden sollte. In Deutschland bestehe über die EU immerhin das kommunale Stimm- und Wahlrecht für Ausländer. In der Schweiz hätten vier Kantone das Ausländerstimmrecht auf kantonaler Ebene eingeführt. In zwei dieser vier Kantone dürften Nichtschweizer sogar die zweite gleichberechtigte Kammer des Bundesparlaments mitwählen, sodass dort Nichtschweizer Bürger schon teilweise in die Bundesdemokratie einbezogen seien.

Im Folgenden bezog er sich auf den eigentlichen direktdemokratischen Teil des Gesetzentwurfs in Drucksache 7/158: die Halbierung der 10 Prozent der Stimmberechtigten, die einem Volksbegehren zustimmen müssten. Mit den daraus resultierenden 5 Prozent läge Thüringen immer noch über dem weltweiten Durchschnitt. Auch in diesem Zusammenhang gelte es, die Grundidee der direkten Demokratie als Maßstab zu berücksichtigen: Macht sollte geteilt werde. Auch jene sollten mitwirken können, die nicht über viel Macht verfügten. Je höher die Hürden für direkte Demokratie seien, umso mehr wirkten nur diejenigen mit, die ohnehin schon am System in Verbänden, Parteien, Parlamenten beteiligt seien. Darin bestehe ein

Paradox. Es sei eindeutig erwiesen, dass die Chance, dass sich normale Bürger beteiligten und sich nicht ausgeschlossen fühlten, umso höher sei, je niedriger die Hürden seien. Darin bestehe das zentrale, entscheidende Element und die Bedeutung der direkten Demokratie für die Integration der Gesellschaft. Viele Menschen in den deutschen Bundesländern kritisierten die Politik, weil sie sich ausgeschlossen und übersehen fühlten. Volksrechte/Volksinitiativen seien die besten Instrumente, die den Menschen zur Verfügung gestellt werden könnten, damit sie sich Gehör verschaffen könnten. Dies könnten sie aber nur, wenn das Instrument auch handhabbar sei. Wenn 5 Prozent der Stimmberechtigten in derart kurzer Zeit zustimmen müssten, stelle dies immer noch eine enorme hohe Hürde dar. Seiner Ansicht nach spreche kein Argument dagegen, das Quorum nicht wenigstens auf 3 Prozent abzusenken, was dem amerikanischen Durchschnitt entspräche. Überall dort, wo Bürger in Revolutionen diese Rechte erkämpft hätten, sei die Hürde relativ niedrig und liege zwischen 1 und 3 Prozent. Überall dort hingegen, wo diese Rechte mit Hintergedanken von oben eingeführt worden seien, liege sie relativ hoch und sei prohibitiv. Dort sei nicht gewollt, dass die Menschen etwas unternähmen.

Das Gleiche gelte für den Finanzvorbehalt. Überall dort, wo man darum gekämpft habe, wie beispielsweise in der Hälfte der Bundesstaaten der USA und in der Schweiz, gebe es keine Finanzvorbehalte. Bezug nehmend auf die vorherige Diskussion stellte er fest, dass das Finanzprivileg des Parlaments historisch gesehen eine Errungenschaft gegen die Exekutive in Großbritannien sei. Dieses Privileg nun gegen die Bürger zu wenden, sei undemokratisch. In der Verfassung Zürichs sei zum Beispiel verankert, dass Parlament und Volk den Staat zusammen gestalteten. In der Folge stelle sich die Frage nach dem Finanzvorbehalt gar nicht, weil das Parlament aufzunehmen habe, was die Menschen wollten, und ein Budgethoheitsprivileg nicht als Ausschluss der Bürger interpretiert werde.

Abschließend informierte er, dass in Zürich schon 1869 die direktdemokratischste Verfassung der Welt entstanden sei, weil sie das vollständigste Set aller Elemente der Volksrechte mustergültig zum Ausdruck gebracht habe. Entstanden sei sie nach einer eigentlichen Revolution über die Liberalen, die den Menschen misstraut und ihre Mehrheit zugunsten der Demokraten verloren hätten. Letztere hätten damals eine Einzelinitiative eingeführt, die bis heute existiere. Während in Thüringen über einen Einwohnerantrag diskutiert werde, reiche in Zürich die Initiative eines einzelnen Menschen, der jederzeit dem Parlament Vorschläge unterbreiten könne wie ein Parlamentarier. Er könne dann vom Parlament eingeladen werden, um sein Anliegen vorzutragen. Wenn ein Drittel des Kantonrats – des Parlaments – in Zürich dies wünsche, dürfe er auch vor dem Parlament sprechen. Und wenn ein Drittel des Parlaments seinen Antrag unterstütze, habe die Einzelinitiative die gleiche Kraft wie ein Antrag

der Parlamentsmehrheit an die Regierung. Insofern benötige man in Zürich keine 5.000 oder 10.000 Unterschriften, sondern lediglich die Initiative eines einzelnen Menschen. In anderen Kantonen wie Nidwalden und Solothurn gebe es eine entsprechende Regelung, die sogenannte Volksmotion, für die 100 Unterstützer benötigt würden. In Solothurn handle es sich dabei um 100 von 100.000 Einwohnern. 5.000 Unterstützer seien jedoch sehr viele Menschen und es bedürfe großer Anstrengungen, sie zu finden. Dabei handle es sich lediglich um ein Antragsrecht an das Parlament und damit das schwächste direktdemokratische Element. Die Regelung mit 5.000 Unterstützern würde ihn deshalb nicht sehr mit Stolz erfüllen.

Trotz der niedrigeren Hürden für Volksbegehren und insbesondere der möglichen Einzelinitiativen in Zürich werde das Parlament in der Folge nicht mit sehr vielen Initiativen konfrontiert. Pro Woche würden im Kanton Zürich mit 1,5 Millionen Einwohnern ein bis zwei Initiativen eingereicht, die mitunter recht schnell erledigt würden, weil sie in einer Kommission vorgeprüft würden, sodass das Plenum relativ schnell eine Entscheidung darüber treffe, die Initiative zu unterstützen oder nicht. Insofern ergebe sich daraus keine exorbitante Belastung des parlamentarischen Betriebs.

Abg. Wahl nahm Bezug auf das Plädoyer von Herrn Gross, über eine Absenkung des Stimm- bzw. Wahlalters bei Volksentscheiden auf 0 Jahre nachzudenken, was sie selbst auch befürworte. Die Grüne Jugend Thüringen habe dazu einen Beschluss gefasst und gefordert, dass sich unter 18-Jährige proaktiv und eigenständig im Bürgeramt eintragen sollten, um vorzubeugen, dass eine Eintragung nur mit der Mutter vorgenommen werden könne. Sie fragte, ob Herr Gross die Absenkung des Wahlalters auf 0 Jahre auch für den Einwohnerantrag befürworte. Sie interessierte, ob es auch in diesem Fall gegebenenfalls Instrumente bedürfe, um eine eigene Eintragung sicherzustellen, weil sich die Menschen bei der freien Sammlung an einem Stand in Listen eintrügen.

Herr Gross antwortete, Herrn Beck sei beizupflichten, das Element der Altersschränke sollte aus dem Gesetzentwurf herausgelassen werden. Die direkte Demokratie sei kontrovers genug. Wenn man die angestrebten Änderungen zusätzlich um die Absenkung der Altersschränke auf 0 Jahre erweitere, werde eine Zustimmung zum Gesetzentwurf insgesamt schwierig zu erreichen sein.

Die Absenkung der Altersschränke verdiene eine eigene Betrachtung und Initiative. Das Thema ernst zu nehmen, sei aber ausgesprochen wichtig, da das Wahl- und Stimmrecht ein Menschenrecht sei und nicht lediglich ein Privileg der Bürger. Es wäre schön, wenn in dieser Frage wieder an die Traditionen von 1848 angeknüpft werden könnte.

Seiner Meinung nach existierten zwei Wege, um dem Menschenrecht Demokratie gerecht zu werden. Einerseits könne man das Recht des Kindes an die Eltern delegieren, sodass diese bis zu einem Alter von 12 oder 13 Jahre das Stimmrecht für ihre Kinder wahrnehmen. Dies sei seinerzeit auch im Nationalrat diskutiert worden. Die Feministinnen hätten sich jedoch dagegen ausgesprochen, weil dies einen Vorteil für kinderreiche Familien bedeuten würde. Er sei am Ende der einzige Sozialdemokrat gewesen, der diese Variante noch befürwortet habe. Die Evangelische Volkspartei habe sich aber ebenfalls dafür ausgesprochen, weil dies für Familien einen Anreiz bedeutete, mehr Kinder zu bekommen, weil sie auf diese Weise mehr Stimmrecht erhalten hätten.

Der andere Weg bestehe darin, dass die Kinder einen Antrag auf Abstimmung stellen dürften. Sie könnten somit nicht automatisch abstimmen, wie dies bei der Festlegung einer bestimmten Altersgrenze gegeben wäre, sondern würden mittels Antragstellung ihre Fähigkeit und Mündigkeit belegen. Dieser Weg wäre auch für Ausländer gangbar. Er könne sich vorstellen, dass sich hier 10-Jährige beteiligen würden, während einige 20-Jährige ihr Stimmrecht nicht nutzten, weil es ihnen ohnehin zustehe.

In Anlehnung an eine Bemerkung von **Abg. Schubert** wies **Herr Gross** darauf hin, dass er eine radikaldemokratische Sichtweise vertrete. Zudem sei die direkte Demokratie keine schweizerische Erfindung, sondern eine des größten Demokraten der französischen Revolution Marie Jean Condorcet, der schon 1791 für das Frauenstimmrecht, für die Gleichberechtigung schwarzer Menschen sowie die Abschaffung der Sklaverei eingetreten sei.

Abg. Schubert nahm Bezug auf die schriftliche Stellungnahme von Herrn Gross in Zuschrift 7/1912 und zitierte daraus: „Und wenn die Kostenfolgenlosigkeit eine Vorbedingung für die Direkte Demokratie ist, dann ist diese gestorben, bevor sie je geboren werden konnte.“ Dies sollte unbedingt berücksichtigt werden, wenn man in der Verfassung Änderungen vornehmen wolle.

Man werde im Zuge der folgenden Beratungen im Ausschuss versuchen, Kompromisse zu finden. Er gehe davon aus, dass in der Debatte das Argument vorgebracht werde, Minderheiten könnten theoretisch der Mehrheit ihren Willen aufzwingen. Er fragte, ob Herr Gross Beispiele aus der Schweiz oder anderen Ländern bekannt seien, in denen sich Minderheiten dieses Instruments bemächtigt hätten, um Regelungen durchzusetzen, die gegebenenfalls später sogar hätten rückgängig gemacht werden müssen, weil sie sich im Sinne einer guten Entwicklung des Landes als nicht sinnvoll erwiesen hätten.

Er erkundigte sich ferner nach ähnlichen negativen Auswirkungen von finanziellen Entscheidungen, die infolge von Volksbegehren getroffen worden seien und die Befürchtung bestätigt hätten, dass darin nicht sorgsam mit öffentlichen Mitteln umgegangen werde. Derartige Befürchtungen kämen in der Debatte um das Budgetrecht immer wieder zum Ausdruck.

Herr Gross antwortete, dass in der Schweiz immer wieder Menschen den Eindruck hätten, in der Politik gehe man verschwenderisch mit Geld um. Noch nie habe jedoch jemand behauptet, dass eine Volksmehrheit dafür verantwortlich sei. Der Vorwurf richte sich stets an die Parlamentarier, nie an Mehrheiten. Wie in der Diskussion mit Herrn Beck bereits angeklungen sei, seien in dieser Frage alle Wissenschaftler einer Meinung: Je mehr die Menschen bei Entscheidungen über Geldausgaben einbezogen würden, umso sorgfältiger und umso zurückhaltender werde mit öffentlichen Geldern umgegangen. In Schweden bilde dies im Übrigen ein Argument gegen die direkte Demokratie, weil dort die Linken glaubten, dass es besser für den Staat sei, umso mehr Geld ausgegeben werde. Weil sie wüssten, dass die Bürger weniger schnell Geld ausgaben, seien sie dagegen, die Bürger in diesen Fragen mitentscheiden zu lassen. Dies könne auch ein Standpunkt sein. Es verdeutliche, dass die Parlamentarier dort gelernt hätten, dass die Höhe der Kosten für Bürger ein sehr wichtiges Argument gegen einen Vorschlag sei, viel wichtiger als für das Parlament. Deshalb müsse man keine Angst haben, die Bürger in Budgetentscheidungen einzubeziehen, weil man befürchte, sie seien zu großzügig. Sie seien im Gegenteil eher zurückhaltend, weil sich viel mehr Menschen bewusst seien, dass es sich um ihre Steuern handle. Im Parlament herrsche ein lockererer Umgang damit.

Auch in Deutschland gebe es Beispiele dafür. So sei es in Wiesbaden zu Beginn der 1990er-Jahre zu einer Volksentscheidung über ein Kulturhaus im Umfang von 60 Millionen DM gekommen. Die Bürger hätten sich dagegen entschieden. In der Folge sei ein Artikel in der „ZEIT“ gegen direkte Demokratie erschienen, weil man „Banausen“ nicht über wichtige Belange wie Kultur entscheiden lassen dürfe, sondern solche Entscheidungen von klugen Köpfen im Parlament getroffen werden sollten. Die Menschen in Wiesbaden hätten sich aber nicht gegen das Kulturhaus an sich entschieden, sondern gegen die vorgestellte luxuriöse Variante. Zudem werde das Parlament mit dem Instrument der direkten Demokratie gezwungen, sorgfältiger mit den verschiedenen Bedürfnissen umzugehen. Wenn gleichzeitig kein Geld für Kitas, Pflege oder Universitäten zur Verfügung stehe, sei man hinsichtlich der Kultur nicht großzügig. Man lasse ein Kulturhaus bauen, aber in einer Art und Weise, dass für andere Bereiche auch noch Geld bereitstehe. Die Bürger dächten viel sorgfältiger und tiefgründiger nach, als man ihnen mitunter zubillige.

Über die Frage, ob Minderheiten mittels direkter Demokratie der Mehrheit ihren Willen aufzwingen könnten, könnte man sehr lange und umfangreich diskutieren, insbesondere mit Bezug auf die Schweiz. Einerseits bestehe die These, dass die Schweiz nur aus Minderheiten bestehe. Hierbei handle es sich um die traditionellen Minderheiten. Die direkte Demokratie sei in der Schweiz so stark und beliebt, weil sie minderheitenfreundlich sei. Indem Minderheiten immer wieder die Mehrheiten bildeten, habe jede Minderheit immer wieder eine neue Chance, zur Mehrheit zu werden. Dies sei viel integrativer, als einmal für vier Jahre eine Entscheidung in einer Wahl treffen zu dürfen. Dies sei einer der Gründe, weshalb die Idee aus Frankreich in der Schweiz auf fruchtbaren Boden gefallen sei, weil sich dort alle als Minderheit fühlten. Eine Schädigung oder Beeinträchtigung traditioneller Minderheiten in der Schweiz komme nur in sehr wenigen Ausnahmefällen vor. Im Allgemeinen schätzten die klassischen Minderheiten das System, weil sie viel mehr Chancen hätten, sich Gehör zu verschaffen und Druck auszuüben, als dies über ein lediglich parlamentarisches System möglich wäre.

Daneben existierten andererseits aber auch neue Minderheiten, zum Beispiel Angehörige anderer Religionen als der katholischen, evangelischen oder jüdischen. Die erste Volksinitiative 1893 sei eindeutig antisemitisch gewesen und habe sich gegen das Schächtverbot gerichtet. Diese sei damals angenommen worden. Eine Schwäche der Schweiz, die man reformieren müsse, bestehe darin, dass nicht jedes Volksbegehren zunächst vom Verfassungsgericht in Bezug auf die Grund- und Menschenrechte geprüft werde. Dies sollte in der Schweiz eingeführt werden, daran werde gearbeitet, was jedoch üblicherweise Zeit in Anspruch nehme. Das Parlament dürfe in der Schweiz entscheiden, ob die eingereichte Initiative den Grund- und Menschenrechten entspreche oder nicht, wobei dem ein sehr enger Begriff der Menschenrechte zugrunde liege. Er selbst würde die UN-Menschenrechtserklärung als Referenz anwenden. Das Parlament wage mitunter nicht, eine Volksabstimmung abzulehnen, beispielsweise im Falle der Initiative zum Minarettverbot. Der Bundesrat habe damals einen Weg gefunden, die Initiative über das Notrecht an der UN-Menschenrechtserklärung vorbei zu genehmigen. Er habe argumentiert, dass das Ausdrücken der eigenen Religion im Notrecht nicht geschützt sei. Er selbst sei davon überzeugt, dass ein Kläger heute vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg Recht bekommen würde, wenn er ein Minarett bauen wollte und ein Gericht in der Schweiz ihm dies verbiete. Wenn man eine Kirche bauen dürfe, dürfe man auch ein Minarett bauen.

Abg. Dr. Martin-Gehl sagte, Herr Gross habe im Vergleich zum Thüringer Einwohnerantrag angepriesen, dass sich in der Schweiz ein einzelner Bürger mit seinem Anliegen an das Parlament wenden könne und sich dieses damit beschäftigen müsse. Er habe dies als schwächste Form der direkten Demokratie bezeichnet. Sie fragte, ob diese Variante mit dem

hiesigen Petitionsrecht zu vergleichen sei. Durch eine Petition könne sich ein einzelner Bürger mit einem Anliegen an das Parlament in Gestalt des Petitionsausschusses wenden. Sie fragte, ob in der Schweiz ebenfalls ein Petitionsrecht existiere und wie sich dieses von den Formen der direkten Demokratie abgrenze.

Herr Gross teilte mit, dass in der Schweiz selbstverständlich ebenfalls ein Petitionsrecht existiere. Man müsse sich jedoch die historischen Hintergründe des Petitionsrechts vor Augen führen, denn damit habe die Obrigkeit ihren Untertanen gnädigerweise eingeräumt, Fragen zu stellen oder auch einen Vorschlag zu unterbreiten. Ihm sei bekannt, dass das Petitionsrecht in Thüringen sehr gut organisiert sei. Die oben beschriebene Volksmotion bzw. Einzelinitiative oder die nunmehr in Thüringen diskutierte Variante seien aber Anträge an das Parlament, die sich mit der Pflicht des Parlaments verbänden, sich damit im Plenum und nicht nur im Ausschuss auseinanderzusetzen. Diese Pflicht sollte auch gesetzlich verankert werden, da es durchaus Zeiten geben könnte, in denen die Parlamentarier dies sonst womöglich vergäßen. Die direktdemokratischen Instrumente entfalteten somit ein anderes Agenda Setting, eine andere politische Kraft als das Petitionsrecht, auch wenn sie je nach Parlament und Kultur eine größere oder kleinere Dimension einnähmen.

Dass im Kanton Zürich ein Einzelner eine solche Initiative einreichen dürfe, wurzle ebenfalls in der Geschichte. Früher habe die Landsgemeinde existiert, die Volksversammlung. Darin habe jeder seine Meinung äußern und Vorschläge unterbreiten dürfen. Diese Qualität habe man erhalten und deshalb das Gute aus dem Alten mit dem Neuen verbinden wollen. Daraus sei die Einzelinitiative entstanden, die sehr beliebt sei – allerdings nicht so beliebt, dass zu befürchten sei, dass die Parlamentarier jeden Tag Hunderte davon bearbeiten müssten und keine Zeit mehr für eigene Belange hätten.

Abg. Marx nahm Bezug auf die Äußerung von Herrn Gross, dass die Sammlungsfristen sehr viel umfangreicher sein müssten, um eine tatsächliche Partizipation ermöglichen zu können. Die genannten Fristen in der Schweiz seien noch sehr viel länger als die im vorliegenden Gesetzentwurf geplanten. Sie fragte, ob die Frist immer ausgeschöpft werden müsse oder im Interesse der Antragsteller auch verkürzt werden könne. Die lange Sammlungsdauer Sorge für eine gewisse Schwerfälligkeit der direktdemokratischen Möglichkeiten. Wenn die Frist von 12 Monaten ausgeschöpft werden müsse, könne erst im Anschluss mit den weiteren Verfahren begonnen werden. Wenn sie jedoch vorher beendet werden könnte, weil beispielsweise die erforderliche Anzahl der Unterschriften bereits erreicht sei, bedeutete dies einen gefälligeren Umgang.

Herr Gross bestätigte, dass die Sammlungsfristen nicht ausgeschöpft werden müssten. Beispielhaft verwies er auf einen Weltrekord: Vor fast 30 Jahren habe die Schweiz die seinerzeit besten Kampfflugzeuge vom Typ F-18 kaufen wollen. Man habe innerhalb von zwei Monaten 500.000 Unterschriften dagegen sammeln können. Die Regierung habe dann schnell gehandelt und innerhalb eines Monats 100.000 Unterschriften gezählt, weil nur diese Anzahl benötigt worden sei, aber zugegeben, dass eine halbe Million Unterschriften in zwei Monaten eingegangen seien. Anschließend habe die Regierung innerhalb eines Jahres – die Frist laufe maximal über zwei Jahre – eine Volksabstimmung angesetzt. Leider habe sich in der Zwischenzeit die Stimmung geändert gehabt, sodass die Initiative nur 44 Prozent Zustimmung erhalten habe.

Tempo sei zudem keine Tugend der Demokratie, dies schätzten Initianten oft falsch ein. Zeit sei aber besonders wichtig, weil es um Kommunikation und Verständigung gehe. Auch sei die Zeit wichtig, die dem Parlament zur Behandlung von Volksbegehren zustehen müsse, um Verständigung und Auseinandersetzung zu ermöglichen und Kompromisse finden zu können. Für das Sammeln der Unterschriften sei eine längere Dauer auch deshalb nicht schlecht, weil man während dieser Zeit eine Legitimation habe, über den anstehenden Sachverhalt zu sprechen, und sich nicht dafür entschuldigen müsse, wenn man darüber diskutieren wolle. Die Zeit helfe der Demokratie. Tempo und Schnelligkeit seien eine Antithese zur Demokratie. Auch Partizipation benötige Zeit, wenn man sie ernst nehme. Die Menschen bemühten sich zudem viel ernsthafter um den richtigen Standpunkt, als die Parlamentarier ihnen das zutrauten. Sie nähmen sich die Zeit, um sich zu informieren.

Abg. Müller stellte fest, für den Einwohnerantrag würden 5.000 Unterschriften benötigt. Dies erscheine wenig und sei in einem Flächenland umsetzbar. Sie nahm Bezug auf den Hinweis, dass sich in der Schweiz zunächst eine Kommission mit den Anträgen befasse. Eine der größten Sorgen einiger Parlamentarier bestehe darin, wie mit einer Ablehnung umgegangen werde, wenn Anträge übermittelt würden, die zwar angehört, aber nicht weiterverfolgt werden sollten. Sie erkundigte sich nach den Erfahrungen, wie mit den Antragstellern umgegangen werde, deren Anträge abgelehnt würden.

Des Weiteren werde vorgeschlagen, dass dem Initiator des Einwohnerantrags ein Rederecht bzw. Anhörungsrecht im Plenum eingeräumt werden solle. Auch diesbezüglich interessierten sie Erfahrungen aus der Schweiz.

Herr Gross wies erneut darauf hin, dass sich die Möglichkeit des Einzelantrags auf den Kanton Zürich beschränke. Die Variante der Volksmotion existiere in Solothurn. Seiner Ansicht

nach gebe es in beiden Parlamenten eine Kommission, die auf die Behandlung dieser Einzelinitiativen bzw. Volksmotionen spezialisiert sei und deren Beratung im Plenum vorbereite. Er schlage vor, in Thüringen einen Ausschuss einzurichten, der sich ausschließlich mit den Einwohneranträgen befasse und dem Plenum einen Vorschlag unterbreite, ob sich mit dem Antrag befasst werden solle oder nicht und aus welchem Grund.

Wenn die Menschen in der Schweiz den Eindruck gewonnen hätten, dass sie nicht nur gehört worden seien, sondern dass man sich mit ihrem Vorschlag ernsthaft auseinandergesetzt habe, akzeptierten sie auch eine negative Entscheidung. Die Sorgfältigkeit des Verfahrens legitimiere die Entscheidung. Zudem bestehe immer noch die Chance, eine eigentliche Volksinitiative zu starten, deren Macht darin bestehe, einen Volksentscheid nicht mehr verhindern zu können. Dies sei das schärfste Mittel, um der Gesellschaft eine Frage aufzuzwingen, die sie nicht diskutieren wolle. Diese Definition von Bürgermacht stehe hinter dem Volksbegehren. Das wäre dann der nächste Schritt desjenigen, dessen Einzelinitiative abgelehnt worden sei.

Abg. Montag äußerte, die Ausführungen von Herrn Gross zeigten, dass es auch bei den Elementen direktdemokratischer Entscheidungskompetenzen oder -möglichkeiten kein Richtig oder Falsch gebe. Wie von Herrn Gross ausgeführt, entstünden viele Strukturen vor dem Hintergrund der Geschichte und Tradition der jeweiligen Demokratien. Auch die Schweizer Demokratie blicke auf eine Historie, die weit über die Verfasstheit seit Mitte des 19. Jahrhunderts hinausgehe und Elemente der klassischen attischen Demokratie besitze: der Bürgerversammlung. Herr Gross habe auch die USA als Vorbild für direktdemokratische Elemente benannt. Deren Gründung habe sich aber anders gestaltet. Dort existiere ein Mehrheitswahlrecht, in dem die Perspektive von Minderheiten – wie auch in Großbritannien oder Frankreich – in den Parlamenten per se weniger Berücksichtigung finde, weil es aufgrund dieses Mehrheitswahlrechts faktisch nur ein Zwei-Parteien-System gebe.

Hinsichtlich der Quoren äußerte er, dass er 5 Prozent als angemessen empfinde. Bezüglich der Sammlungsfristen für die notwendigen Unterschriften verwies er auf die Regelungen verschiedener Bundesstaaten der USA. In Massachusetts müssten 3 Prozent der Wahlberechtigten innerhalb von 60 Tagen ihre Unterschrift abgeben, in einem anderen Staat beziehe sich das Quorum auf die Gesamtbevölkerung, dafür sei die Sammlungsfrist deutlich länger. Die Beispiele zeigten, dass die Quoren und Sammlungsfristen sowie deren Qualität stets Resultat eines Aushandlungsprozesses seien. Wichtig sei, in der Debatte die Einzelelemente in ihrem Gesamtzusammenhang zu betrachten.

Er wolle die Frage von Abg. Müller hinsichtlich der Kommission präzisieren, welche beispielsweise in Zürich die Zulässigkeit der Einzelanträge prüfe. Der von Rot-Rot-Grün vorgelegte Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 sehe außer einer rein formalen Zulässigkeitsprüfung keine weiteren Kontrollinstrumente vor. Ihn interessierten die konkreten Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Einzelinitiative in Zürich. Er fragte, ob es beispielsweise einen Bezug zur Verfassung gebe, sodass Anträge nicht zugelassen würden, die nicht verfassungsgemäß seien. Dies könnte er sich für Thüringen vorstellen. Derartige Prüfkriterien müssten jedoch verbrieft werden, was im vorliegenden Gesetzentwurf aber noch nicht vorgesehen sei.

Herr Gross verneinte die Existenz von Zulässigkeitsprüfungen für Einzelanträge, denn was ein Parlamentarier dürfe, dürfe in Zürich auch jeder Bürger: Vorschläge unterbreiten. Er dürfte jedoch beispielsweise nicht fordern, dass ein bestimmter Regierungsrat zurücktreten müsse. In Bern habe man bis vor Kurzem sogar über den gesamten Haushalt abstimmen dürfen. Dies sei jedoch abgeschafft worden. Es gebe nur wenige Sachverhalte, bezüglich derer keine Anträge eingereicht werden dürften, diese kämen aber auch niemandem in den Sinn.

Die genannte Kommission nehme inhaltlich zum Antrag Stellung und berate nicht dessen Zulässigkeit. Ein Zulässigkeitskriterium könnte höchstens sein, ob das erforderliche Quorum erreicht sei, in Solothurn zum Beispiel 100 Unterschriften von stimmberechtigten Menschen für eine Volksmotion. Dies prüfe aber die Staatskanzlei, nicht das Parlament. Eine inhaltliche Zulässigkeitsprüfung existiere nicht. Wenn eine Einzelinitiative zum Beispiel ein Grundrecht verletzen wolle, bilde dies ein Argument innerhalb der Diskussion, die Initiative abzulehnen. Eine Zulässigkeitsverweigerung finde aber nicht statt.

Er stimmte der Äußerung von Abg. Montag zu, dass hinsichtlich direktdemokratischer Entscheidungsmöglichkeiten kein Richtig und Falsch existiere. Es gebe aber durchaus bürger- und demokratiefreundlichere oder weniger bürger- und demokratiefreundliche Parameter. Darüber könnte man auch längere Zeit streiten.

Bezug nehmend auf den Hinweis von Abg. Montag auf die attische Demokratie stellte er fest, dass in Athen keine Demokratie geherrscht habe. Die Geburt der Idee der Demokratie sei in der ersten Verfassung der französischen Revolution zu sehen, die nie in Kraft getreten sei. Beispielsweise sei die Gleichberechtigung ganz entscheidend. Die Schweiz besitze keine Elemente der athenischen Demokratie, denn dies sei eine Demokratie der Privilegierten gewesen. Nur 9 Prozent der Menschen seien seinerzeit Mitglieder der athenischen Volksversammlungen gewesen.

Er wies darauf hin, dass er die USA nicht als Vorbild dargestellt habe. Die amerikanische direkte Demokratie habe sich aus der zwischen 1819 und 1914 erkämpften Demokratie der Schweiz bedient, während sich die Schweiz französischer Erfahrungen bedient habe. Man habe diese Errungenschaften jedoch erkämpfen und durchsetzen müssen. Die liberalen Schöpfer der modernen Schweiz hätten die Direktdemokratie nicht eingerichtet, lediglich das obligatorische Verfassungsreferendum als Standard jeder anständigen Demokratie seit der französischen und amerikanischen Revolution. Aber die partizipative, volksdirekte Demokratie hätten diejenigen erkämpfen müssen, die zu kurz gekommen seien – sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene. Dies habe aber weniger mit der Geschichte zu tun. Vielmehr gebe es kulturelle Elemente, die der Revolution geholfen hätten. Sie habe aber in einem eigentlich feindlichen Kontext durchgesetzt werden müssen, in dem die Obrigkeit sehr stark gewesen sei – auch wenn sie noch nicht auf das Militär zurückgegriffen habe wie in Deutschland. Es habe dennoch sehr viel Engagement bewirkt.

Der zweite demokratische Fortschritt, den man in der Schweiz erkämpft habe, habe darin bestanden, das Mehrheitswahlrecht durch das Proporzwahlrecht zu ersetzen, weil es minderheitenfreundlicher sei. Es gebe auch Demokratisierungsmöglichkeiten der repräsentativen Demokratie, zum Beispiel indem das Wahlrecht attraktiver gestaltet werde. In der Schweiz gelte auf Bundesebene, was in Deutschland nur in Baden-Württemberg auf kommunaler Ebene existiere: das Panaschier- und Kumulationsrecht. Der Bürger in Deutschland werde mit einer fertigen Liste von Kandidaten konfrontiert, welche die Partei und oft die Parteispitze aufgestellt habe. In der Schweiz könne der Bürger sogar für das Bundesparlament gewisse Menschen von der Liste streichen oder verdoppeln und Kandidaten von einer Liste mit Kandidaten einer anderen Liste mischen. Auf diese Weise seien die Bürger nicht bloße Nachvollzieher von Parteientscheidungen, sondern könnten ihre eigenen Repräsentanten zusammenstellen. Dies sei höchst attraktiv und bilde einen wesentlichen Beitrag zur Demokratisierung des Wahlsystems. Darüber sollten auch die Thüringer Abgeordneten nachdenken, denn diese Variante ziele ebenfalls auf die Demokratisierung der Demokratie ab.

Abg. Müller verwies darauf, dass die Bürger laut Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 „dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit“ Einwohneranträge vorlegen könnten. Damit werde ihres Erachtens bereits ein gewisses Kriterium für den Einwohnerantrag geschaffen. Sie fragte, ob Herr Gross diese Einschätzung teile.

Sie nahm außerdem Bezug auf die schriftliche Stellungnahme in Zuschrift 7/1912, in der Herr Gross formuliere: „Schwer bedaure ich, dass die Thüringer Parteien ihren Bürgerinnen und

Bürgern mit dieser Reform nicht auch die Abschaffung des ‚Deckungsvorschlages‘ gemäß Art. 82 Abs. 2 vorschlagen.“ Sie erkundigte sich, ob in der Schweiz kein Kostendeckungsvorschlag unterbreitet werden müsse, was positiv zu bewerten sei. Sie interessierte, wie man Thüringen von außen betrachte, ob man hier etwa zu sehr der parlamentarischen Demokratie verhaftet sei. Auch in der heutigen Anhörung sei über das Haushaltsrecht diskutiert worden, das allein dem Parlament vorbehalten sei. Wie Herr Gross dargestellt habe, seien die Bürger die besseren Haushälter, was dafür Sorge, dass Geld eingespart werde und Steuerhinterziehung zurückgehe. Auch diesbezüglich bitte sie um eine weitere Einschätzung. Sie fragte, ob nicht wenigstens im Sinne einer Beratungsfunktion beispielsweise beim Finanzministerium eine Begleitung zur Verfügung gestellt werden sollte, die den Menschen erkläre, welche Gelder gegebenenfalls eingesetzt werden könnten.

Herr Gross betonte, dass seine Kritik nicht die Bedeutung des Parlaments oder des Parlamentarismus in Deutschland schmälere, im Gegenteil: In Deutschland könne jeder Beschluss der Mehrheit der Bürger in die finanzpolitisch gesetzlichen Notwendigkeiten eingebaut werden. Man dürfe aber nicht von einem Bürger verlangen, was viele Parlamentarier nicht einmal wissen könnten. Um einen Deckungsvorschlag unterbreiten zu können, müsse man sehr genau über den Landeshaushalt Bescheid wissen. Einige Funktionäre und Verwaltungschefs in Deutschland behaupteten, dass die Mehrheit der Parlamentarier ohne die Verwaltung dazu ebenfalls nicht in der Lage sei. Dies sei auch nicht falsch. Solch spezifisches Know-how von einem Bürger zu verlangen, sei nicht richtig oder falsch, aber bürgerunfreundlich und dissuasiv, es wirke abschreckend. Es suggeriere, dass die Sachverhalte kompliziert und gefährlich seien. Derart richteten die Abgeordneten in Deutschland die Volksrechte ein und wunderten sich anschließend, dass niemand sie gebrauche. Deckungsvorschläge gebe es nach seiner Information in den US-Bundesstaaten ebenfalls nicht, in der Schweiz ohnehin nicht, denn sonst würden die Menschen heftig gegen das Gesetz protestieren.

Mit dem Einwohnerantrag in der vorgesehenen Form wäre nach der Ausgestaltung im Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 beispielsweise nicht möglich, einen Antrag einzubringen, damit kein Öl aus Russland mehr importiert werde, weil derartige Entscheidungen nicht in die Zuständigkeit des Landtags fielen, es sei denn, der Landtag starte in der Folge eine Bundesratsinitiative. Letztlich gebe es in Thüringen eine Regelung, die der Schweizer Regelung entspreche.

Er stellte im Übrigen fest, dass die deutschen Gesetze zudem unverständlich seien. Die EU sage, dass es in der Schweiz die verständlichsten Gesetze gebe. Dies liege aber nicht darin

begründet, dass die Schweizer die deutsche, französische bzw. italienische Sprache besonders gut beherrschten, sondern darin, dass ihnen klar sei, dass die Schweizer Bürger ablehnten, was sie nicht verstanden. Man könne auch bei keinem Gesetz vorhersehen, ob die Bürger nicht darüber befinden müssten. Wenn man in einem Saal ein Gesetz vertrete und ein Bürger zitiere einen Satz, den niemand verstehe, dann habe man die Anwesenden in diesem Saal für immer verloren. Deshalb gestalte man die Gesetze in der Schweiz von vornherein so, dass die Bürger sie verstanden, damit sie im Notfall keine Argumente gegen das Gesetz hätten, wenn sie darüber befinden müssten.

Bezug nehmend auf das bereits aufgekommene Thema „Beliebtheit der Schweizer Demokratie“ teilte er mit, dass 90 Prozent der Schweizer diese Form der weitgehenden Demokratie sehr schätzten, obwohl sie manchmal anstrengend sei. Wenn jedoch ein Antrag gestellt würde, um die Schweizer Demokratie massiv zu erschweren, hätte dieser keine Chance, auch wenn nach Meinung einiger das Leben dann einfacher würde. Freiheit bedeute nicht, in Ruhe gelassen zu werden, sondern die Fähigkeit und Möglichkeit, mit anderen gemeinsam auf die eigenen Lebensumstände einwirken und sie mitgestalten zu können. Dies werde sehr geschätzt und sei ein Oppositionsprodukt der Schweizer Geschichte, das von der absoluten Mehrheit getragen werde. Diese Demokratie werde sogar als Identitätsmerkmal der Schweiz definiert. Deshalb habe das Land auch solche Probleme mit der EU, die noch „viel schlimmer“ funktioniere als der Thüringer Landtag.

Abg. Dr. Martin-Gehl nahm Bezug auf die schriftliche Stellungnahme in Zuschrift 7/1912, insbesondere die Empfehlungen unter Punkt 5. Herr Gross spreche sich dort für die Einführung eines fakultativen Gesetzesreferendums als einer Form der direkten Demokratie aus. Sie erbat eine Einschätzung, wie dieser „Volkseinwand“ in der Schweiz funktioniere und welche Erfahrungen damit gesammelt worden seien. Besonders interessiere sie, in welchem Umfang das fakultative Gesetzesreferendum in der Vergangenheit dazu geführt habe, dass Gesetze durch den Volkswillen geändert oder aufgehoben worden seien. Ferner erkundigte sie sich, wie sichergestellt sei, dass die abstimmenden Bürger auch verstanden, worüber sie abstimmten, welche Instrumentarien zur Verfügung ständen, damit der Bürger die Möglichkeit habe, sich mit dem Gesetz auseinanderzusetzen und es zu verstehen, oder ob er sich in dieser Frage selbst überlassen bleibe. Letztlich fragte sie, wie viele Menschen sich an dem Volkseinwand beteiligten. Dies sei zur Beurteilung der Frage wichtig, ob das fakultative Gesetzesreferendum ein wirksames Instrument gegen Politikverdrossenheit sei und um mehr Menschen zu gewinnen, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

Herr Gross wies darauf hin, dass er bereits zum 1. Juli 2022 zu einer Anhörung eingeladen sei, die sich ausschließlich mit dem fakultativen Gesetzesreferendum befasse.

Das fakultative Gesetzesreferendum sei das effizienteste Instrument aller Möglichkeiten, um die Bürger und die Politik näher zusammenzubringen. Von ihm gehe aus Sicht des Bürgers der größte Zwang für die Regierungs- bzw. Parlamentsmehrheit aus, die Stimmung und Einstellungen der Menschen nicht zu ignorieren. Und es wirke, auch wenn es nicht direkt benötigt werde. Das Wissen im Parlament um die Möglichkeit, dass jedes Gesetz einem Volksentscheid unterzogen werden könne, verändere die Erarbeitung. Die Parlamentarier dächten viel mehr darüber nach, was die Bürger wollten, die sie gewählt hätten. Dies verändere die Kultur grundlegend. Man könnte sogar behaupten, dass dies bis zu einem gewissen Grad das Regierungssystem beeinflusse, soweit gehe er selbst aber nicht.

Am letzten Sonntag habe man beispielsweise über drei nicht sehr wichtige Referenden abgestimmt: zum Filmgesetz, zur Organspende und zur EU-Frontex-Praxis. Die Referenden seien alle im Sinne der Mehrheit des Parlaments und der Regierung angenommen worden. Es habe sich um eine gute Diskussion gehandelt, 45 Prozent der Bürger hätten sich beteiligt.

In der Schweiz stimme man drei- bis viermal pro Jahr ab, ca. 16-mal in vier Jahren. 90 Prozent der Bürger beteiligten sich mindestens einmal. Dies entspreche mehr als 80 Prozent bei Wahlen. Die Sachabstimmungen seien in der Schweiz auch beliebter als die Wahlen. Hier gelte womöglich die alte These, dass die schwierigste Sache immer noch einfacher zu verstehen sei als ein Mensch bzw. Kandidat.

Ein Drittel der Referenden und Initiativen würden von Parteien initiiert, ein Drittel von den Verbänden und ein Drittel von Menschen, die sich entsprechend organisierten. Die direkte Demokratie fördere dabei auch die Organisation der Zivilgesellschaft. Jeder Bürger gehöre mindestens zwei bis drei Vereinen an. Denn man wisse, dass man allein politisch nur verzweifeln könne. Um etwas bewirken zu können, müsse man sich mit anderen Menschen zusammentun. Deshalb sollte man die Organisationen an sich nicht leise infrage stellen oder kritisieren, zumal die Organisationen in der Schweiz tatsächlich der Zivilgesellschaft angehörten und nicht öffentlich subventioniert seien. Diesbezüglich gehe es in der Schweiz brutal zu, denn der Staat gebe ihnen nahezu kein Geld, das müssten die Organisationen über die Menschen akquirieren. Dafür seien die Steuern nicht sehr hoch, sodass den Menschen etwas mehr Geld bleibe.

Die Beteiligung an den Abstimmungen sei sehr selektiv. An den drei genannten Referenden am letzten Sonntag hätten sich nicht allzu viele Menschen beteiligt, weil sie es nicht für sehr wichtig erachtet hätten. Dies gehöre auch zur Freiheit. Nur ein Kanton zwinge die Menschen zur Mitwirkung: Schaffhausen. Dort liege die Abstimmungsbeteiligung immer um ca. 10 bis 20 Prozent höher. Wenn man nicht an der Abstimmung teilnehme und die Unterlagen nicht zurücksende, müsse man 6 Franken bezahlen.

Er äußerte, sein Vater habe gesagt: Nur die Dummen glaubten, die anderen seien noch dümmer. In diesem Sinne sollten die Abgeordneten nicht den Fehler vieler Journalisten und Politiker begehen, den Bürger als dümmer anzusehen als sich selbst. Diese Unterschätzung sei zu missbilligen. Viele Menschen bemühten sich, auch schwierige Sachverhalte zu verstehen. In der Schweiz gebe es Hilfsmittel dazu: zum Beispiel das sogenannte Abstimmungsbüchlein, das jeder mit dem Stimmzettel erhalte („Erläuterungen des Bundesrates“). Fünf Wochen vor dem jeweiligen Termin erhalte jeder Schweizer sein Material nach Hause zugeschickt. Er habe somit fünf Wochen Zeit, sich zu entscheiden. Ferner könnten die Bürger auch drei Wochen lang per Brief abstimmen. 90 Prozent der Menschen wählten heute per Brief. Diesen Unterlagen liege das Büchlein bei, das verständlich Pro und Contra darlege. Auch wenn man immer etwas verbessern könne, sei dieses Büchlein nicht schlecht und werde von vielen Menschen ernst genommen und genau gelesen. Es sei mit über 3 Millionen Exemplaren das Buch mit der höchsten Auflage in der Schweiz.

Zudem würden in den Zeitungen, im Fernsehen und im Radio viel mehr Informationssendungen bereitgestellt, als sich die Abgeordneten vorstellen könnten, denn die direkte Demokratie fülle in gewissem Sinne viele Zeitungen und bestimme die politischen Diskussionen der Medien. Werbung im Radio und Fernsehen sei verboten, dennoch seien die Programme der Medien inhaltlich mit den Thematiken voll. Über zwei bis drei Monate werde umfassend informiert und diskutiert. Dies unterschätzten die deutschen Abgeordneten, dies sei aber entscheidend für die Meinungsbildung der Menschen. Es sei auch noch nie ein Leserbrief veröffentlicht worden, der darüber berichtet habe, dass jemand nicht habe Stellung nehmen können, weil er zu dumm gewesen sei. Es gebe nur Menschen, die behaupteten, andere würden so denken, was aber nicht der Realität entspreche.

Dr. Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal, Zuzchrift 7/1894, merkte einleitend an, aus der politikwissenschaftlichen Perspektive Stellung zu nehmen und den Schwerpunkt auf die Partizipation zu legen. Er führte aus, seinen Fokus habe er weniger auf das Wahlrecht ab 16 Jahren und mehr auf die Auseinandersetzung mit der direkten Demokratie gelegt. Es sei

vor dem Hintergrund des Prinzips der Wahlrechtsallgemeinheit ohnehin begründungsbedürftig, warum es überhaupt eine Einschränkung ab 18 Jahren gebe.

In Österreich habe eine schwache Evidenz dafür gefunden werden können, dass bei einem niedrigeren Wahlalter die Wahlbeteiligung steige. Das ließe sich damit erklären, dass junge Menschen im Alter von 16 Jahren bereits während der Schulzeit eine Wahl durchführen könnten. Das Lebenswirklichkeitsprinzip in der Pädagogik führe dazu, dass man sich deutlich intensiver mit dem Wahlrecht und dessen Bedeutung auseinandersetze. Generell ließe sich feststellen, dass Erstwähler relativ häufig wählen würden, die Wahlbeteiligung sinke dann bis in das Alter zwischen 30 und 40, steige bis zum Rentenalter an und sinke dann wieder. Das verändere sich nicht grundsätzlich durch das Wahlrecht ab 16 Jahren, es gebe aber Tendenzen dazu, dass es in diese Richtung wirke.

Einen wichtigen Punkt stelle auch der Mitreißfaktor bei Wahlen dar. In einem durch die Universität Wuppertal erstellten Gutachten für den Nordrhein-Westfälischen Landtag habe relativ sicher festgestellt werden können, dass dort, wo viele Menschen kein Wahlrecht hätten, auch Menschen mit Wahlrecht seltener wählen würden. Vor diesem Hintergrund würde einiges für die Ausweitung des Wahlrechts sprechen.

Er nannte allgemeine Funktionen von Volksbegehren und Volksentscheiden in einer direkten Demokratie (vgl. Folie 5), darunter die Partizipationsfunktion, die Möglichkeit, sich auch zwischen den Wahlen gerade bei Volksbegehren und Volksentscheiden mit Fragen zu beschäftigen. Würden verschiedene Instrumente der direkten Demokratie betrachtet werden, seien diejenigen, die sich gegen Fragen richteten, die bereits im Parlament besprochen worden seien, in der Regel weniger erfolgreich als diejenigen, die man von außen neu hereintrage. Weiterhin hätten Initiativen einen größeren Erfolgsfaktor als fakultative Referenden.

Vor dem Hintergrund sei es nicht plausibel, dass bei Entscheidungen, die durchaus eine Mehrheit hätten, Partizipationsfunktionen besonders stark nachgefragt würden.

Es ließe sich erkennen, dass es Phasen gebe, in welchen es besonders viele Probleme in der Gesellschaft gebe und in welchen die Anzahl von Bürgerbegehren stark ansteige. Im Normalfall komme es nur bei Bedarf dazu, dass die Partizipationsfunktion nachgefragt und die Agenda-Setting-Funktion in den Mittelpunkt gestellt werden werde. Volksinitiativen hätten dabei oftmals den Anspruch oder Effekt, dass Entscheidungsblockaden, die im Parlament sichtbar seien, durch Volksinitiativen ins Parlament eingebracht werden könnten. Der von

Herrn Gross beschriebene Rückkopplungseffekt stelle eine weitere wichtige Funktion dar, ebenfalls zu nennen sei die Unterstützung des demokratischen Systems.

Als Dysfunktionen (vgl. Folie 6) nannte er unter anderem die Kolonisierung durch ressourcenstarke Akteure. Je höher die Hürden seien, beispielsweise die Unterschriftenhürden, und je schwieriger es zum Beispiel aufgrund der rechtlichen Vorgaben werde, einen gültigen Antrag zu formulieren, desto eher seien ressourcenreiche Akteure notwendig, um dies durchführen zu können. Niedrigere Hürden hingegen würden es auch ressourcenschwachen, breiteren Akteuren einfacher machen, sich zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund sei der funktionale Anteil direkter Demokratie eher bei niedrigen Hürden zu erwarten. Direkte Demokratie hätte zudem eine konservative Wirkung, indem sie schnelle Änderungen verzögere. Es sei nicht möglich, kurzfristig alles umzuwerfen, was die vorherige Regierung beschlossen habe, bei niedrigen Hürden würde immer die Gefahr bestehen, dass ein Veto eingelegt werde, also ein fakultatives Referendum durchgeführt werde. Es könnte zudem zu einer Überforderung des Elektorats und des Parlaments durch eine Verfahrensinflation kommen. In der Schweiz sei es so, dass über sehr viele Verfahren abgestimmt werden müsse, beispielsweise bei Ausgaben auf kommunaler Ebene. In Deutschland finde das genaue Gegenteil statt. Ein weiterer Punkt sei die mögliche Intensivierung von Konflikten, insbesondere bei Verfahren, die von oben, also der Regierung, direkt gewählten Präsidenten oder Parlamentsmehrheiten, durchgeführt werden würden.

Bezüglich der allgemeinen Wirkung (vgl. Folie 7) nannte Dr. Mittendorf den Antrag auf Erlass von Gesetzen und die frühzeitige Information des Parlaments über non-decisions als wichtige Funktion des Einwohnerantrags. Die direkte Demokratie habe eine retardierende Wirkung, da es länger dauere, über einzelne Fragen zu diskutieren.

Ein wichtiger Punkt sei weiterhin die Begrenzung der Staatstätigkeit, gerade wenn über Initiativen abgestimmt werden könne. In der politikwissenschaftlichen Debatte führe das mitunter dazu, dass es insbesondere von linken Politikwissenschaftlern Stimmen gegen direkte Demokratie gebe, wohingegen rechtliche Politikwissenschaftler sich aufgrund der tendenziellen Beschränkung der Staatstätigkeit eher für direktdemokratische Verfahren aussprechen würden.

In der politikwissenschaftlichen Debatte stehe zudem der Mittelschichtbias im Mittelpunkt. Dieser besage, dass an Abstimmungen und Wahlen tendenziell Menschen mit höherem Bildungsniveau und höherem Einkommen teilnehmen würden. Menschen mit Migrationshintergrund, geringerem Bildungsniveau oder Menschen, die sozial wenig integriert

sein, würden hingegen seltener an Abstimmungen teilnehmen. Vor diesem Hintergrund machte er darauf aufmerksam, dass Unterschriftenaktionen ein Element seien, mit welchem stärker auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zugegangen werden könne. Dieser Effekt könnte jedoch durch digitale Unterschriftenaktionen wieder eingeschränkt werden.

Zur deutschen Erfahrung (vgl. Folie 8) könne gesagt werden, dass es weder funktional noch dysfunktional sei, sondern fast nicht stattfindet. Darin liege das eigentliche Problem.

Dr. Mittendorf nannte das Agenda-Setting als wesentliche Funktion des Einwohnerantrags (vgl. Folie 10). Es könne womöglich gesagt werden, dass eine frühe Informationsfunktion und eine längere Dauer der Debatte dazu führten, dass Entscheidungen dann doch relativ zeitnah getroffen würden. Bezüglich des Aufzeigens von Problemen gebe es zwar keine vergleichenden Untersuchungen zwischen der Schweiz und Deutschland, aber womöglich könne die Hypothese aufgestellt werden, dass in der Schweiz deutlich früher über Probleme gesprochen werde, es dafür aber länger dauere, bis Entscheidungen getroffen würden. In Deutschland hingegen werde später darüber gesprochen, man sei aber schneller entscheidungsfähig. Das sei ein wichtiger Punkt, der für den Einwohnerantrag spreche, wenn er tatsächlich funktional für die Nutzung von Akteuren mit wenigen Ressourcen sei, er wies darauf hin, dass die Unterschriftensammlung für einen Einwohnerantrag, der von mehr als 10.000 Unterschriften getragen werden müsse, so aufwendig sei, dass es bereits bei 10.000 Unterschriften nicht plausibel sei, dass es zu einer nennenswerten Anzahl von Einwohneranträgen kommen würde. Es würde insbesondere zu keiner Dysfunktion kommen, durch die das Parlament in seiner Arbeit eingeschränkt werden würde.

Die Universität Wuppertal habe kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide untersucht und betrachtet, wann in Zeitungen über Bürgerbegehren berichtet werde. In Thüringen sei vor der Senkung der Quoren mehr über Einwohneranträge berichtet worden als heute. Die Einwohneranträge in ihrer heute existierenden Form würden relativ selten genutzt. Dafür sei das Bürgerbegehren leichter nutzbar, sodass davon ausgegangen werden könne, dass die Einwohneranträge, die vor 2016 eingereicht worden seien, Anträge gewesen seien, zu denen kein Bürgerbegehren habe durchgeführt werden können, weil die Hürden in Thüringen bis 2016 die bundesweit höchsten gewesen seien (vgl. Folie 11).

Bezüglich potenzieller Dysfunktionen (vgl. Folie 12) legte er dar, die befürchtete Inflation von Einwohneranträgen erscheine unplausibel. Selbst bei der Senkung auf 10.000 Unterschriften sei es bei den geplanten Fristen unwahrscheinlich, dass es zu einer großen Anzahl von Anträgen komme. Zudem hänge das Stellen eines Einwohnerantrages mit der

Problemwahrnehmung der Bevölkerung zusammen. In der Regel sei gut nachweisbar, dass sowohl Volksentscheide als auch Anträge stark damit zusammenhängen würden, dass die Unterstützung, die ein bestimmtes Thema in den Parteien erhalte, auch in der Bevölkerung vorweggenommen werde.

Bezüglich der Willensbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsfunktion (vgl. Folie 14) führte Dr. Mittendorf aus, anders als bei dem Einwohnerantrag sei die Verbindlichkeitswirkung im Volksentscheid bei einem Volksbegehren sehr viel wichtiger. Die Aufmerksamkeit im Elektorat, der Informationsbedarf müsse berücksichtigt werden. Die höheren Hürden für den Einwohnerantrag seien plausibel, aber die bisherige Irrelevanz direkter Demokratie lege nahe, dass die Hürden extrem hoch seien, sodass es keine nennenswerte Funktion gebe. Das bedeute, auch die geplante Senkung ändere daran wenig, auch auf kommunaler Ebene. Er verwies auf Folie 15 seiner Präsentation. Die blaue Linie stelle die Häufigkeit kommunaler Bürgerbegehren in Thüringen dar. Nach der Änderung im Jahr 2016 habe es einen kurzen Anstieg der Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene gegeben, der danach erneut abgeflaut sei. Es sei eher ein Problemstau gewesen, der in den Jahren 2016 und 2017 abgearbeitet worden sei. Diese Tendenz habe man auch in anderen Bundesländern beobachten können, was wieder verdeutliche, dass die befürchtete Inflation von Anträgen unwahrscheinlich sei.

Bezüglich der mangelnden Verbindung von Einleitungs- und Zustimmungsquoren äußerte Dr. Mittendorf, Einleitungsquoren seien ein Relevanzkriterium, Zustimmungsquoren ein Akzeptanzkriterium (vgl. Folie 16). Mit dem Zustimmungsquorum werde diskutiert, ob die Mehrheit zufällig zustande gekommen oder für die gesamte Gesellschaft relevant sei. Hier würden hohe Zustimmungsquoren als zweite Stufe eines Einleitungsquorums wirken. Ein hohes Zustimmungsquorum würde im Prinzip jede Senkung des Relevanzkriteriums konterkarieren. Die Partizipationswirkung des Volksbegehrens erscheine ihm nur bei erreichbaren Zustimmungsquoren plausibel. Als Beispiel führte er den Anteil der durch die stärkste Partei in Thüringen vertretenen Wahlberechtigten im Vergleich zum Zustimmungsquorum von 25 Prozent an (vgl. Folie 17). Dass selbst die stärksten Parteien in Thüringen nicht so viele Wähler auf sich vereinigen könnten, wie für einen Volksentscheid mobilisiert werden müssten, verdeutliche, dass das Zustimmungsquorum von 25 Prozent sehr hoch angesetzt sei und dessen Senkung eher in die Richtung wirke, dass das Volksbegehren überhaupt anwendbar werde, wenn auch nur in einer vergleichsweise schwachen Form.

Abg. Müller erkundigte sich, ob Dr. Mittendorf für oder gegen die Ausweitung der direkten Demokratie sei, und ob sie es richtig verstanden habe, dass man die Quoren senken müsse, woraufhin **Dr. Mittendorf** antwortete, dass er für die Ausweitung sei und dass das

Volksbegehren aktuell vollkommen funktionslos sei. Wollte man die Partizipation erhöhen, sei die Senkung der Quoren erforderlich.

Abg. Müller äußerte, es falle auf, dass bei Bürgerbegehren die Beteiligung höher sei als bei Kommunalwahlen. Sie fragte, ob Dr. Mittendorf es auch so wahrnehme, dass Volksabstimmungen zu einer Stärkung der Beteiligung führen könnten.

Dr. Mittendorf merkte an, es sei jedenfalls Potenzial dafür gegeben, dass es zu einer Stärkung führe. Dafür spreche die höhere Beteiligung an Bürgerbegehren im Vergleich zu Kommunalwahlen. Es sei jedoch nicht möglich, das eindeutig zu beantworten, da es stark vom Thema abhängig sei. In der Schweiz oder den USA habe man aber sehr deutlich feststellen können, dass eine große Anzahl von Menschen sich nicht an Wahlen, aber an Volksentscheiden beteilige. Noch interessanter sei die Betrachtung, wer sich in der politischen Debatte beteilige. Es könne festgestellt werden, dass der Verfasser eines Leserbriefs, der sich für Sachfragen interessiere, einer anderen Gruppe angehöre als jemand, der sich für politische Allgemeinthemen interessiere. Zu sozialen Medien habe er noch keine Untersuchung durchgeführt, es lasse sich aber durchaus davon sprechen, dass der aktive zivilgesellschaftliche Teil der Bevölkerung stärker dadurch aktiviert werde, dass er sich an solchen Verfahren beteiligen könne.

Abg. Zippel sagte, es laufe stets auf die grundsätzliche Frage hinaus, was mit der Senkung der Hürden erreicht werden solle. Er bezog sich auf Dr. Mittendorfs Aussage, dass die Senkung der Hürden nicht zu einer Inflation von Bürgerbegehren führen würde. Gehe man davon aus, dass die Bürger danach verlangen würden, sich zu beteiligen, müsse man nach der Senkung der Hürden eine hohe Beteiligung erwarten. Trete dieser Effekt dann gar nicht ein, werfe es die Frage nach der Notwendigkeit der Senkung der Quoren auf. Anhand des Beispiels der Abstimmung zum Thema der Kampffjets, bei welcher innerhalb kürzester Zeit eine sehr hohe Anzahl an Personen abgestimmt habe, habe Herr Groß gezeigt, dass das richtige Thema die Menschen fasziniere. Dann sei es gar kein Problem und Quoren seien egal, bei einem wichtigen Thema nähmen die Leute teil. In Thüringen und in Deutschland befinde man sich in einer Parteiendemokratie, weshalb sich die Frage stelle, ob es nicht eher Aufgabe der Parteien sei, die Themen zu setzen, um die Menschen zur Partizipation anzuregen. Weiterhin befinde man sich in einer repräsentativen Demokratie, weshalb sich die Frage stelle, ob es nicht Aufgabe des Parlaments sei, die Themen zu setzen und die Menschen zu faszinieren, also das Agenda-Setting anzusetzen, anstatt den Umweg über die Senkung von Quoren zu gehen. Sollten sie ein Thema für wichtig befinden, würden die Menschen sowieso

teilnehmen. Er merkte an, Abgeordnete seien viel niederschwelliger erreichbar, sodass die Menschen viel direkter ein Thema in den Landtag hineinbringen könnten.

Dr. Mittendorf antwortete, Theodore Roosevelt habe bei einer repräsentativen Demokratie die Korrekturfunktion der direkten Demokratie in den Mittelpunkt gestellt, als Ergänzungsfunktion, wenn das Repräsentative mal nicht funktioniere. Eine perfekte repräsentative Demokratie benötige keine zusätzlichen Partizipationsmöglichkeiten. Andererseits könne festgestellt werden, dass gerade in den letzten 30 Jahren die Parteien stark an Bindungswirkung verloren hätten, und heute nur ein geringer Anteil der Bevölkerung in Parteien organisiert sei oder sich von ihnen mobilisieren lasse. Gleichzeitig gebe es eine starke Partizipationsneigung und immer mehr Menschen, die nicht nur bereit seien, sondern sich auch kompetent fühlten, sich zu beteiligen, wenn es um ein Thema ginge, das sie interessiere. Für solche themenbezogenen Beteiligungen seien direktdemokratische Verfahren eine Ausweitung der Partizipationsfunktion, die zusätzliche Möglichkeiten böten. Manchen wäre nicht bewusst, was es bedeute, eine Unterschriftenaktion zu starten, da dies ein langer Prozess sei. Diese Personen würden dann merken, wie wichtig es sei, sich in einer Partei zu organisieren. Es gebe also auch einen größeren Anreiz, sich wieder stärker in den Parteien zu organisieren. Das werde auf kommunaler Ebene sichtbar, wenn Menschen, die ein Bürgerbegehren gestartet hätten, sich dann in Parteien engagierten. Darüber hinaus würde auch die Möglichkeit bestehen, dass sich neue Gruppen bildeten, beispielsweise freie Wählergruppen, die dann ihr Thema stärker in den Mittelpunkt stellten. Diese beiden Modi von Demokratie würden sich gut ergänzen. Die repräsentative Demokratie sei der Normalfall, aber die Gestaltungsmöglichkeit beispielsweise bezüglich eines Themas, das durch die Parteien nicht berücksichtigt werde, sei die große Partizipationschance, die in gesenkten Quoren liege.

Abg. Zippel fragte, ob es bei einem parlamentarischen Beschluss, der minderer Qualität sei und einer Korrektur bedürfe, nicht sowieso so sei, dass in der Bevölkerung der Druck, eine Korrektur durchzuführen, so hoch sei, dass keine Senkung des Quorums vorgenommen werden müsse, da 25 Prozent kein Problem darstellen sollten. Ginge es nur um eine Korrekturfunktion, dann wäre diese auch mit höheren Quoren erfüllbar.

Dr. Mittendorf sagte, wie er es verstanden habe, gehe es sowohl um das Abstimmungsquorum als auch um das Einleitungsquorum. Was die 5 Prozent betreffe, seien diese sicher leichter zu erbringen als 20 Prozent, was bei einer Unterschriftenaktion schwer zu erreichen sei. Da sei es leichter und sehr viel wahrscheinlicher, dass dann die Proteste auf die Straße getragen würden. Der Vorteil direktdemokratischer Verfahren sei, dass die Initiativen in der Sprache des Parlaments und in der Sprache der allgemeinen Gesetzgebung

formuliert würden. Das bedeute, der Anreiz und die Möglichkeit, nicht nur populistische Forderungen auf die Straße zu tragen, sondern diese auch so zu formulieren, dass es in konstruktive Vorschläge umgesetzt werde, sei die Stärke der direkten Demokratie.

Abg. Müller äußerte, entgegen der Annahme in der wissenschaftlichen Literatur würden sich in Thüringen vor allem linke Parteien für direkte Demokratie einsetzen. Sie fragte bezüglich des in der Verfassung verankerten Finanzvorbehalts, ob es empirische Studien dazu gebe, wie Menschen und Initiativen es einschätzten, dass ihre Begehren immer wieder ins Leere liefen. In Thüringen würde alles durch das Verfassungsgericht überprüft und für nicht zulässig erklärt.

Dr. Mittendorf antwortete, dies ließe sich schwer in eine empirisch saubere Studie fassen. Gerade bei den Finanzregeln sei es so, dass man der Ansicht sei, alles bedacht zu haben, die gerichtliche Überprüfung dies jedoch nicht bestätige. Die letzten Endes gerichtliche Einhegung des Verfahrens führe im Prinzip dazu, dass die direktdemokratischen Verfahren tote Buchstaben in der Verfassung seien, sodass Initiativen auf andere Möglichkeiten zurückgriffen. Diese müssten nicht immer eine zivilisierende Wirkung haben. Direktdemokratische Verfahren hätten eine gewisse zivilisierende Wirkung, sie seien so formuliert werden, wie auch Gesetzentwürfe formuliert würden, da auf die Allgemeinheit, die rechtsstaatliche Einhegung bereits bei der Formulierung geachtet werden müsse. Natürlich gebe es auch noch andere Möglichkeiten, so könne man es beispielsweise für wirkungsvoller halten, sich mit Sekundenkleber auf die Fahrbahn zu heften. Gebe es eine leichtere Möglichkeit, sich Gehör zu verschaffen, müsse man das aber dann nicht machen.

Abg. Martin-Gehl äußerte, unter dem Punkt 2.4 seiner schriftlichen Ausführungen in Zuschrift 7/1894 führe Dr. Mittendorf aus, das allgemeine Interesse an Politik und die Bereitschaft, sich themenbezogen zu beteiligen, sei wieder stärker geworden. Gleichzeitig spreche er sich dafür aus, nach weiteren Instrumentarien und Möglichkeiten der Beteiligung zu suchen. Sie fragte, ob es nicht sinnvoller sei, die vorhandenen Möglichkeiten stärker zu nutzen, um diesem Interesse gerecht zu werden. Die Schaffung zusätzlicher Instrumentarien und Gremien sei mit einem gewissen Aufwand verbunden und es sei im Voraus nicht absehbar, ob diese dann tatsächlich zur Stärkung der direkten Demokratie beitragen würden.

Dr. Mittendorf führte aus, ein wichtiger Zweig in der Partizipationsforschung sei die deliberative Partizipationsforschung. Die Idee hinter deliberativer Demokratie sei, dass das bessere Argument auch das rationalere sei. Die Menschen seien in der Lage, in der Gruppe das bessere Argument einzusehen. Die Möglichkeit, diese Deliberation insgesamt zu erhöhen,

beispielsweise durch deliberative Verfahren wie Bürgerforen, hätte den Effekt, dass über Themen gesprochen werde und Argumente, die in einer hinreichend informierten Bevölkerung überzeugen könnten, dem Parlament vorgelegt würden. Sie hätten aber letzten Endes die Wirkung eines Einwohnerantrags, also die Wirkung, eine Information darzustellen. Die Korrekturwirkung, also eine stärkere Partizipationswirkung, stecke in den direktdemokratischen Verfahren. Vor dem Hintergrund, dass die Wahlbeteiligung generell sinke, und zwar nicht gleichmäßig in allen Bevölkerungsschichten, sondern vor allem bestimmte Bevölkerungsgruppen sich stärker aus dem politischen System zurückzögen, sei es seines Erachtens nach sinnvoll, wenn das Parlament über demokratische Innovationen versuche, die Menschen gezielt anzusprechen oder durch das Zufallsprinzip zu beteiligen, um die Informationen, Meinungen und Argumente derer zu hören, die sich aus dem politischen Alltag zurückgezogen hätten und auch nicht durch direktdemokratische Verfahren erreicht würden. Daher sei er der Auffassung, dass diese Verfahren berücksichtigt werden sollten, um die gesamte Bandbreite von Partizipation abzudecken.

Prof. Dr. Heußner, Universität Osnabrück, Zuschrift 7/1901, führte aus, er sei sowohl deutscher als auch Schweizer Staatsbürger. Die Schweiz habe ein liberales Wahlrecht im Hinblick auf Auslandschweizer wie ihn. So sei es beispielsweise möglich, auf Bundesebene an allen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen zu können. Die Schweiz und Deutschland unterschieden sich erheblich im Hinblick auf das Gefühl, demokratisch ernst genommen zu werden, und die Selbstwirksamkeitserfahrung. Deswegen befürworte die Mehrheit der Menschen den Einsatz direktdemokratischer Instrumente und deren bürgerfreundliche Ausgestaltung. Gerade die sozial benachteiligten Schichten, die unterdurchschnittlich an Wahlen teilnahmen, wollten mehrheitlich einen Ausbau der direkten Demokratie. Wenn diese Menschen berücksichtigt werden sollten, dann sei eine Nutzung entsprechender Instrumente wichtig. Die vorhandenen Strukturen in Thüringen seien diesbezüglich nicht ausreichend.

Bezüglich des Wahlalters müsse zwischen formellem Wahlalter und effektivem Wahlalter unterschieden werden. Wenn das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt würde, betrüge bei einer Legislaturperiode von fünf Jahren das durchschnittliche Erstwahlberechtigtenalter, also das effektive Wahlalter, 18,5 Jahre. Von den Erstwählern wären dann 40 Prozent jünger als 18 Jahre, 20 Prozent wären 18 Jahre alt und 40 Prozent wären 19 oder 20 Jahre alt. Das Wahlrecht nehme ferner nicht den Einzelfall, sondern Typen in den Blick. Entsprechend sei nicht die Einsichts- und Urteilsfähigkeit des Einzelnen, sondern der Mehrheit einer Gruppe entscheidend. Wenn davon ausgegangen werde, dass 18-jährige Personen hinreichend einsichts- und urteilsfähig im Hinblick auf Landtagswahlen seien, was von Gegnern einer Altersabsenkung nicht infrage gestellt werde, und das effektive Wahlalter berücksichtigt werde,

dann könne festgestellt werden, dass nach einer Wahlalterabsenkung 60 Prozent der Erstwähler 18 Jahre oder älter und somit unbestritten einsichts- und urteilsfähig seien. Diese 60 Prozent der Erstwähler dürften unter Verweis auf die restlichen 40 Prozent dann nicht von ihrem Wahlrecht abgehalten werden. Entsprechend müsste das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt werden, wenn davon ausgegangen werde, dass 18-jährige Menschen einsichts- und urteilsfähig seien. Unabhängig davon zeigten alle wissenschaftlichen Untersuchungen, dass auch 16- und 17-jährige Menschen hinreichend einsichts- und urteilsfähig seien. Der Verwaltungsgerichtshof Mannheim habe im Jahr 2018 bezüglich des Kommunalwahlrechts festgestellt, dass in keiner Landtagsanhörung zur Frage der Wahlalterabsenkung ein entwicklungspsychologischer Sachverständiger dargelegt habe, dass 16- und 17-jährige Menschen nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig seien. Insgesamt gebe es verfassungstheoretisch und politisch entsprechend sogar das Gebot, das Wahlalter auf 16 Jahre abzusenken. Von den Gegnern der Wahlalterabsenkung werde ein Wertungswiderspruch gesehen, wenn eine Person einerseits erst mit 18 Jahren volljährig sei und einen Handyvertrag abschließen könne und andererseits bereits mit 16 Jahren über die politische Richtung der Thüringer Politik abstimmen dürfte. Das sei aber bei genauerer Betrachtung kein Widerspruch. Aus dem Volljährigkeitsalter 18 Jahre gemäß § 2 BGB könne empirisch nicht geschlussfolgert werden, dass der Mehrheit der 16- und 17-jährigen Menschen nicht bewusst sei, welche Konsequenzen der Abschluss beispielsweise eines Handyvertrags habe. Nach den Erkenntnissen der Entwicklungspsychologie sei davon auszugehen, dass die große Mehrheit der 16- und 17-jährigen Menschen diese Fähigkeit besitze. Deshalb sei es auch bei der beschränkten Geschäftsfähigkeit, die für diese Altersgruppe noch gelte, nicht so, dass alle abgeschlossenen Verträge hinfällig seien. In einem solchen Fall bestehe die Verpflichtung der Eltern nach § 1626 BGB, mit den Kindern Einvernehmen herzustellen. Vernünftige Verträge müssten dann auch genehmigt werden. Das Volljährigkeitsalter, das die beschränkte Geschäftsfähigkeit erzeuge, sei für die Minderheit der 16- und 17-jährigen Menschen eine Schutzkonstruktion, die in diesem Alter noch nicht die Konsequenzen ihres Handelns abschätzen könnten. Der großen Mehrheit dieser Altersgruppe sei diese aber bewusst. Deswegen könne die Geschäftsfähigkeit beim Wahlalter, bei dem es nicht um den Einzelfall, sondern um die Mehrheit gehe, nicht der Maßstab sein. Ferner werde von Gegner der Absenkung des Wahlalters auf die Strafmündigkeit verwiesen. Über 90 Prozent der 14- bis 17-jährigen Personen seien nicht straftatverdächtig. Wegen der restlichen 10 Prozent der Personen dieser Gruppe könne der Mehrheit nicht das Wahlrecht entzogen werden. Die Empirie und der Schutzzweck zeigten auch in diesem Fall, dass die Strafmündigkeitsgrenze kein Grund sei, das Wahlalter nicht auf 16 Jahre abzusenken.

Das Quorum für einen Einwohnerantrag sollte seiner Ansicht nach auf 5.000 Unterschriften reduziert werden, wie dies Herr Beck im Rahmen der Anhörung vorgeschlagen habe. Einwohneranträge sollten ferner auch von 14-jährigen Personen und Ausländern unterschrieben werden dürfen. Wenn aber der Einwohnerantrag als erste Stufe zur Zulassung eines Volksbegehrens gelten sollte, dann müsse dieser zunächst als Gesetzentwurf formuliert sein. Darüber hinaus müssten dann die Unterschriften von Personen unter 18 Jahren und Ausländern herausgerechnet werden. Wenn dann das Quorum von 5.000 Unterschriften nicht mehr erreicht wäre, müsse die Möglichkeit eingeräumt werden, die Differenz nachträglich sammeln zu können. Dies könne einfach umgesetzt werden. Daher spreche seiner Ansicht nach kein Argument gegen eine Aufwertung des Einwohnerantrags zur ersten Stufe des Volksbegehrens.

Seiner Ansicht nach seien Gleichheit und Freiheit die Grundwerte der Demokratie. Die Freiheit der Menschen, die alle den gleichen Wert hätten, solle maximiert werden. Deshalb sei es wichtig, dass auf Dauer keine Gesetze verabschiedet würden, die gegen den Mehrheitswillen gerichtet seien. Dies wäre eine partielle Minderheitenherrschaft, die das Gegenteil von Demokratie sei. Deswegen müsse die direkte Demokratie als Korrektur so ausgestaltet sein, dass sie die Fälle, in denen eine Minderheitenherrschaft erzeugt werden könnte, herausfiltern könne. Dafür sei es notwendig, das Unterschriftenquorum auf 3,25 Prozent der Stimmberechtigten zu senken.

Es müsse immer darauf geachtet werden, ob die vorgebrachten Vorschläge geeignet seien, der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zu entsprechen. Ein Wunschcatalog, der letztlich am Verfassungsgerichtshof scheitere, erzeuge letztlich nur Frustration. Womöglich entscheide der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf die aktuellen Vorschläge aber auch anders als im Jahr 2001. Die Berliner Lösung bezüglich der Budgetklausel sehe vor, dass der Volksgesetzgeber nur nicht in den schon beschlossenen Haushalt eingreifen dürfe. Viele finanzwirksame Gesetze seien Dauergesetze. Bezüglich Dauergesetzen gehe der Berliner Verfassungsgerichtshof von einer Gleichrangigkeit der Volks- und Parlamentsgesetzgebung aus. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof vertrete aber die gegenteilige Auffassung, dass das Parlament Vorrang habe. Entsprechend würde die Umsetzung der Berliner Regelung in Thüringen bei gleichbleibender Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs scheitern. Im Unterschied zur Situation im Jahr 2001, sei im vorliegenden Vorschlag ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent vorgesehen. Zudem müsse ein Deckungsvorschlag vorgelegt werden. Es sei nun fraglich, ob diese beiden Punkte dem Thüringer Verfassungsgerichtshof ausreichten, um die Prävalenz des Parlaments sicherzustellen. In seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1901 habe er deshalb weitere

Vorschläge vorgebracht, wie die Chancen für eine positive Entscheidung des Verfassungsgerichts vergrößert werden könnten. Zum einen könnte eine enge Verzahnung zwischen Parlaments- und Volksgesetzgebung hergestellt werden. Dabei könnte man sich an der Schweiz orientieren. In Thüringen könne ein Volksbegehren von den Initiatoren nicht zurückgezogen werden. Das sei ein großer Mangel, weil so nicht in substantielle Kompromissverhandlungen eingetreten werden könne. Solche Verhandlungen seien aber notwendig. In der Schweiz komme es häufig zu Diskussionen zwischen Parlament und Initiatoren, in deren Folge oft gute Kompromisse zustande kämen. Das könne dazu führen, dass der ursprüngliche Volksentwurf in abgewandelter Form vom Parlament verabschiedet werde und die Initiatoren ihren Antrag zurückzögen. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof habe gerügt, dass der Volksentwurf nicht substantiell modifiziert werden könne. Das würde aber durch den Einbau einer Rückzugsklausel für die Vorschlagenden erreicht, da dadurch ein Kompromissdruck entstünde. Durch das Volksbegehren könne so ein Prozess in Gang gesetzt werden, in dem das Parlament dem ursprünglichen Anliegen in abgewandelter Form entspreche. Ferner sollte ein Verbot der Finanzierung durch Verschuldung eingeführt werden. Dies sei im Verfassungsgerichtshofurteil im Jahr 2001 bemängelt worden. Zudem sollte nicht nur ein Beratungsrecht, sondern auch eine Beratungspflicht eingeführt werden, sodass sich die Initiatoren mit den finanziellen Folgen ihres Vorschlags auseinandersetzen müssten. Darüber hinaus könnte in den Fällen, in denen über die bisherige Schwelle der unwesentlichen finanziellen Beeinflussung des Haushalts hinaus Finanzwirkungen einträten, ein erhöhtes Zustimmungsquorum von beispielsweise 30 oder 33 Prozent gelten. Niemand könne ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs vorhersagen, aber die vorgetragenen Punkte hätten sich auf die gültige Judikatur des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2001 bezogen.

Die Qualifikationsquoten für die Volksgesetzgebung sollten unbedingt abgesenkt werden. Eine Absenkung auf die von ihm vorgeschlagenen 3,25 Prozent der Wahlberechtigten sei wahrscheinlich nicht möglich. Die Koalitionsfraktionen hätten im Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 eine Halbierung der Quoren auf 5 bzw. 4 Prozent vorgeschlagen. Dieser Vorschlag könnte einer Überprüfung durch den Verfassungsgerichtshof standhalten, da im Unterschied zum Vorschlag von 2001 bei den 4 Prozent eine Amtseintragung vorgesehen sei und bei den 5 Prozent statt einer sechsmonatigen nur eine viermonatige Sammelfrist vorgeschlagen werde. Der Vorschlag könne entsprechend so belassen werden. Bezüglich der Budgetklausel habe er Bedenken, ob der vorgebrachte Vorschlag der Koalitionsfraktionen dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs standhalten würde, wenn keine weiteren Änderungen vorgenommen würden.

Abg. Wahl bemerkte, Prof. Dr. Heußner habe in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1901 vorgeschlagen, dass der Einwohner/-innenantrag als erste Stufe eines Volksbegehrens anerkannt werden könnte. Sie fragte, ob dies zielführend sei, da die Sammlung komplizierter werde, wenn unklar sei, wofür genau Unterschriften gesammelt würden.

Prof. Dr. Heußner habe ferner dargelegt, dass die Verkürzung der Sammlungszeit auf vier Monate die Chancen dafür erhöhe, dass der Gesetzentwurf einer Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof standhalte. Zuvor habe Herr Gross dargelegt, dass lange Sammlungszeiten hilfreich wären. Sie sehe lange Sammlungszeiten skeptisch, da zumeist ohnehin erst kurz vor Ablauf der Frist die öffentliche Aufmerksamkeit generiert und noch einmal viele Unterschriften gesammelt würden. Sie erbat dazu eine Einschätzung.

Prof. Dr. Heußner legte dar, er unterstütze den Standpunkt von Herrn Gross, dass direkte Demokratie Zeit benötige. Es gehe nicht darum, ein momentanes Hochkochen der Volksseele abzufangen, in denen hohe Quoren erreicht würden, sondern ein Diskussionsprozess brauche Zeit. Menschen sollten zum Nachdenken darüber angeregt werden, ob das Parlament korrigiert werden müsse. Dafür seien längere Fristen besser geeignet. Trotzdem müsse bei der Sammlung ein Spannungsbogen aufgebaut werden, was über 18 Monate nicht einfach sei. Andererseits müssten kleinere Initiatoren zunächst eine Sammlungsorganisation aufbauen, was Zeit benötige. Insgesamt halte er daher lange Fristen für die bessere Lösung. Genau deshalb präferiere der Verfassungsgerichtshof kürzere Fristen, um die Sammlung zu erschweren. Der Verfassungsgerichtshof vertrete die Ansicht, dass nur wer unter erschwerten Bedingungen die Quoren erfülle, für sich das Vorliegen einer materiellen Legitimation beanspruchen könne.

Das Sammeln von 5.000 Unterschriften für den Einwohnerantrag sei für Initiativen bereits eine große Herausforderung. Wenn dann der Einwohnerantrag im Parlament beraten und nicht weiter beachtet werde, hätten die Initiatoren direkt die Möglichkeit, ein Volksbegehren zu starten. Im anderen Fall müssten erneut die ersten 5.000 Unterschriften gesammelt werden.

Abg. Marx äußerte, bei Einwohner/-innenanträgen und Volksbegehren gebe es verschiedene Antragsteller/-innen. Der Einwohner/-innenantrag solle für alle Einwohner geöffnet werden. Beim Volksbegehren hingegen könne nur die Wahlbevölkerung Unterschriften abgeben.

Prof. Dr. Heußner führte aus, die Unterschriften des Einwohnerantrags könnten nach seinem Vorschlag auch nur als Antrag zur Zulassung eines Volksbegehrens genutzt werden, wenn von den Initiatoren ein Gesetzentwurf vorgelegt worden sei. Dabei könnten zunächst die

Unterschriften der unter 18-jährigen Personen und nicht deutscher Staatsbürger für den Einwohnerantrag herausgerechnet werden. Wenn trotzdem 5.000 Unterschriften erreicht seien, könne direkt das Volksbegehren zugelassen werden. Würden die 5.000 Unterschriften dann unterschritten, hätten die Initiatoren die Möglichkeit, die restlichen Unterschriften nachträglich noch zu sammeln.

Abg. Wahl fragte, ob andere Bundesländer diese Verschränkung von Einwohner/-innenantrag und Volksbegehren bereits in ihrer Verfassung verankert hätten.

Prof. Dr. Heußner antwortete, darüber könne er keine Auskunft geben, aber er könnte die entsprechende Information nachreichen.

Abg. Müller bemerkte, es habe auch in Thüringen bei einem Volksbegehren den Fall gegeben, dass das Parlament auf die Initiatoren zugegangen sei und den Vorschlag übernommen habe.

In Thüringen seien alle finanzwirksamen Volksbegehren vom Verfassungsgerichtshof gestoppt worden. Sie habe der Stellungnahme von Prof. Dr. Heußner entnommen, dass er statt der Berliner Lösung eine Variante wie im Saarland bevorzugen würde. Sie erbat dazu nähere Ausführungen.

Prof. Dr. Heußner legte dar, Prof. Dr. Fisahn habe bereits dargelegt, dass die herrschende Verfassungsrechtsprechung in Deutschland sei, dass die Parlamente einen Vorrang gegenüber der direkten Demokratie hätten. Alle Verfassungsgerichte der Länder mit Ausnahme von Sachsen und Berlin verträten diese Ansicht. Dennoch habe es auch in anderen Ländern, in denen nicht die Berliner Lösung gelte, erfolgreiche Volksbegehren und Volksentscheide gegeben, die eine gewisse Finanzwirksamkeit gehabt hätten. Diese Begehren hätten die Vorgaben der Verfassungsgerichte erfüllt, weil die Verfassungsgerichte in Thüringen, Bayern und anderen Ländern darlegten, dass finanzwirksame Gesetze zulässig seien, solange sie nur unwesentlich in die Finanzplanungen des Parlaments eingriffen. Wesentlich finanzwirksame Gesetze seien entsprechend unzulässig. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof sehe darin sogar einen Verstoß gegen die Ewigkeitgarantie. Es könnten auch in Thüringen also Begehren mit unwesentlicher Finanzwirksamkeit durchgeführt werden. Nun sei fraglich, an welcher Stelle unwesentliche Finanzwirksamkeiten zugelassen worden seien. Das Thüringer Verfassungsgerichtshof habe dargelegt, dies sei eine wertende Gesamtschau aller wichtigen Komponenten, die jeweils eine Rolle gespielt hätten. Das sei für die Initiatoren schwierig einzuschätzen. Deshalb gebe es im Saarland die Vorschrift, dass alle Begehren erlaubt seien, wenn die finanziellen Auswirkungen weniger als 0,3 Prozent des

festgestellten Haushalts betrügen. Diese Klarstellung könnte auch in der Thüringer Verfassung vorgenommen werden. Das würde auch einer Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof standhalten. Nun wollten die Koalitionsfraktionen auch finanzwirksame Begehren oberhalb dieser Schwelle zulassen. Diesbezüglich stelle sich die Frage, wie die Änderungen vorgenommen werden müssten, damit der Verfassungsgerichtshof diese akzeptiere. Dies habe er in seiner Stellungnahme in Zuschrift 7/1901 ausführlich dargelegt. Wenn diese Vorschläge umgesetzt würden, bestehe eine gute Chance, dass auch Finanzwirksamkeiten oberhalb von 0,5 Prozent zulässig seien.

Abg. Müller bemerkte, die Verfassung solle geändert werden, damit Initiativen künftig die Möglichkeit hätten, finanzwirksame Volksbegehren durchzuführen. Es sei eine Stärkung der direkten Demokratie, wenn die Menschen mitbestimmen und eigene Initiativen einbringen könnten. In Deutschland werde derzeit über neue Formen der Bürgerbeteiligung diskutiert. Dabei ständen vor allem Bürgerräte im Fokus. Sie halte dieses Instrument für demokratiefeindlich, wenn sich daraus keine Konsequenzen ableiteten. Sie erbat dazu eine Einschätzung von Prof. Dr. Heußner.

Prof. Dr. Heußner legte dar, losbasierte Bürgerräte hätten, wie bereits von Dr. Mittendorf dargelegt worden sei, einen Wert. Diese holten Menschen, die aufgrund bestimmter Eigenschaften der Gruppe, der sie angehörten, weniger an Diskussionen partizipierten, ab, sodass sie mitreden könnten und gehört würden. Großer Nachteil dieses Instruments sei allerdings, dass es nicht verbindlich sei. Deshalb schlage er vor, dass Bürgerräte in direktdemokratische Verfahren integriert werden sollten. Wenn die Unterschriften für ein Volksbegehren gesammelt worden seien, dann sollte es möglich sein, dass das Parlament zu dem entsprechenden Thema einen Bürgerrat einberufen könne. Umgekehrt könnte es möglich sein, dass die Vorschlagenden ab einer bestimmten Unterschriftenschwelle das Recht hätten, einen Bürgerrat einzuberufen und dann die Möglichkeit bestehe, dass die vom Bürgerrat erarbeiteten Vorschläge dem Parlament vorgestellt würden. Wenn das Parlament dann dem Kompromiss zustimme, könnte das Volksbegehren zurückgezogen werden. Das würde seinem Vorschlag der engen Kopplung von Volks- und Parlamentsgesetzgebung entsprechen. Es sei andererseits vielleicht nicht demokratiefeindlich, aber es könnte zumindest die Politikverdrossenheit fördern, wenn Bürgerräte ohne Konsequenzen durchgeführt würden. Die Partei Die Grünen seien vor 40 Jahren mit der Forderung nach mehr direkter Demokratie gestartet. Davon habe sich die Partei vor zwei Jahren auf ihrem Grundsatzprogrammparteitag verabschiedet. Stattdessen sei die Einführung von Bürgerräten vorgeschlagen worden. Die Ergebnisse von Bürgerräten, die nicht direktdemokratisch eingebunden gewesen seien, wie beispielsweise in Frankreich oder beim ersten Bürgerrat, der vom Verein Mehr Demokratie

durchgeführt worden sei, seien bislang selten aufgegriffen worden. Das erzeuge Frustration und führe dazu, dass das Diktum gelte: Gehört werden, heiße noch lange nicht erhört werden. Dies dürfe nicht passieren, denn dann werde der Bürgerrat zu einer qualifizierten Bitte degradiert. Daher müsse der Bürgerrat in verbindliche Verfahren eingebettet sein, in dem die Bürger selbst die Vorschläge vorantreiben könnten.

Abg. Montag äußerte, auch Anzuhörende würden zunächst gehört und könnten nicht sicher sein, erhört zu werden. Das hänge von den Argumenten ab. In einem Gesetzgebungsverfahren werde sich im Normalfall darüber verständigt, zivilgesellschaftliche Akteure, die von dem Gesetzentwurf letztlich bestenfalls betroffen seien, anzuhören. Ein Volksbegehren sei darauf ausgerichtet, dass eine Thematik mit dem Ziel in das Parlament eingebracht werde, umgesetzt zu werden. Sobald also ein Volksbegehren die Hürde genommen habe und im Parlament behandelt werde, bestehe ohnehin die Möglichkeit, über ein Anhörungsverfahren Akteurinnen und Akteure in die Prüfung des Gesetzentwurfs einzubeziehen. Daher sei für ihn nicht nachvollziehbar, warum dann noch Bürgerräte eingesetzt werden sollten. Er erbat dazu nähere Erläuterungen.

Prof. Dr. Heußner legte dar, in der Anhörung werde aber beispielsweise kein Bezieher von Arbeitslosengeld II befragt. Der Bürgerrat stelle losbasiert einen möglichst repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung dar, der sich mit einer Thematik auseinandersetze. Diese Gruppe komme mehrere Tage zusammen, um im gemeinsamen deliberativen Diskurs aktiv einen möglichst guten Kompromiss zu erarbeiten. Dies sei der Unterschied zur repräsentativen Demokratie. Die Abgeordnete seien zwar alle gewählt, aber beispielsweise sei der Landtag in Nordrhein-Westfalen nur noch von 55 Prozent der Bevölkerung gewählt worden. Zudem zeige die Forschung, dass die sozial benachteiligten Schichten sich überproportional seltener an den Wahlen beteiligten. In Nordrhein-Westfalen gebe es also mit Sicherheit keinen repräsentativen Durchschnitt im Hinblick auf die Wählerschaft der Abgeordneten. Darüber hinaus seien auch die Landtagsabgeordneten selbst kein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung. Es gebe unter den Abgeordneten kaum noch Arbeiter, geschweige denn Arbeitslosengeld-II-Bezieher. Fast alle Abgeordneten hätten studiert. Diese Defizite beim Elektorat und bei den Gewählten sollten dadurch korrigiert werden, dass der Querschnitt der Bevölkerung in Bürgerräten zusammenkomme. Dadurch komme es mitunter zu guten Lösungen, an die zuvor niemand gedacht habe. Das hätten Rte beispielsweise in Irland gezeigt. Dies liege daran, dass Menschen, die frustriert seien, sich auch einbringen könnten. Das könne über eine Anhörung im Parlament nicht abgebildet werden.

Abg. Montag legte dar, diese Ansicht halte er für vermessen. Es gebe kein Kriterium, das gesellschaftliche Komplexität und Vielfalt abbilden könne. Der Wesenskern der Demokratie sei nach Popper nicht die Volksherrschaft, sondern die Möglichkeit, gesellschaftliche Konflikte in das Parlament zu verlagern und nach einer gewissen Zeit, der Legislaturperiode, diese Herrschaft unblutig zu beenden. Mit dem von Prof. Dr. Heußner vorgebrachten Vorschlag werde aber nach der absoluten Wahrheit gestrebt, die es nicht gebe, auch nicht unter Einbeziehung eines Bürgerrates, der ebenfalls nicht repräsentativ sein könne, weil gar nicht sichergestellt werden könne, dass die Menschen sich in den Bürgerräten angemessen äußern und ihre Meinung vertreten könnten und diese entsprechend wahrgenommen werde. Die Anhörung im Landtag diene vor allem der Rechtsfolgenabschätzung, ob ein Problem durch einen Gesetzentwurf gelöst werden könne. Es gehe aber nicht um die Lösungsfindung an sich. Die vorgebrachte Lösung solle bestenfalls durch die Anhörung so geändert werden, dass das angestrebte Ziel besser erreicht werde. Ferner habe es bezüglich der im Kontext der Corona-Pandemie aufgetauchten Fragen einen Bürgerrat gegeben, der auch nicht funktioniert habe. Man sollte vorsichtig damit sein, eine Lösung zu präsentieren, die eine Erwartungshaltung erzeuge, der objektiv nicht nachgekommen werden könne. Es sei fraglich, was die Auswahlkriterien für ein objektives Gremium sein sollten, in dem gesellschaftliche Vielfalt abgebildet werde. Daran seien bislang alle gescheitert. Diejenigen, die glaubten, nicht gescheitert zu sein, seien zumeist totalitär gewesen.

Prof. Dr. Heußner äußerte, die beste Formel für Demokratie sei von Abraham Lincoln in der Gattysburg Address dargelegt worden. Demnach sei government of the people government by the people and for the people. Entsprechend sei Demokratie Volksherrschaft, was wiederum bedeute, dass das Volk sich selbst mit dem Ziel regiere (Inputkomponente), etwas für sich und nicht nur für bereits privilegierte Menschen zu erreichen (Verfahrens- und Outputkomponente). Die Inputkomponente, die mit der Demokratie untrennbar verbunden sei, sei beim Bürgerrat in gewissen Situationen objektiv besser. Dies habe er im Hinblick auf die Probleme beim Elektorat und die soziale Auswahl der Abgeordneten dargelegt. Große Teile der Bevölkerung würden auf der Inputseite nicht berücksichtigt. Dies könne mitunter durch einen Bürgerrat ausgeglichen werden. Bezüglich der Outputseite stelle sich die Frage nach dem philosophischen Wahrheitsbegriff. Abg. Montag habe dargelegt, dass es keine Wahrheit gebe. Dann sei letztlich alles möglich und es könnte auch einfach gewürfelt werden. Demokratie bedeute aber, dass man darauf vertraue, dass die Menschen nicht dumm seien und die Mehrheit der Bevölkerung die Vorstellung habe, dass es bessere und schlechtere Lösungen für ein Problem gebe. An Wahrheit zu glauben, bedeute, dass man davon ausgehe, dass es eine Wahrheit gebe, aber kein Mensch diese erkennen könne. Es gebe aber die Hoffnung, über die herrschaftsfreie gemeinsame Diskussion, wie von Habermas dargelegt

worden sei, der Wahrheit näher zu kommen. Das sei auch die Ansicht von Popper. Es entspreche dem kritischen Rationalismus, über die Diskussion zu einer Lösung zu gelangen, für die man sich zunächst entscheide, die danach aber wieder infrage und zur Diskussion gestellt werde. Wenn das Parlament ein Gesetz beschlossen und verabschiedet habe, dann werde dieses bereits am nächsten Tag wieder auf die Probe gestellt. Häufig werde gegen die direkte Demokratie der Brexit vorgebracht. Der entscheidende Fehler des Plebiszits sei gewesen, dass dieses vom Unterhaus angesetzt worden sei, ohne dass das Volk von unten die Möglichkeit gehabt habe, im Wege eines Volksbegehrens dagegen vorzugehen. Wenn es diese Möglichkeit gegeben hätte, wäre dieser Beschluss revidiert worden.

Abg. Zippel bat Prof. Dr. Heußner näher zu erläutern, warum das durchschnittliche Erstwähleralter von 18,5 Jahren bei einem festgelegten Wahlalter von 16 Jahren für eine Absenkung des Wahlalters spreche.

In Deutschland sei die Mündigkeit auf 18 Jahre festgelegt. Mit der Mündigkeit seien viele Rechte und Pflichten gegenüber dem Staat und der Gesellschaft verbunden. Die Setzung von Grenzen bezüglich des Wahlalters habe immer eine willkürliche Dimension. Diese Willkür könne aber nicht verhindert werden. Es könne allenfalls eine maximale Nachvollziehbarkeit eines Wahlalters generiert werden. Die maximale Nachvollziehbarkeit könne hergestellt werden, wenn das Wahlalter an ein Alter gekoppelt werde, das im Rahmen der Gesellschaft allgemein anerkannt sei, wie beispielsweise das Alter der Mündigkeit. Es gebe sicherlich einerseits immer auch Menschen, die mit 14 oder 15 Jahren bereits die Reife zur Wahl hätten. Andererseits werde es auch Menschen geben, die mit 60 Jahren noch nicht die entsprechende Reife erlangt hätten. Das Wahlalter von 18 Jahren stelle eine Nachvollziehbarkeit für breite Teile der Bevölkerung bereit. Er frage, ob die Nachvollziehbarkeit eines fixen Alters nicht ein Wert an sich sei, auch wenn dadurch nicht alle zufriedengestellt werden könnten. Er habe zudem die Sorge, bei welchem Alter letztlich angelangt werde, wenn das Wahlalter einmal gesenkt werde.

Herr Gross habe ferner dargelegt, dass die langen Fristen zur Unterschriftensammlung im Rahmen der direkten Demokratie ein Vorteil seien, weil dann länger beraten werden könne. Seine Erfahrung aus der Politik sei hingegen, dass Politiker mitunter Getriebene seien, die schnelle Entscheidungen treffen müssten. Es sei eine Stärke der repräsentativen Demokratie, dass mitunter Themen später aufgegriffen, dafür aber Entscheidungen schneller getroffen würden. Er frage, wie die Langsamkeit der direkten Demokratie kompensiert werden könne. Er nehme die Schweiz bei manchen Diskussionsprozessen als gelähmte Gesellschaft wahr.

Viele wissenschaftliche Artikel attestierten der Schweiz, dass es zwar starke Bürgerbeteiligung gebe, aber Fortentwicklungen zäh und langfristig verliefen.

Prof. Dr. Heußner führte aus, das Wahlalter beziehe sich in Thüringen auf eine fünfjährige Legislaturperiode. Es müsse zwischen formalem und effektivem Wahlalter unterschieden werden. Wenn das Wahlalter formal auf 18 Jahre festgesetzt werde, könnten einige Personen erst mit fast 23 Jahren wählen. Aufgrund der Legislaturperiode und einer allgemeinen Betrachtung müsse typisiert werden, solange es keine individuelle Wahlrechtsprüfung gebe. Es müsse dargelegt werden, welche Anforderung im Hinblick auf Einsichts- und Urteilsfähigkeit an einen Erstwähler zu richten seien. Bei einem Wahlalter von 16 Jahren wäre die Mehrheit der Erstwähler über 18 Jahre alt. Nach den Debatten zu urteilen, halte die große Mehrheit der Bevölkerung Menschen ab einem Alter von 18 Jahren für mündig und einsichtsfähig. Bei einem Wahlalter von 18 Jahren wäre das durchschnittliche Erstwähleralter 20,5 Jahre. Es müsse also zwischen Wahlalter und Volljährigkeitsalter unterschieden werden, da Wahlen nur im Abstand mehrerer Jahre stattfänden. Ferner könne bei der Volljährigkeit und der Strafmündigkeit der Einzelfall individualisiert betrachtet werden. Die Eltern prüften beispielsweise, ob die Vorschläge ihrer Kinder vernünftig seien oder nicht. Ferner gebe es keinen Entwicklungspsychologen, der darlege, dass 16- und 17-jährige Menschen wahlunfähig seien. Die Volljährigkeit und die Straffähigkeit seien ferner Schutzkonstruktionen für die 16- und 17-Jährigen, die nicht einsichtsfähig seien, sie wollten den Einzelnen schützen. Der große Teil der 16- und 17-Jährigen habe aber beispielsweise hinreichend Einsichts- und Urteilsfähigkeit zum Abschluss eines Vertrags. Das Wahlalter sei aber eine typisierende Betrachtung, bei der die Einsichts- und Urteilsfähigkeit zum Zeitpunkt der Erstwahl betrachtet werden müsse.

Abg. Zippel bemerkte, Prof. Dr. Heußner habe es in seiner Argumentation so dargestellt, als ob aller fünf Jahre nur die Wahlen in Thüringen stattfinden würden. In Deutschland finde fast jedes Jahr eine demokratische Wahl statt. Die entsprechenden Personen würden nicht fünf Jahre lang von demokratischen Prozessen ausgeschlossen.

Prof. Dr. Heußner entgegnete, diese Personen hätten in dieser Zeit aber keine Möglichkeit, indirekt auf die Gesetzgebung in Thüringen Einfluss zu nehmen.

Abg. Zippel äußerte, wenn das Wahlalter nicht vollständig abgeschafft werden solle, dann müsse immer eine Altersgrenze gesetzt werden. Dadurch verschiebe sich das von Prof. Dr. Heußner dargestellte Problem. Auch bei einem Wahlalter von 14 Jahren werde es Personen geben, die einen Tag nach der Wahl das 14. Lebensjahr beendeten.

Prof. Dr. Heußner sagte, die Grauzone beginne in dem Alter, zu dem die wissenschaftlichen Studien bezüglich der Einsichts- und Urteilsfähigkeit keine eindeutigen Aussagen trafen. Dann gelte die Entscheidungsprärogative des Parlaments. Bei den 16- und 17-jährigen Menschen befinde man sich allerdings nicht in der Grauzone.

Abg. Zippel meinte, er halte es für problematisch, im Zusammenhang mit dem Wahlrecht von Grauzonen zu sprechen. Es müsse klare, nachvollziehbare Grenzen geben, die in der Gesellschaft anerkannt seien.

Prof. Dr. Heußner legte bezüglich der Frage der Fristen dar, die direkte Demokratie sei nicht für Notfälle geeignet, beispielsweise im Hinblick auf schnelles Handeln in einer Pandemie oder im Kriegsfall. Deswegen gebe es in der Schweiz die Möglichkeit, dass das Parlament die Volksgesetzgebung für einen gewissen Zeitraum aussetzen könne, um schnell reagieren zu können. Dies sei beispielsweise in der Finanzkrise geschehen. Auch dabei müssten Abgrenzungen vorgenommen werden, aber dies sei in der Politik bei Gesetzgebungen ein normaler Vorgang. Wenn direkte Demokratie aber gut umgesetzt werde, dann könne sie mitunter sogar schneller sein. Stuttgart 21 sei nach über 30 Jahre noch nicht fertiggestellt. Der größte Tunnel der Welt, der Gotthardtunnel, sei innerhalb von 10 bis 15 Jahren geplant, gebaut und durchgeführt worden. Wenn das Volk partizipieren könne, führe dies letztlich zu schnelleren Entscheidungen, nicht in Notsituationen, aber wenn es um langfristige Projekte gehe.

Abg. Müller fragte, ob der Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 dahin gehend verbessert werden könnte, dass sich mehr Menschen beteiligten, die sich abgehängt fühlten. Ferner fragte sie, wie Prof. Dr. Heußner in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer digitalen Sammlung von Unterschriften einschätze.

Prof. Dr. Heußner antwortete, er halte die Digitalisierung der Demokratie für problematisch. Er befürchte, dass es zu einer Demokratie per Klick kommen könnte, in der übereilt Unterschriften geleistet würden. In diesem Zusammenhang sei die nicht digitale Unterschriftensammlung eine Art Übereilungsschutz.

Die Maßnahmen zur stärkeren Einbindung von Menschen, die sich bislang nicht stark an der Demokratie beteiligten, sollten in der Ausführungsgesetzgebung und nicht in der Verfassung festgehalten werden. Es könnte in der Verfassung lediglich gegebenenfalls ein Auftrag mit diesem Ziel verankert werden. Die Informationen, die im Rahmen einer Volksabstimmung gegeben würden, wie beispielsweise in der Schweiz im Rahmen des Abstimmungsbüchleins,

sollten für den Normalbürger verständlich formuliert werden. Das sei umsetzbar, dafür gebe es auch entsprechende Tests.

Zur im Rahmen der Anhörung diskutierten Frage, ob die Inhalte der direkten Demokratie für die Bürger mitunter zu kompliziert seien, äußerte er, es gehe nicht darum, dass sich jeder einfache Bürger beispielsweise in jede komplizierte Haushalts- oder Energiegesetzgebung einarbeite. Auch bei Wahlen würden die Parteiprogramme nicht gelesen, geschweige denn verstanden. Es komme letztlich darauf an, die Möglichkeit zu haben, Vertrauen zuzuordnen. Das geschehe bei einer Parlamentswahl über die Wahl einer Partei. Beispielsweise könne man die Position einer Partei, die man sonst wähle, bezüglich eines Themas einer Volksabstimmung ablehnen und sich der Position der Gewerkschaft anschließen. Dabei müsse man sich nicht intensiv mit der Thematik auseinandersetzen, sondern es sei ausreichend, wenn man sich die Parolen der Verbände des Vertrauens anschau. Dann könne man ein gezieltes differenziertes Vertrauen zuordnen. Das sei genauso rational wie eine Wahlentscheidung, habe aber den Vorteil, dass man daraus folgend nicht dazu gezwungen sei, das Gesamtpaket wie bei einer Parlamentswahl zu wählen, sondern je nach Politikbereich eine differenzierte Meinung äußern zu können. Das betreffe auch wieder den Punkt der Freiheitsmaximierung. Man unterstütze nicht immer alle Positionen und Politiken der Parteien, die man wähle, sondern es werde häufig das kleinere Übel gewählt. Diese Partei werde dann gewählt, weil man noch am meisten mit ihr übereinstimme. Dann gebe es aber Sachfragen, in denen man nicht mit der gewählten Partei übereinstimme. Dann würde er sich freuen, wenn er anders entscheiden könnte. Er sei beispielsweise SPD-Mitglied und Katholik. Bezüglich der Position zum § 219a Strafgesetzbuch sei das ein großes Problem. Wenn er der SPD die Stimme gebe, dann gebe er auch seine Stimme für die Abschaffung des § 219a Strafgesetzbuch, was er nicht unterstütze. Wenn es aber eine Volksabstimmung gebe, dann könnte er differenziert zum Ausdruck bringen, dass er mit einer Abschaffung nicht einverstanden sei und stattdessen der Position der Kirche folgen. Es gebe viele Beispiele für solche Situationen. Es habe viele Bundestagswahlen gegeben, in deren Rahmen die CDU die Beibehaltung der Atomkraftwerke befürwortet habe. Für diese Frage habe es in der Bevölkerung keine Mehrheit gegeben und auch 45 Prozent der CDU-Wählerschaft seien gegen die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke gewesen. Die direkte Demokratie hätte die Möglichkeit eröffnet, differenziert nach der Organisation des Vertrauens ein anderes Votum abzugeben. Die Menschen müssten aber keine Experten von hochkomplizierten Gesetzen sein. Das seien die Menschen so gut wie nie, weder bei der Wahl noch bei der Volksgesetzgebung.

Abg. Dr. Martin-Gehl äußerte, Prof. Dr. Heußner habe dafür plädiert, die Arbeit der Bürgerräte in die Volksgesetzgebung zu integrieren. Dadurch solle ein Querschnitt der Bevölkerung in die Debatte gebracht werden. Das sei für sie nicht nachvollziehbar, da die Volksgesetzgebung an sich schon einen Querschnitt der Bevölkerung abbilde. Insoweit ginge ein politischer Willensbildungsprozess voraus.

Prof. Dr. Heußner sagte, es gehe um die Inputseite. Der Input werde bei der Volksgesetzgebung von einer relativ kleinen Gruppe gegeben, beispielsweise von Gewerkschaften. Diese seien zwar bemüht und achteten darauf, was mehrheitsfähig sei, aber sie verträten eine bestimmte politische Richtung. Das gleiche gelte, wenn die Kirche oder ein Parteibündnis ein Volksbegehren einbrächten. Bei der Formulierung des Volksbegehrens werde nie der Querschnitt der Bevölkerung abgebildet.

Abg. Dr. Martin-Gehl bemerkte, nach Einbringung des Volksbegehrens gebe es aber noch eine Unterschriftensammlung, die in der Regel mit Diskussionen verbunden sei. Dabei werde der Querschnitt der Bevölkerung abgebildet. Wenn die Einbeziehung der Bürgerräte verbindlich vorgeschrieben würde, dann würden dadurch ferner weitere Hürden eingezogen, die das Verfahren erschweren und verlängern würden. Sie fragte, ob dies konstruktiv und erstrebenswert wäre, wenn die Volksgesetzgebung gefördert werden solle.

Prof. Dr. Heußner äußerte, die Beteiligung der Bürgerräte sollte nicht obligatorisch sein, aber es sollte die Möglichkeit der Einbindung geben, um Kompromisse zu finden und die eingebrachten Vorschläge auf eine breitere Basis zu stellen. Sowohl die Initiatoren des Volksbegehrens als auch das Parlament sollten die Möglichkeit der Einberufung haben, wenn die Hälfte oder spätestens wenn alle notwendigen Unterschriften gesammelt worden seien. Er halte nichts von dem Vorschlag, dass das Parlament ohne Weiteres Bürgerräte einsetzen könne und dies dann folgenlos bleibe, wie es beispielsweise im Bundestag diskutiert werde.

Zur Frage der Einbindung des Querschnitts der Bevölkerung bei Volksbegehren führte er ferner aus, bei der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs für ein Volksbegehren sei meist eine kleine Gruppe beteiligt. Dabei würden bereits einige Punkte antizipiert. Ideal wäre, wenn diese Gruppe bereits einen Bürgerrat durchführen würden. Das könnten sich aber die meisten Initiatoren aufgrund der damit verbundenen Kosten nicht leisten. Es werde also zunächst ein Gesetzentwurf formuliert, von dem angenommen werde, dass er mehrheitsfähig sein könnte. Dann beginne die Unterschriftensammlung. Wenn dann im Rahmen der Sammlung festgestellt werde, dass der Gesetzentwurf nicht mehrheitsfähig sei, dann könne nur abgebrochen werden und womöglich ein neuer Gesetzentwurf eingebracht werden, für den dann neue

Unterschriften gesammelt werden müssten. Darauf beziehe sich auch die Kritik des Verfassungsgerichtshofs, dass der Gesetzentwurf nach der Einbringung nicht mehr geändert werde könne. Daher schlage er die Installation eines Rückzugsrechts vor, sodass durch die Erzeugung eines Kompromissdrucks und womöglich über die Durchführung eines Bürgerrats ein geänderter Kompromiss erreicht werden könne.

Prof. Dr. Winkler, Universität Stuttgart, 7/1900, führte aus, auf der Ebene der Bundesländer gebe es ein Experimentierfeld der direkten Demokratie, während auf Bundesebene ein stark repräsentativ ausgerichtetes System bestehe. Dieses Experimentierfeld werde gut genutzt. Gerade in den letzten 20 Jahren hätten sich angeregt durch den gegenseitigen Vergleich Änderungen ergeben. Neue Formate der direkten Demokratie seien ausprobiert worden. Zudem sei auch in einigen Ländern das Wahlalter abgesenkt worden. Gerade im Hinblick auf die direkte Demokratie sei wichtig hervorzuheben, dass es den in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz geregelten Homogenitätsgrundsatz gebe. Demnach müsse die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. Die Länder seien in gewisser Weise daran gebunden, ihre Demokratien, die sie fortentwickeln könnten, so zu entwickeln, dass sie den demokratischen Grundsätzen des Grundgesetzes entsprächen. An dieser Stelle sehe sie die klare Prävalenz der repräsentativen Demokratie, die entsprechend auch in den Ländern berücksichtigt werden müsse. Die aktuellen Entwicklungen, beispielsweise auch die angestrebte Verfassungsänderung in Thüringen, stellten ihrer Ansicht nach keine Probleme dar. Sie habe keine Zweifel, dass diese Änderungen mit den genannten Grundsätzen vereinbar seien.

Sie befürworte die vorgeschlagene Absenkung des Wahlalters. Die Tendenz zur Absenkung sei auch in den anderen Ländern zu erkennen. Es sei bereits mehrmals betont worden, dass eine Beschränkung des Wahlrechts, das als allgemeines Wahlrecht garantiert sei, gerechtfertigt werden müsse. Im Hinblick auf das Wahlalter gehe es auch gemäß des Thüringer Verfassungsgerichtshofs um die Frage, wie weit ein Mindestmaß an Reife und Einsichtsfähigkeit bestehe. Darüber könnten letztlich nur Forscher anderer Fachrichtungen befinden. Ein starkes Argument für die Absenkung des Wahlalters sei der Gedanke der Nachhaltigkeit. Gemäß dem Verfassungsgerichtsurteil zum Klimaschutzgesetz seien Freiheitsrechte auch intertemporal zu verstehen. Es müsse sich vergegenwärtigt werden, dass Entscheidungen, die heute von repräsentativen Organen getroffen würden, Auswirkungen auf die spätere Freiheitsausübung der noch nicht Wahlberechtigten haben könnten. Dementsprechend sollten diese Gruppen so weit wie möglich integriert werden und ihnen das Wahlrecht ermöglicht werden. Dieser Nachhaltigkeitsgedanke sei auch ein starkes Argument

für direktdemokratische Verfahren. Ein Vorteil und zugleich auch ein Problem repräsentativer Demokratie sei die periodische Anlage, da damit der Nachteil verbunden sei, dass die Politik der Vertreter in den Parlamenten im Regelfall nur auf diese Zeitspanne ausgerichtet sei. Der Nachhaltigkeitsfaktor, der sich in sozialen, ökonomischen und ökologischen Fragen zeige, werde dadurch leicht vernachlässigt. Durch direktdemokratische Verfahren würden Bürger einbezogen, die ihre Entscheidungen mit Blick auf eine längere Perspektive trafen.

Es bestehe das Problem, dass zum jetzigen Zeitpunkt gemäß Art. 82 Abs. 2 Thüringer Verfassung Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen unzulässig seien. Diese Einschränkungen sollten gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf auch aufgrund der umfassenden Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, der alle finanzwirksamen Entscheidungen untersage, eingeengt werden. Diese Änderung sei ihrer Ansicht auch notwendig, da aufgrund der aktuellen Rechts- und Verfassungslage mögliche Gegenstände von Volksbegehren sehr stark eingeschränkt würden. Diesbezüglich sehe sie auch keine verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten, da die sogenannte Budgethoheit des Parlaments mit der vorgeschlagenen Regelung vereinbar sei. Das Parlament könne nicht den Anspruch darauf erheben, dass die finanziellen Planungen völlig unbeeinflusst von äußeren Umständen vorgenommen würden. Es gebe auch viele sonstige gesellschaftspolitische Entwicklungen, die dazu führten, dass Ausgaben erforderlich würden. Zudem sei bereits mehrfach betont worden, dass in den Blick genommen werden sollte, woraus die Budgethoheit resultiere. Das historische Recht sei im Widerstand des Parlaments zur monarchischen Exekutive entstanden. Dieses historische Argument könne keine Verwendung mehr finden, weshalb fraglich sei, aus welchen Gründen verfassungsrechtlich für eine solche Budgethoheit argumentiert werden könne. Dabei seien insbesondere zwei Punkte entscheidend. Zum einen habe sich in der Finanzhoheit ein System der Checks and Balances zwischen Parlament und Exekutive entwickelt. Es gebe ein Zusammenspiel der beiden Gewalten. Zum anderen beinhalte die Haushaltsgesetzgebung bzw. -planung eine weitreichende Komplexität, die dem direktdemokratischen Verfahren nur bedingt zugänglich sei. Die Einschränkungen in Thüringen beträfen neben dem Landeshaushalt auch Abgaben. Ähnliche Regelungen fänden sich auch in gleicher Art und Weise in anderen Bundesländern. Diese Begrifflichkeit werde relativ weit interpretiert. Beispielsweise fielen in Baden-Württemberg darunter nicht nur die Schaffung neuer Abgabengesetze, sondern auch alle Regelungen, die die Höhe tatsächlich zu zahlender Gebühren beträfen, die eine Abgabepflicht beseitigten bzw. begrenzten oder die auch mittelbar auf Abgabepflichten einwirkten. Eine Abschaffung dieses Vorbehalts würde daher vermutlich zu einer spürbaren Erweiterung der zulässigen Gegenstände direktdemokratischer Verfahren führen.

Diskutabel sei ferner der Deckungsvorschlag. In dem Moment, in dem man den Antragsteller eines Verfahrens die Pflicht auferlege, einen entsprechenden Deckungsvorschlag zu verfassen, bestände das Problem, das auch damit eine Einschränkungswirkung verbunden sei. Auf der kommunalen Ebene sei der Deckungsvorschlag weit verbreitet. Dazu gebe es verschiedene kommunale Gesetze in den Ländern. Teilweise seien Kostendeckungsvorschläge erforderlich, zum Teil nicht. Je nach konkreter Ausgestaltung könne festgestellt werden, dass die Rechtsprechung eine strikte Auslegung verfolge und dementsprechend Bürgerentscheide daran scheitern lasse. Gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf in Drucksache 7/158 solle der Deckungsvorschlag die für Parlamentsgesetze üblichen Maßstäbe nicht überschreiten. Diese Formulierung könnte im Hinblick auf die konkreten Maßstäbe womöglich schärfer gefasst werden. Es sollte jedenfalls bedacht werden, dass der Deckungsvorschlag mit einer Erschwernis verbunden sei, die zu einer Ausschlusswirkung bei solchen Verfahren führen könne.

Auch bezüglich des Einwohnerantrags biete sich der rechtsvergleichende Blick auf die anderen Landesverfassungen an. Dabei gebe es unterschiedliche Konstellationen. Es gebe Landesverfassungen, die den Bürgerantrag bzw. die Bürgerinitiative vorsähen, während andere den Einwohnerantrag verankert hätten. Soweit es sich um einen Bürgerantrag handle, gebe es auch Regelungen, dass der Antrag in die Volksgesetzgebungsverfahren integriert werden könne, zum Teil sei dies sogar obligatorisch. Beispielsweise sei es in Hamburg, Brandenburg und Schleswig-Holstein so, dass ein Bürgerantrag die notwendige erste Stufe eines späteren Gesetzgebungsverfahrens sei. In Baden-Württemberg könne eine Bürgerinitiative, wenn sie einen Gesetzentwurf zum Gegenstand habe, auch in eine Volksgesetzgebungsinitiative eintreten. Ihrer Ansicht nach sei eine solche Verknüpfung für Thüringen nicht angezeigt, weil der Bürgerantrag zum Einwohnerantrag geändert werden solle. Demnach könnten sich nicht nur wahlberechtigte Bürger, sondern auch Ausländer und jüngere Menschen an einem Einwohnerantrag beteiligen. Dies begrüße sie verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich sehe sie keine Schwierigkeiten. Das einzige Hindernis, das auftreten könnte, wäre das Vorliegen eines Verstoßes gegen das Demokratieprinzip. Allerdings sage das Demokratieprinzip nur, dass alles Staatsgewalt vom Volk ausgehe. Der Einwohnerantrag sei im Gegensatz zur Volksgesetzgebung nicht mit der Ausübung von Staatsgewalt verbunden, da es sich lediglich um einen Impuls handle, der an das Gesetzgebungsorgan gerichtet werde, ein bestimmtes Thema zu diskutieren und darüber gegebenenfalls Beschluss zu fassen. Entsprechend sei der Einwohnerantrag stärker mit dem Petitionsrecht vergleichbar. Es sei eine institutionalisierte Form der Meinungsäußerung. Ihr Vorschlag bezüglich der Rechtsfolgen eines Einwohnerantrags sei bereits im Rahmen der Anhörung diskutiert worden. Der Wortlaut des vorliegenden Gesetzentwurfs erscheine ihr

diesbezüglich zu ungenau. Es sollte klarer gefasst werden, dass es um eine Befassung des Landtags mit dem entsprechenden vorgebrachten Gegenstand gehe. Dadurch würde klargestellt, dass der Landtag zumindest verpflichtet sei, diesen Gegenstand auf die Tagesordnung zu stellen, darüber zu diskutieren und in irgendeiner Form Beschluss zu fassen, ob der Gegenstand weiter behandelt werden solle oder nicht.

In der Debatte sei darüber diskutiert worden, inwieweit die Einführung geloster Bürgerräte sinnvoll sei. Es stelle ein Problem dar, wenn der Bürgerrat letztlich unverbindlich sei, weil bei den Bürgern der Eindruck erweckt werde, dass sie über diese Räte einwirken könnten. Wenn ein solcher Bürgerrat mit einer Empfehlung abgeschlossen werde, die dann vom Landtag nicht aufgenommen werde, dann führe dies zu weiterer Politikverdrossenheit. Andererseits weise sie darauf hin, dass eine verbindliche Wirkung der Ergebnisse des Bürgerrats einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip darstellen würde, da dann von dem Bürgerrat Staatsgewalt ausgeübt werde, die aber vom Volk ausgehen solle, wobei Volk die Gesamtheit aller Wahlberechtigten und nicht eine wenn auch repräsentative Auswahl von Bürgern meine.

Abg. Müller fragte, ob Prof. Dr. Winkler zusätzlich zur Konkretisierung der Norm bezüglich der Befassung des Landtags mit Einwohneranträgen auch eine Festlegung, innerhalb welchen Zeitraums die Befassung stattfinden müsse, befürworten würde.

Prof. Dr. Winkler antwortete, sie würde die Festlegung einer Befassungsfrist begrüßen. Dies könnte auch einfachgesetzlich in einem dem Verfassungstext beigeordneten Gesetz geregelt werden. Es sei aber klarer und transparenter, wenn die entsprechenden Regelungen unmittelbar im Verfassungstext verortet seien. Sie habe vorgeschlagen, eine Befassungspflicht des Landtags zu verankern. Es gebe in vergleichbaren Landesverfassungen entsprechende Formulierungen. Dort seien auch die Fristen der Befassung zum Teil in der Verfassung und zum Teil im einfachen Gesetzesrecht normiert. Dabei seien unterschiedliche Fristen von zwei bis sechs Monaten vorgesehen. Die konkrete Ausgestaltung liege in der Entscheidung des Verfassungsgebers.

Abg. Wahl fragte bezüglich der Ausführungen zu den Abgaben im Zusammenhang mit dem Finanzvorbehalt bei Volksbegehren, ob Prof. Dr. Winkler dafür plädiere, den Begriff „Abgaben“ zu streichen oder durch einen anderen Begriff zu ersetzen.

Prof. Dr. Winkler antwortete, weder noch, Abgabengesetze seien regelmäßig von Volksbegehren ausgenommen, daher würde in Thüringen durch eine Streichung vom Standard abgewichen. Sie habe das Thema vorgebracht, da es die Furcht gehe, dass das

Parlament als Finanzverwalter zu stark durch Einschränkungen der Volksgesetzgebung gebunden sei. Daher weise sie darauf hin, dass es zusätzlich eine deutliche Einschränkung durch den Vorbehalt bezüglich der Abgabengesetze gebe. Dadurch seien viele Gegenstände, die sich auf den Haushalt auswirken könnten, von vorneherein ausgeschlossen. Dadurch könne womöglich den Befürchtungen entgegengewirkt werden.

Abg. Schubert bemerkte, in der schriftlichen Stellungnahme des Gemeinde- und Städtebunds Thüringen in Zuschrift 7/1897 werde rein vorsorglich davor gewarnt, die Verfassung zu überfrachten. Daraufhin werde Prof. Dr. Brenner zitiert, der eindringlich davor gewarnt habe, „alles was gut und schön ist, in die Verfassung aufzunehmen.“ Er fragte, da über Grundrechte diskutiert werde, ob die Möglichkeit bestehe, diese außerhalb der Verfassung zu regeln, oder ob Prof. Dr. Winkler zustimme, dass dies explizit Themen seien, die in der Verfassung geregelt werden müssten.

Prof. Dr. Winkler äußerte, sie stimme dem zu, es handle es sich um Fragen der konkreten Gestaltung des Demokratieprinzips. Dies könne sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Im Vergleich des Grundgesetzes zu den Landesverfassungen könne man erkennen, dass die konkrete Ausgestaltung sehr stark variieren könne, auch wenn von der Gleichförmigkeit im Hinblick auf den Vorrang der repräsentativen Demokratie ausgegangen werde. Dementsprechend handle es sich um einen Regelungsgegenstand, der in der Verfassung niedergelegt werden müsse. Allgemein stimme sie der Warnung von Prof. Dr. Brenner zu. Teilweise führten Verfassungsänderungen dazu, dass einzelne Grundrechte überfrachtet wirkten, vor allem jene, bei denen später Änderungen vorgenommen worden seien. Aber gerade für Fragen, die maßgeblich für die Ausgestaltung des Demokratieprinzips auf Landesebene seien, gebe es keine andere Möglichkeit als die Niederlegung in der Verfassung.

Abg. Montag äußerte, er halte es für problematisch, Volksbegehren mit haushaltsrechtlichen Auswirkungen zuzulassen. Es handle sich um eine repräsentative Demokratie, in der sich die Exekutive anders als in Präsidialsystemen auf die Mehrheit des Parlaments stütze. Es gebe auch das Verantwortungsprinzip. Der Bürger könne seine Verantwortung wahrnehmen, indem er die Politik über das Prinzip der Wahlen bewerte. Es sei fraglich, inwieweit diese bewusst gesetzte politische Verantwortbarkeit unterlaufen werde, wenn beispielsweise mit knappen Mehrheiten Budgets für den Haushaltsgesetzgeber gebunden würden. Das sei letztlich die Auswirkung der vorgeschlagenen Verfassungsänderung. Er fragte, inwieweit Prof. Dr. Winkler das Verantwortlichkeitsprinzip geschwächt sehe, wenn ein finanzwirksames Volksbegehren mit knapper Mehrheit verabschiedet werde und dem eigentlichen Haushaltsgesetzgeber keine Möglichkeiten gegeben würden, bei knappen Haushaltsmitteln weitere Regelungen

vorzunehmen, beispielsweise im Hinblick auf die Finanzausstattung von Kommunen für Kitas usw.

Prof. Dr. Winkler legte dar, sie sehe dies nicht so kritisch, wie es Abg. Montag dargelegt habe. Eine weite Auslegung des Haushaltsvorbehalts führe dazu, dass die direkte Demokratie leerlaufe. In diesem Fall würden Instrumentarien in der Verfassung verankert, die aber aufgrund der Vorbehalte nicht genutzt werden könnten. Das sei ein praktisches Argument gegen die weite Fassung des Haushaltsvorbehalts. Es könne auch im Vergleich mit den anderen Ländern festgestellt werden, dass es unterschiedliche Ansätze gebe. Darunter seien auch funktionsfähige Modelle, die den engen Vorbehalt des Haushaltsgesetzes vorsähen, also erlaubten, dass direktdemokratische Verfahren mit haushaltspolitischen Auswirkungen vorgenommen würden, ohne dass dadurch das repräsentative Gefüge Schaden nehme. Insgesamt sehe sie auch nicht die Problematik, dass dadurch die Haushaltsverantwortung des Parlaments unterwandert oder verwässert werde. Im Kern gehe es dabei um die Beschlussfassung über den Haushalt. Insoweit sei das Parlament auch weiterhin geschützt, diese Beschlussfassung vorzunehmen. Es sei eine Illusion, anzunehmen, dass die Haushaltsgesetzgebung in einem luftleeren Raum, gänzlich unbeeinflusst von äußeren Belangen stattfinde. Auch auf der Bundesebene könne es eine Vielzahl von Faktoren geben, wie beispielsweise aktuelle Krisen oder Ähnliches, die mittelbar Anforderungen finanzpolitischer Art stellten, die auf die haushaltspolitische Gesetzgebung einwirkten. Ihrer Ansicht nach bestehe eine Vergleichbarkeit solcher äußeren Einflüsse mit den Wirkungen von Volksbegehren und Volksentscheiden mit finanzpolitischen Auswirkungen. Daher bestände auch nach einer entsprechenden Verfassungsänderung die haushaltspolitische Verantwortung weiterhin beim Parlament.

Abg. Dr. Martin-Gehl äußerte, Prof. Dr. Winkler habe dargelegt, dass es bezüglich der Rechtsfolgen eines zulässigen Einwohnerantrags ausreichend sei, wenn es eine entsprechende einfachgesetzliche Regelung gebe. Es gebe bereits eine solche Regelung in § 8 ThürBVVG: „Zulässige Bürgeranträge sind innerhalb von vier Monaten nach der Entscheidung des Präsidenten des Landtags über die Zulassung oder der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs abschließend zu behandeln.“ Sie fragte, ob es wirkungsvoller wäre, wenn eine solche Regelung in die Verfassung aufgenommen würde.

Prof. Dr. Winkler äußerte, sie habe dargelegt, dass diese Frist einfachgesetzlich geregelt werde könnte, aber ihrer Ansicht nach sei eine Aufnahme in die Verfassung zu bevorzugen, um dadurch mehr Transparenz und Klarheit zu schaffen.

Der Tagesordnungspunkt wurde nicht abgeschlossen.

Protokollant/-innen

Nachstehend folgen die dazugehörigen Beratungsgrundlagen im Sinne des § 80 Abs. 4 GO.

Wie (dys-)funktional sind die geplanten direktdemokratischen Reformen?

5. Gesetz zur Änderung der Verfassung d. Freistaats
Thüringen

Dr. Volker Mittendorf

Präsentation

Dr. Volker Mittendorf | IDPF



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

INHALT

Präsentation

Dr. Volker Mittendorf | IDPF



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

Inhalt

- (Dys-)Funktionalität direkter Demokratie
- Mögliche Funktion des Einwohnerantrags
- Mögliche Funktion des Volksbegehrens

(DYS-)FUNKTIONALITÄTEN DIREKTER DEMOKRATIE

Präsentation

Dr. Volker Mittendorf | IDPF



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

Allgemeine Funktionen von Volksbegehren / Volksentscheiden

- v.a. Partizipationsfunktion
 - Volksbegehren/Einwohnerantrag: Agenda Setting
 - Rückkoppelung von der politischen Eliten ans Elektorat (Willensbildungsfkt.)
 - Unterstützung des demokratischen Systems
- (Möckli 2018)

Allgemeine Dysfunktionen

- Kolonisierung durch ressourcenstarke Akteure
- “Konservative” Wirkung: Verzögerung von schnellen Änderungen
- Überforderung von Elektorat und Parlament durch Verfahrensinflation
- Intensivierung bestimmter Konflikte

(Möckli 2018)

Allgemeine Wirkung

- Anträge auf Erlass von Gesetzen: Frühzeitige Information
- Aufhebung/Verhinderung: Retardierende Wirkung (Wagschal and Obinger 2000)
- Tendenz: Begrenzung der Staatstätigkeit (Kirchgässner, Feld, and Savioz 1999)
- Probleme: Mittelschichtenbias (Schäfer and Schoen 2013)

Bisherige Funktionsarmut der Verfahren in Deutschland

- Seit 1949:
 - 393 Verfahren angestrengt
 - 101 Volksbegehren
 - 25 Volksentscheide
- Wirkung sehr überschaubar, kaum Hinweise auf allgemeine Dysfunktionalität (Quelle: Mehr Demokratie e.V.)

MÖGLICHE FUNKTION DES EINWOHNERANTRAGS

Präsentation

Dr. Volker Mittendorf | IDPF

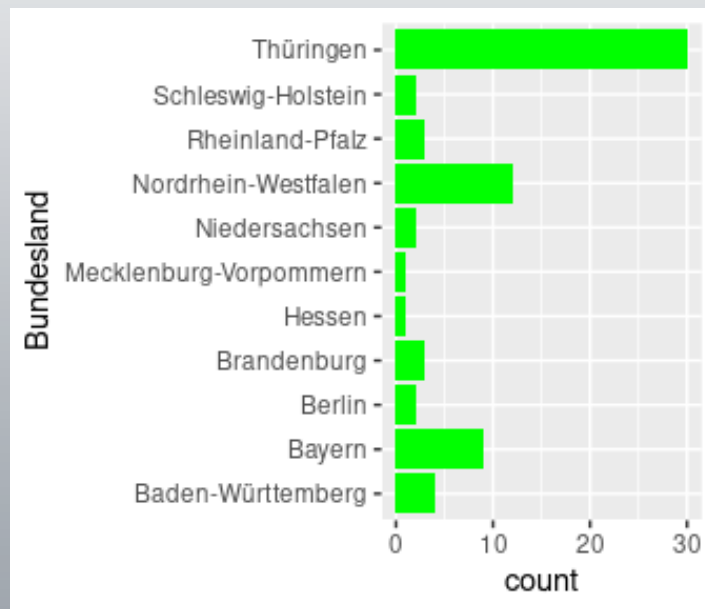


BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

Informationsfunktion

- Wesentliche Funktion des Einwohnereintrags ist das Agenda Setting
- Aufzeigen von Problemen
- Aufzeigen von Non-Decisions
- Funktional nur bei Nutzung auch durch Akteure mit wenig Ressourcen

Einwohneranträge auf kommunaler Ebene



Häufigkeit von kommunalen Bürgeranträgen

Potentielle Dysfunktion

- Inflation von Einwohneranträgen
- Dürfte nicht von Hürden abhängen, sondern von der Intensität gesellschaftlicher Probleme
- Inflation von Anträgen unplausibel (“Partyness”, Hornig (2011)), wäre aber immer noch informativ bzgl. bestehender Problemkomplexe

MÖGLICHE FUNKTION DES VOLKSBEGEHRENS

Präsentation

Dr. Volker Mittendorf | IDPF

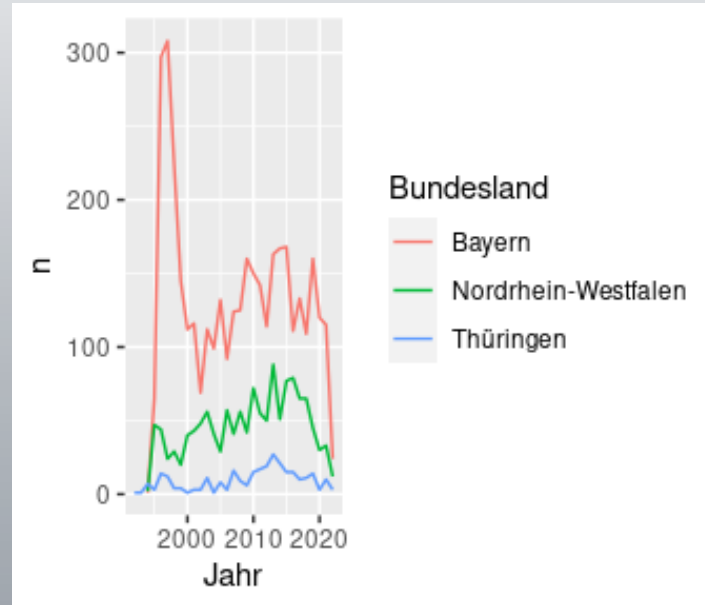


BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

Willensbildungs- und Entscheidungsvorbereitungsfunktion

- Anders als Einwohnerantrag: Mögliche Verbindlichkeitswirkung durch Volksentscheid
- Höhere Aufmerksamkeit im Elektorat / mehr Informationsbedarf
- Höhere Hürden als Einwohnerantrag plausibel, aber:
- Bisherige Irrelevanz direkter Demokratie legt zu hohe Hürden nahe

Ausbleibende Inflation auf kommunaler Ebene



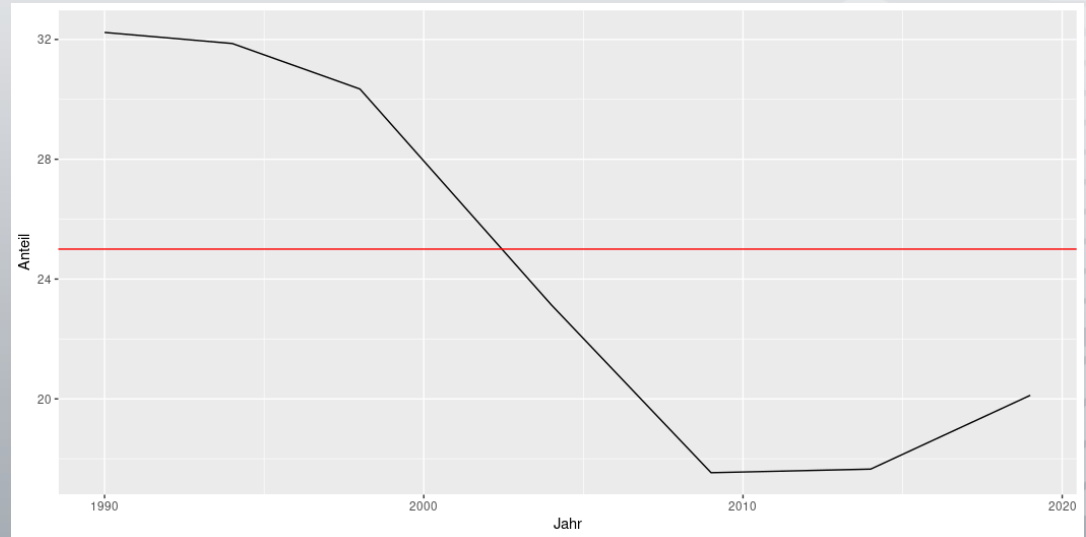
Häufigkeit von kommunalen Bürgerbegehren über die Zeit in ausgew. Ländern

Mangelnde Verbindung von Einleitungs- und Zustimmungsquoren

- Einleitungsquoren: Relevanzkriterium
- Zustimmungsquorum: Akzeptanzkriterium
- Hohe Zustimmungsquoren wirken eher als zweite Stufe eines Einleitungsquorums
- Fazit: Partizipationswirkung nur plausibel bei erreichbaren Zustimmungsquoren

Anteil des Vertretenen Elektorats

Anteil der durch die stärkste Partei vertretenen Wahlberechtigten im Vergleich zum Zustimmungsquorum



LITERATUR

Präsentation

Dr. Volker Mittendorf | IDPF



BERGISCHE
UNIVERSITÄT
WUPPERTAL

Verwendete Literatur

- Hornig, Eike-Christian. 2011. "Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa." PhD thesis, Baden-Baden.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars P Feld, and Marcel R Savioz. 1999. *Die Direkte Demokratie: Modern, Erfolgreich, Entwicklungs- Und Exportfähig*. Basel/Genf/München : Helbing und Lichtenhahn.
- Möckli, Silvano. 2018. *So funktioniert direkte Demokratie*. UTB Politikwissenschaft 5054. München: UVK Verlag.
- Schäfer, Armin, and Harald Schoen. 2013. "Mehr Demokratie, Aber Nur Für Wenige?. Der Zielkonflikt Zwischen Mehr Beteiligung Und Politischer Gleichheit." *Leviathan* 41; Jg. 2013 (1): 94.
- Wagschal, Uwe, and Herbert Obinger. 2000. "Der Einfluss Der Direktdemokratie Auf Die Sozialpolitik." *Politische Vierteljahresschrift* 2000 (41): 466–97.

THUR. LANDTAG POST
17.05.2022 07:38

1252112022

Andreas Gross,

Politikwissenschaftler, St.Ursanne (Schweiz)

lic.es.sc.pol./Dr.h.c., Leiter Atelier Direkte Demokratie

1991-2015 Mitglied des Schweizer Bundesparlamentes und des Europarates

Seit 2015 Dozent an der HS-Uni Hamburg für „Direkte Demokratie im globalen Vergleich“

www.andigross.ch/info@andigross.ch

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Thüringer Landtag

Z u s c h r i f t

7/1912

zu Drs. 7/158

***Thüringer Landtag in Erfurt, Verfassungsausschuss
Drucksache 7/158, Anhörung vom 17.Mai 2022***

5.Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Weiterer Aufbau der Direkten Demokratie auf Landesebene

(Grundlage: Gesetzesentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Drucksache 7/158 vom 22.1.2020)

- 1 Ich begrüße grundsätzlich den vorliegenden Gesetzesentwurf und beurteile die vorgeschlagenen Reformen als längst fälligen, eher zurückhaltenden und aktuellen Beitrag zur Demokratisierung der Demokratie in Thüringen. Seine Realisierung bedeutet einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Freiheit und der Demokratie der Thüringer Bürgerinnen und Bürger¹.

Die hier zur Diskussion stehenden Reformen würden einen wesentlichen Beitrag zur Überwindung der Spaltungen in der Gesellschaft Thüringens leisten, ebenso zur Integration der Gesellschaft und zur Reduktion der Abwendung vieler Bürgerinnen und Bürger vom Staat und der institutionellen Politik sowie zur Überwindung ihrer Resignation.

- 2 Die Demokratie ist ein Menschenrecht. Niemand sollte von Entscheidungen betroffen werden, an denen er oder sie nicht direkt oder indirekt mitwirken können. Die Einführung des Bürgerantrags und die Senkung des Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechtes sind kleine Schritte auf dem noch langen Weg hin zur Erfüllung des menschenrechtlichen Anspruchs der Demokratie und deswegen sehr zu begrüßen. Sie machen die Demokratie ein klein wenig inklusiver und tragen so zum Abbau des Gefühls vieler einfacher Menschen bei, von wesentlichen gesellschaftlichen Entscheidungen ausgeschlossen und nicht gehört zu werden mit

¹ Das vermag Sie gewiss kaum zu überraschen, habe ich doch bereits bei den Anhörungen im Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages vom 9.1.2017 und 19.4.2018 zum CDU-Vorschlag für ein fakultatives Gesetzes-Referendum und zum Haushaltsvorbehalt gegenüber Volksbegehren unmissverständlich für eine Senkung der Unterschriftenhürde und der Verlängerung der Sammeldauer für Unterschriften bei Volksbegehren plädiert.

ihren Anliegen, Sorgen und Bedürfnissen. Diese Begründung weist Sie freilich auch auf die Relativität des vorliegenden kitzekleinen Fortschrittes hin; ihm müssten bald grössere Schritte folgen, wie das Wahlrechtsalter 14, das Stimm- und Wahlrecht auf Antrag Jugendlicher oder von Einwohnern ohne deutsches Bürgerrecht, wenn die erwähnten Defizite wirklich angegangen werden sollen.

- 3 Im Hinblick auf die Festlegung der Unterschriftenhürde beim wichtigsten „Volksrecht“, dem Volksbegehren, gilt es an die grundlegende Philosophie der Direkten Demokratie zu erinnern. Sie besteht darin, dass die Freiheit nicht zur Freiheit der Privilegierten verkommen sollte. Das Recht, Vorschläge zur Gesetzesentwicklung vorzulegen, sollte ein Recht aller Bürgerinnen und Bürger sein, nicht nur von jenen, die im Parlament oder Verbänden stark vertreten sind oder über grosse politische Ressourcen verfügen. Sonst fühlen sich die meisten wieder eher ausgeschlossen von der Politik; für sie ist es schlicht unmöglich, innert so kurzer Zeit so viele Stimmberechtigte zu erreichen und zur Unterschrift zu bewegen.

Als Zürcher Verfassungsrat gehöre ich zu jenen, die vor 15 Jahren die Hürde für kantonale Volksbegehren um 40 Prozent gesenkt haben; von für Deutschland schon sehr bürgerfreundlich anmutenden 1,7 auf 0,8 Prozent der Stimm- und Wahlberechtigten. Auf Bundesebene gehöre ich zu jenen Parlamentariern, die die Hürde von fast zwei Prozent bei eidgenössischen Volksbegehren vehement verteidigt haben in den vergangenen zwanzig Jahren. Obwohl die bei uns geltende Sammeldauer von 18 Monaten für deutsche Demokraten fast paradiesisch vorkommen mögen.

Insofern ist der anstehende Fortschritt (Halbierung von 10 auf fünf Prozent) für Thüringen und hiesige Verhältnisse gewiss ein grosser Schritt, für schweizerische Demokraten und wissenschaftlich aus Sicht des weltweiten Vergleichs ist er aber klein und bescheiden. Denn 5 % bei einer relativ kurzen Sammeldauer von vier Monaten ist im globalen Vergleich und aus radikaldemokratischer Sicht für die gleichberechtigte Partizipation immer noch eine allzu „hohe Hürde“. Zwei, drei Prozent und eine Sammeldauer von einem ganzen Jahr wären meines Erachtens ungleich angemessener.

Eine weitere wesentliche Begründung: Die Volksrechte sollten nicht einfach privilegierte Instrumente gut organisierter Lobby-Gruppen werden, sondern Partizipationsmöglichkeiten auch einfacher Bürgerinnen und Bürger ohne viel Erfahrung und Ressourcen eröffnen. Sie sollten sich im Hinblick auf eine Reformidee auch erst zusammenfinden und organisieren können. Dafür braucht es Zeit, was in der Festlegung der Sammeldauer der Unterschriften beachtet werden muss. Hören doch viele BürgerInnen von einem Volksbegehren erst nach dessen Lancierung, so dass sie den für das Unterschriften sammeln zur Verfügung stehenden Zeitraum nicht mehr ganz ausschöpfen können.

- 4 Die Umgestaltung des grundsätzlich höchst ambivalenten „Haushalts-vorbehalt“ im Sinne des Berliner Landesverfassungsgerichtes ist vorbehaltlos zu begrüßen. Ein solcher Vorbehalt besteht in keinem jener Länder und Regionen, in denen die Direkte Demokratie von Bürgerinnen und Bürgern erkämpft und nicht „von oben“

und nicht ohne prinzipielle „Vorbehalte“ eingerichtet worden ist. Denn dort, wo es ihn gibt, hat er immer eine anti-direktdemokratische Wirkung. Denn in der Politik kostet fast nichts nichts. Das gilt auch für politische Reformen. Immer sind sie mit Kosten verbunden. Und wenn die Kostenfolgenlosigkeit eine Vorbedingung für die Direkte Demokratie ist, dann ist diese gestorben, bevor sie je geboren werden konnte.

Schwer bedaure ich, dass die Thüringer Parteien ihren Bürgerinnen und Bürgern mit dieser Reform nicht auch die Abschaffung des „Deckungs-vorschlages“ gemäss Art. 82, Abs 2 vorschlagen. Ich hatte bereits in meinen schriftlichen Ausführungen zur Anhörung vom 19.4.2018 im Detail dargelegt, dass auch hier von den Bürgern beinahe „Unmögliches“ verlangt wird, das typischerweise zu den Einsichten und zu den Kenntnissen der Verwaltung und vielleicht auch noch des Parlamentes gehört, aber kaum von den Bürgerinnen und Bürgern verlangt und geleistet werden kann.

- 4 Schliesslich gilt es auch zu betonen, dass der „Haushaltsvorbehalt“ auf einer falschen Prämisse beruht. Denn die Bürgerinnen und Bürger sind auf der ganzen Welt, da sind sich alle Forscher weltweit seit Jahrzehnten einig, viel vorsichtiger und zurückhaltender beim „Geldausgeben“ als die Mitglieder der Parlamente. Bürgerinnen und Bürger sind sich viel mehr bewusst, dass jeder vom Land ausgegebene Euro den eigenen Steuerleistungen entstammt; dieses Bewusstsein lässt sie viel zurückhaltender sein beim Geldausgeben. Schnell empfinden sie eine Ausgabe als unnötig oder überzogen. Umso umsichtiger müssen die Behörden planen, Kosten senken und die verschiedenen Ausgabeposten miteinander abgleichen. Dies hat zur von allen Experten bejahten These geführt, dass je mehr die Bürgerinnen und Bürger in die politischen Entscheidungen einbezogen werden, desto umsichtiger und haushälterischer wird mit öffentlichen Geldern umgegangen.
- 5 Um den Aufbau der Direkten Demokratie noch mehr zu wagen und damit der Einstieg möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger in die Direkte Demokratie wirklich gelingt, rate ich auf möglichst zeitnahe Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums („Volkseinwand“), auf die Prüfung des „Konstruktiven Referendums“ (Pendant aus der Bürgerschaft zum Gegenvorschlagsrecht des Parlamentes bei einem Volksbegehren), der Einführung der Stichfrage für die Stimmenden bei Volksbegehren mit Gegenvorschlägen des Parlamentes, der weiteren Senkung der Unterschriftenhürden bei Volksbegehren und Referenden, der Verlängerung der entsprechenden Unterschriften-Sammeldauer sowie der Vergabe von Öffentlichkeits-Gutscheinen an die Initiantinnen von Volksbegehren zur Vertiefung und Verbreitung der öffentlichen Diskussion.

16.5.2020

Prof. Dr. Hermann Heußner



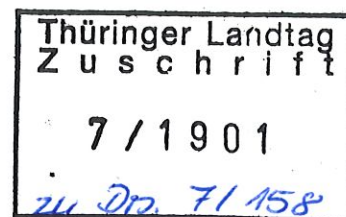
HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

THÜR. LANDTAG POST
16.05.2022 10:07

12419/2022

Prof. Dr. Hermann K. Heußner
Professur für Öffentliches Recht und Recht der Sozialen Arbeit
Breitscheidstr. 51
34119 Kassel
h.heussner@hs-osnabrueck.de
0561/18825

An
Thüringer Landtag
– Verfassungsausschuss –
z.Hd.
Jürgen-Fuchs-Str. 1
per Mail:



Den Mitgliedern des

VerfA

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung des Ausschusses für Verfassungsfragen des Thüringer Landtages am
17.5.2022

zum Fünften Gesetz zur Änderung des Freistaates Thüringen –

Weiterer Aufbau der direkten Demokratie auf Landesebene –

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Drs. 7/158¹

¹ Mit männlichen Formulierungen sind die übrigen Geschlechter mitgemeint.

Übersicht

Teil 1, Gesetzentwurf

- A. Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre
 - I. Rechtliche Zulässigkeit
 - II. Verfassungspolitisches Gebot
 - 1. Entwicklungsstand
 - a) Wissen, Interesse
 - b) Reife
 - c) Formales und effektives Wahlalter
 - d) Zivilrechtliche und strafrechtliche Altersgrenzen
 - aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit
 - bb) Beschränkte Geschäftsfähigkeit
 - 2. Reziprozität von Rechten und Pflichten
- B. Einwohnerantrag
 - I. Notwendigkeit
 - II. Quorum
 - III. Erste Stufe der Volksgesetzgebung
- C. Budgetklausel
 - I. Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung
 - II. Prävalenz der Parlamentsgesetzgebung
 - 1. Sächsische Lösung
 - 2. Berliner Lösung
- D. Qualifikationsquoren
 - I. Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung
 - II. Funktion von Volksgesetzgebung
 - III. Quorenabsenkung
 - 1. Maßstab: Legitimation von Gesetzentwürfen aus Parlament
 - 2. Berechnung
 - 3. Funktionsangemessenheit
 - IV. Rechtsprechung des ThürVerfGH
- E. Parlamentsphasen, Rückzugsklausel, Kompromissverfahren
 - I. Bisher kein substantieller Kompromiss möglich
 - II. Zwei Parlamentsphasen, Rückzugsrecht der Initiatoren

Teil 2, Fragen

Teil 1, Gesetzentwurf

A. Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre²

Art. 1 Nr. 1 b) ÄnderungsG, Art. 46 II ThürLV n.F.

I. Rechtliche Zulässigkeit

Rechtlich steht der Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre nichts entgegen. Bereits für die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre hat der ThürVerfGH die Zulässigkeit festgestellt.³ Die Zulässigkeit ist erst Recht bei der Absenkung für Landtagswahlen im Rahmen einer Verfassungsänderung gegeben. Es ist nicht ersichtlich, dass das Wahlalter 16 die ewigkeitsgarantierten Grundsätze gem. Art. 83 III ThürLV berührt.

II. Verfassungspolitisches Gebot

Die Absenkung des Wahl- und Stimmalters ist dringend geboten. Denn die bestehende Regelung entzieht den 16- und 17-Jährigen das demokratische Existenzminimum. Im Rahmen der Landtagswahlen und bei Volksabstimmungen, dem wichtigsten demokratischen Recht auf Landesebene, hat ihre Stimme den Zählwert „0“.⁴ In keinem der Staaten, in denen das Wahlrecht 16 bisher – z.T. schon sehr lange – praktiziert wird, haben sich negative Wirkungen gezeigt. Dies gilt insbesondere für die Bundesländer Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Brandenburg und für die österreichischen Bundesländer und die österreichischen Nationalratswahlen.

1. Entwicklungsstand

Die 16- und 17-Jährigen haben in ihrer großen Mehrheit einen hinreichenden Entwicklungsstand. Zwar gibt es auch in diesen Alterskohorten Jugendliche, die diesen Entwicklungsstand noch nicht haben. Darauf kommt es aber bei der Festsetzung eines Wahlalters nicht an. Hier ist eine typisierende Betrachtung notwendig, welche auf den Entwicklungsstand der Mehrheit abstellt.⁵

a) Wissen, Interesse

Deutsche Jugendliche haben im Wesentlichen dasselbe politische Interesse wie 18-Jährige, das Gleiche gilt für das politische Wissen.⁶

Zudem ist zu beachten, dass eine Wahlentscheidung keine besondere Sachkenntnis oder gar Expertenwissen erfordert. Es kommt vielmehr im Wesentlichen darauf an, politischen Richtungen Vertrauen zuzuordnen.⁷

² Vgl. dazu auch *Heußner*, Ad Legendum 1/2021, S. 9 ff.; *Heußner/Pautsch*, NVwZ 2019, S. 993 ff.; *dies.*, NordÖR 2020, S. 497 ff.; *dies.*, apf 2021, S. 49 ff.; *Heußner/Bachert*, AuR 2021, S. 196 ff.

³ ThürVerfGH, Urteil v. 25.9.2018 – 24/17 -, juris.

⁴ Vgl. *Heußner/Pautsch*, NordÖR 2020, S. 502.

⁵ Zur Typisierung vgl. *Heußner/Pautsch*, NordÖR 2020, S. 501 f.

⁶ *Faas/Leininger*, Wählen mit 16?, 2020, S. 32-34; vgl. auch *Leininger/Faas*, Votes at 16 in Germany: Examining Subnational Variation, in: Eichhorn/Berg, Lowering the Voting Age to 16, 2020, S. 159 f. Zu Österreich s. *Aichholzer/Kritzinger*, in: Eichhorn/Berg, a.a.O., S. 93 ff.

⁷ Vgl. *Meyer*, Rechtsgutachten zur grundgesetzlichen und landesverfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Erweiterung des Elektorats um im Lande ansässige Nichtdeutsche und der Absenkung des Wahlalters auf 14 Jahre bei den Landtags- und Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt, 2014, S. 29 f., https://gruene-fraktion-lsa.de/fileadmin/images/downloads/publikationen/Rechtsgutachten_Wahlrecht.pdf (3.8.2020); im Zusammenhang mit Volksabstimmungen vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 415 f., 420, 422.

b) Reife

Die von den Gegnern einer Wahlaltersabsenkung angenommene mangelnde politische Reife der 16- und 17-Jährigen wird durch die empirischen Daten nicht gestützt. Die Grenze von 18 Jahren ist willkürlich.⁸ Bereits ab 14 Jahren ist von hinreichender Reife auszugehen. Denn „(D)ie kognitive Entwicklungsforschung zeigt, dass in der Altersspanne zwischen 12 und 14 Jahren bei fast allen Jugendlichen ein intellektueller Entwicklungsschub stattfindet, der sie dazu befähigt, abstrakt, hypothetisch und logisch zu denken. Parallel hierzu steigt in dieser Altersspanne auch die Fähigkeit an, sozial, ethisch und politisch zu denken und entsprechende Urteile abzugeben. Wollen wir von einer ‚Reife‘ der Urteilsfähigkeit – nicht der gesamten Persönlichkeit – sprechen, dann ist sie in diesem Alter gegeben. Regeln und Werte können nach dem 14. Lebensjahr unabhängig von eigenen Interessen wahrgenommen und umgesetzt, die Intentionen der Handlungen anderer können erkannt und berücksichtigt, komplexe Zusammenhänge intellektuell verstanden werden.“⁹ Ist bereits ab 14 Jahren von hinreichender Reife auszugehen, ist dies erst Recht und mit großer Sicherheit bei 16- und 17-Jährigen gegeben.

Dementsprechend hat – soweit ersichtlich – kein in parlamentarischen Anhörungen zur Absenkung des Wahlalters auf kommunaler oder Landesebene gehörter entwicklungspsychologischer oder vergleichbarer Sachverständiger die Auffassung vertreten, die Jugendlichen besäßen die notwendige Urteilskraft nicht. Soweit in der juristischen Literatur bzw. Rechtsprechung behauptet wird, die notwendige Reife setze erst mit 18 Jahren ein, werden dafür keine wissenschaftlichen Nachweise angeführt.¹⁰

c) Formales und effektives Wahlalter

Unabhängig von den bisherigen Ausführungen ergibt sich bei typisierender Betrachtungsweise die notwendige Einsichts- und Urteilsfähigkeit der Erstwähler bei einem Wahlmindestalter von 16 Jahren darüber hinaus auch daraus, dass zwischen dem formalen und dem effektiven Wahlalter zu unterscheiden ist.

Das formale Wahlalter ist das gesetzlich festgelegte. Bei der Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre ist es die Vollendung des 16. Lebensjahres. Das effektive Wahlalter ist hingegen das Alter, das die jeweiligen Bürger tatsächlich haben, wenn sie an einer bestimmten Wahl erstmalig teilnehmen dürfen. Dies ist abhängig von der Länge der Legislaturperiode. Diese beträgt bei den Landtagswahlen in Thüringen fünf Jahre, Art. 50 I 1 ThürLV. Dies bedeutet, dass Wähler, die am Wahltag 16 Jahre alt geworden sind, bereits mit 16 wählen dürfen. Hingegen dürfen Bürger, die lediglich einen Tag nach dem Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben, erst nach 5 Jahren an den nächsten Wahlen teilnehmen, wenn sie fast 21 Jahre alt sind. Geht man davon aus, dass die bei dieser Betrachtung relevanten fünf Jahreskohorten im Wesentlichen gleich stark sind und dass die Wähler über das Jahr verteilt gleichmäßig Geburtstag haben, hat dies zur Folge, dass das effektive Wahlalter durchschnittlich 18,5 Jahre beträgt. Dies bedeutet, dass mehr als die Hälfte der jeweils erstmalig Wahlberechtigten älter als 18,0 Jahre sind. Lediglich 40 Prozent der effektiv Erstwahlberechtigten sind jünger als 18 Jahre.

⁸ Hoffmann-Lange/de Rijke, Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter: Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, in: von Alemann/Morlok/Godewerth (Hrsg.), Jugend und Politik, 2006, S. 73.

⁹ Hurrelmann, Für eine Herabsetzung des Wahlalters, in: Gürlevik/Hurrelmann/Palentic (Hrsg.): Jugend und Politik, 2016, S. 317 f.; ders., Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: Palentic/Hurrelmann (Hrsg.), Jugend und Politik, 2. Aufl. 1998, S. 287 f.

¹⁰ Vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 21.7.2017 – 1 S 1240/16 -, BeckRS 2017, 119873, Rn. 35-37.

Bei Jugendlichen, die das 18 Lebensjahr vollendet haben, gehen jedoch auch die Gegner einer Altersabsenkung davon aus, dass typischerweise hinreichende Einsichts- und Urteilsfähigkeit gegeben ist. Denn diese berufen sich insbesondere darauf, dass Volljährigkeits- und Wahlalter parallel laufen müssen. Das Volljährigkeitsalter betrage jedoch 18 Jahre, weil erst bei 18-Jährigen davon auszugehen ist, dass sie in ihrer großen Mehrheit hinreichend verantwortungsfähig sind. Dies bedeutet, dass auch die Gegner einer Absenkung des Wahlalters konsequenter Weise jedenfalls einer Absenkung auf 16 Jahre zustimmen müssen.

d) Zivilrechtliche und strafrechtliche Altersgrenzen¹¹

Aus den strafrechtlichen und zivilrechtlichen Regelungen lässt sich auch nicht ableiten, dass 16- und 17-Jährige für die Wahlteilnahme nicht hinreichend einsichts- und urteilsfähig seien.

Denn aufgrund der empirischen Datenlage ergibt sich, dass die 16- und 17-Jährigen die für Wahlen hinreichende Bildung, Reife und Verantwortungsfähigkeit haben bzw. dazu in die Lage versetzt werden können (s. soeben a)-b)).

Sodann haben die Regelungen einen anderen Zweck als die Regelung eines Mindestwahlalters.¹²

aa) Strafrechtliche Schuldfähigkeit

So kann aus der Tatsache, dass gem. § 1 und § 3 Abs. 1 JGG, wonach ein Jugendlicher ab 14 Jahren nur dann strafrechtlich verantwortlich ist, wenn er zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung reif genug ist, das Unrecht der Tat einzusehen und nach dieser Einsicht zu handeln, nicht geschlossen werden, dass die Verantwortlichkeit bei 14- bis 17-Jährigen generell nicht gegeben ist. Denn diese Regelung ist lediglich eine Schutzkonstruktion, um Jugendliche, die straffällig werden und bei denen diese Verantwortlichkeit noch nicht gegeben ist, zu schonen. Bei der großen Mehrheit der Jugendlichen kommt diese Schutzkonstruktion jedoch gar nicht zum Tragen. Denn die allermeisten Jugendlichen werden gar nicht straffällig. Dies zeigt sich daran, dass nur ca. 5 Prozent aller Jugendlichen zwischen 14 und 17 Jahren einschließlich in den Verdacht kommen, Straftaten begangen zu haben.¹³

Die Schutzkonstruktion der bedingten Strafmündigkeit, die bei über 90 Prozent der 14- bis 17-Jährigen nicht zum Tragen kommt, kann kein Argument sein, ihnen das Wahlrecht zu nehmen.

bb) Beschränkte Geschäftsfähigkeit

Auch die zivilrechtliche Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit gem. §§ 106 ff. BGB sagt nichts über den Entwicklungsstand der Mehrheit der 16- und 17-Jährigen aus. Denn die beschränkte Geschäftsfähigkeit setzt bereits mit 7 Jahren ein und gilt unterschiedslos auch noch für 16- und 17-Jährige. Sie ist lediglich ein Schutzsystem für diejenigen, die – ggf. auch noch zwei oder ein Jahr vor Erreichen der formalen Volljährigkeit – keine ausreichende Reife besitzen und daher vor sich selbst geschützt werden müssen.¹⁴

Aus dieser Schutzkonstruktion lässt sich nicht ableiten, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass bei den meisten 16- und 17-Jährigen keine hinreichende Einsichtsfähigkeit und Reife bei der Abgabe von

¹¹ Vgl. – großenteils wörtlich – *Heußner/Pautsch*, NordÖR 2020, S. 503 f.

¹² Vgl. *Meyer* (Fn. 53), S. 28.

¹³ Vgl. Deutsches Jugendinstitut, Zahlen – Daten – Fakten, Jugendgewalt, Mai 2020, S. 7 f., https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/jugendkriminalitaet/Broschuere_ZDF_2020-05_final.pdf (3.8.2020). Vgl. *Heinz*, Jugendkriminalität, Bundeszentrale für politische Bildung, Schaubild 2, Kriminalität im Altersverlauf, 10.6.2016, <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/gangsterlaeufer/203562/zahlen-und-fakten?p=all> (3.8.2020).

¹⁴ Vgl. *Spickhoff*, in: *MüKoBGB*, 8. Aufl. 2018, Vor § 104 Rn. 6.

Willenserklärungen gegeben ist. Bei den meisten 16- und 17-Jährigen ist vielmehr – ebenso wie im Hinblick auf das Wahlrecht – von hinreichender Reife auszugehen. Für diese ist dieses Schutzsystem daher eher eine Last als ein Schutz. Deshalb verhindert die beschränkte Geschäftsfähigkeit auch nicht die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften endgültig, sondern macht sie lediglich von der Zustimmung der Eltern abhängig, §§ 107 f. BGB. Diese sind jedoch gem. § 1626 Abs. 2 BGB verpflichtet, die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Jugendlichen zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen und seinem Entwicklungsstand entsprechend mit dem Jugendlichen Einvernehmen anzustreben. Diese Konstruktion der beschränkten Geschäftsfähigkeit führt also nicht endgültig dazu, dass die 16- und 17-Jährigen zivilrechtlich handlungsunfähig sind. Der Ausschluss vom Wahlrecht besitzt demgegenüber Endgültigkeit.

2. Reziprozität von Rechten und Pflichten¹⁵

Ein Absenken des Wahlalters wird zuweilen auch deshalb abgelehnt, weil dadurch eine zu fordernde Reziprozität von Rechten und Pflichten sichergestellt werde.¹⁶

Dies kann den Ausschluss von 16- und 17-Jährigen von der Wahl ebenfalls nicht rechtfertigen. Denn die Schutzregelungen der §§ 1, 3 JGG und §§ 106 ff. BGB können den Wahlrechtsausschluss nicht begründen, weil die große Mehrheit der 14- bis 17-Jährigen von diesen Regelungen gar nicht profitiert bzw. bei diesen die Wirksamkeit von Rechtsgeschäften nicht dauerhaft ausschließt. Zudem ist zu beachten, dass der Wahlrechtsausschluss der 16- und 17-Jährigen die Reziprozität zwischen Rechten und Pflichten sogar schwächt. Denn ohne ein Wahlrecht haben die 16- und 17-Jährigen keinerlei demokratisches Mitentscheidungsrecht, müssen jedoch die meisten Gesetze, welche die Abgeordneten beschließen, die von allen 18-Jährigen und Älteren gewählt werden, befolgen. Insbesondere müssen sie alle faktischen Folgen der von den anderen indirekt bestimmten Gesetze ertragen. Das Verhältnis von Rechten zu Pflichten beträgt also formelhaft ungefähr „0“ zu „90“. Wird ihnen das Wahlrecht gegeben, beträgt das Verhältnis hingegen ungefähr „100“ zu „90“. Ohne Wahlrecht ist das Verhältnis fast vollständig unausgeglichen, während es mit Wahlrecht fast vollständig ausgeglichen ist.

B. Einwohnerantrag

Art. 1 Nr. 2 Änderungsg, Art. 68 ThürLV n.F.

I. Notwendigkeit

Es ist zu begrüßen, das auch Deutsche, die noch nicht wahlberechtigt sind, und Ausländer stärker an der demokratischen Willensbildung beteiligt werden sollen. Dazu ist der vorgeschlagene Einwohnerantrag ein geeignetes Instrument.

II. Quorum

Allerdings scheint das Quorum von 10.000 Unterschriften immer noch zu hoch. Um den Einwohnerantrag zu einem in der Praxis genutzten, einwohnerfreundlichen Instrument zu entwickeln, scheinen 5.000 Unterschriften angemessener. Der Abstand zur öffentlichen Petition gem. § 16 II 2 Petitionsgesetz, die 1.500 Unterschriften erfordert, ist immer noch beträchtlich.

¹⁵ Vgl. – größtenteils wörtlich – *Heußner/Pautsch*, NordÖR 2020, S. 504.

¹⁶ Vgl. z. B. *Deppenheuer*, der von „Korrelation“ spricht, s. Bundestag, Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat v. 18.3.2019 zu BT-Drs. 19/16, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw24-de-direkte-demokratie-558872> (3.8.2020).

III. Erste Stufe der Volksgesetzgebung

Für eine bürgerfreundliche Ausgestaltung des Volksgesetzgebungsverfahrens ist es sinnvoll, die Möglichkeit zu eröffnen, dass der Einwohnerantrag in das Volksgesetzgebungsverfahren einmünden kann. Dies sollte dann möglich sein, wenn dem Einwohnerantrag ein Gesetzentwurf zugrunde liegt, der den Anforderungen eines Volksbegehrens entspricht. Außerdem müssten alle Unterschriften abgezogen werden, die von Deutschen, die noch nicht wahlberechtigt sind, und Ausländern geleistet wurden. Beträgt die Anzahl der Unterschriften immer noch mindestens 5.000, kann der Einwohnerantrag auch als Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens gem. Art. 83 III 1 zugelassen werden. Anderenfalls wären die zum Ausgleich des entstandenen Unterschriftendefizits fehlenden Unterschriften noch zu sammeln und dann der Antrag zu stellen.

C. Budgetklausel

Art. 1 Nr. 3 a) Änderungsg, Art.82 II ThürLV n.F.

I. Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung

Richtigerweise ist in Thüringen gem. Artt. 45 S. 2, 47 I, 81 ThürLV und auch gem. Art. 20 II 2 GG davon auszugehen, dass Parlaments- und Volksgesetzgebung denselben verfassungsrechtlichen Rang haben.¹⁷ Dem entspricht nur eine Budgetklausel, in der lediglich der Haushaltsplan und das Haushaltsgesetz selbst von der Volksgesetzgebung ausgenommen sind, begleitet von der Pflicht zur Deckung bzw. eines Deckungsvorschlages.¹⁸

II. Prävalenz der Parlamentsgesetzgebung

Eine solche Lösung ist jedoch mit der Rechtsprechung des ThürVerfGH nicht zu vereinbaren. Denn dieser nimmt auch und gerade in Finanzfragen eine Prävalenz des Parlamentsgebers an.¹⁹

1. Sächsische Lösung

Demensprechend scheidet auch die „Sächsische Lösung“ als Reformansatz für Thüringen aus. Denn der SächsVerfGH vertritt ausdrücklich die Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung.²⁰ Danach wird in die Kompetenzen des Parlaments erst eingegriffen, wenn es diesem aus Rechtsgründen nicht mehr möglich wäre, die vom Volksgesetzgeber geschaffenen haushaltswirksamen Positionen zu beseitigen. Auch darf gegen die verfassungsrechtlichen Haushaltsgrundsätze nicht verstoßen werden.²¹

¹⁷ Wittreck, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit, JöR NF Bd. 53 (2005), S. 163; ders, Direkte Demokratie vor Gericht oder: Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – ein gestörtes Verhältnis, in: Heußner/Jung (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, S. 403 ff.; Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, JdD 2009, 2010, S. 16 f.; Pautsch, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätsstiftenden und –sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?, in: JdD 2018, 2019, S. 13 ff.

¹⁸ Vgl. näher Heußner, Die Demokratie muss halbdirekt sein – Die Notwendigkeit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: Heußner/Pautsch/Wittreck (Hrsg.), Direkte Demokratie, Festschrift für Otmar Jung, 2021, S. 83 ff.

¹⁹ ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 52 ff.; LKV 2002, S. 91 ff.

²⁰ SächsVerfGH, Urt. v. 11.7.2002 – 91-VI-01 –, LKV 2003, S. 327 f.

²¹ SächsVerfGH, Urt. v. 11.7.2002 – 91-VI-01 –, LKV 2003, S. 331.

2. Berliner Lösung

Im Unterschied zur sächsischen Lösung schließt der BerlVerfGH, dessen Rechtsprechung der Gesetzentwurf übernimmt (Drs. S. 2) finanzwirksame Gesetze aus, die sich auf den laufenden bzw. bereits beschlossenen Haushalt beziehen. Insofern hat das Parlament Prävalenz. Zukünftige Haushaltsgesetze und Haushaltspläne stehen dem Volksgesetzgeber jedoch offen.²² Insbesondere würden durch finanzwirksame Gesetze mit Dauerwirkung Konsequenzen für eine Vielzahl von Haushalten in der Zukunft erzeugt. Dadurch wäre, abgesehen von dem jeweils bereits beschlossenen Haushalt, für die Mehrzahl der Haushalte Gleichrangigkeit zwischen Volks- und Parlamentsgesetzgebung hergestellt. Dies will der ThürVerfGH aber gerade verhindern.²³

Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass in der Zusammenschau mit den übrigen beibehaltenen bzw. vorgesehenen Restriktionen der Gesetzentwurf auch nach dem Maßstab der Rspr. des ThürVerfGH und dessen Argumentation, die auf dem Hintergrund des 2001 zu beurteilenden Volksentwurfs erfolgte, nunmehr keine Verfassungswidrigkeit vorliegt. Denn der Volksgesetzgeber unterliegt jetzt ausdrücklich den verfassungsrechtlichen Regelungen, denen auch das Parlament unterliegt.²⁴ Zudem gilt für Volksgesetze ein Zustimmungsquorum von 25 %²⁵ und soll der Kostendeckungsvorschlag als Mussvorschrift eingeführt werden²⁶. Die Chancen, vor dem ThürVerfGH zu bestehen, würden noch weiter steigen, wenn durch eine engere Verkoppelung von Parlaments- und Volksgesetzgebung ein Kompromissdruck für die Initiatoren entsteht²⁷ (vgl. u. E.), für finanzwirksame Initiativen, welche über die vom ThürVerfGH vertretene Schwelle der wesentlichen Beeinflussung des Haushalts²⁸ hinausgehen, ein erhöhtes Zustimmungsquorum – z.B. 30 oder 33 % – verlangt würde, die Verpflichtung zum Kostendeckungsvorschlag die Verpflichtung umfasst, die Vorschläge als Teil des Gesetzentwurfes vorzulegen, so dass das Parlament von der Aufgabe, für die Umsetzung der Finanzierung sorgen zu müssen, entbunden ist,²⁹ ein Recht und eine Pflicht für die Initiatoren zur entsprechenden Beratung besteht und ein Verbot der Kreditfinanzierung gilt, soweit dies nicht schon durch Schuldenbremse gegeben ist.³⁰

D. Qualifikationsquoten

Art. 1 Nr. 3 b) Änderungsg, Art.82 V ThürLV n.F.

I. Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung

Richtigerweise ist gem. Artt. 45 S. 2, 47 I, 81 ThürLV und auch gem. Art. 20 II 2 GG von gleichem Rang zwischen Parlaments- und Volksgesetzgebung auszugehen (vgl. bereits o. C.I.).

II. Funktion von Volksgesetzgebung

Denn die direkte Demokratie hat die Funktion, die Defizite des reinen Parlamentarismus zu kompensieren, die in bestimmten Sachfragen zu Minderheitenherrschaft führen können. Denn

²² BerlVerfGH, Urt. v. 6.10.2009 – 143/08 –, Umdruck, S. 16 f.; LKV 2009, S. 515 f.

²³ ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 52 ff.; LKV 2002, S. 91 ff.

²⁴ Vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 55 f.; LKV 2002, S. 92.

²⁵ Vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 64 f.; LKV 2002, S. 94 f.

²⁶ Vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 63 f.; LKV 2002, S. 94.

²⁷ Vgl. zur Kritik der fehlenden Korrekturmöglichkeit des ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, S. 40 f. des Umdrucks; LKV 2002, S. 88.

²⁸ ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 57 ff.; LKV 2002, S. 93.

²⁹ ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 63; LKV 2002, S. 94.

³⁰ ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 –, Umdruck, S. 64; LKV 2002, S. 94.

Wahlen sind unterkomplex, weil die Bürger nur Programmpakete wählen und Blankoschecks ausstellen können. Zudem kommt es immer wieder zu „Wortbruch“ der Abgeordneten.³¹

Volksgesetzgebung kann ihre Kompensationsfunktion nur erfüllen, wenn die von den Bürgern zu überwindenden Hürden angemessen sind. Dies ist in Thüringen nicht der Fall. Die Hürden sind zu hoch und die Restriktionen zu eng. Dies zeigt die Praxis. So wird in den letzten zehn Jahren in Thüringen durchschnittlich nur all 2,5 Jahre ein Volksgesetzgebungsverfahren eingeleitet.³² Bei einer Legislaturperiode von 5 Jahren ist der Einfluss mit zwei eingeleiteten Verfahren pro Legislaturperiode daher im Vergleich zu anderen Bundesländern – insbesondere Hamburg, Brandenburg, Berlin wo es ca. 10 Verfahren pro Legislaturperiode sind,³³ sehr gering. Bisher hat es noch nicht einen Volksentscheid im Rahmen eines Volksgesetzgebungsverfahrens gegeben.³⁴

III. Quorenabsenkung³⁵

Das bisherige Qualifikationsquorum von 10 bzw. 8 % sind zu hoch. Sie verursachen die zu schwache Kompensationswirkung des Volksgesetzgebungsverfahrens in Thüringen. In Hamburg, Brandenburg und Berlin sind es nur 7 % (bei einfachen Gesetzen), 3,8 % und 5 %.

Die Absenkung des Qualifikationsquorums von 10 bzw. 8 % auf 5 bzw. 4 % der Stimmberechtigten ist deshalb nachdrücklich zu begrüßen. Sie sollte grundsätzlich aber noch weiter gehen.

1. Maßstab: Legitimation von Gesetzentwürfen aus dem Parlament

Es ist nicht erkennbar, aus welchem materiellen Maßstab diese Quoren abgeleitet und berechnet werden. Richtiger Weise muss der Maßstab für die Berechnung des Qualifikationsquorums die Legitimationsbasis sein, die auch Gesetzentwürfe, die aus der Mitte des Parlaments in den Landtag eingebracht werden, aufweisen müssen. Denn weniger zu verlangen hieße, Parlamentsgesetzgebung hinter Volksgesetzgebung rangieren zu lassen. Mehr zu verlangen hieße jedoch, Volksgesetzgebung hinter der Parlamentsgesetzgebung zu einem Gesetzgebungsverfahren zweiter Klasse zu degradieren. Dies aber würde die Funktion von Volksgesetzgebung, die Demokratiedefizite des rein parlamentarischen Systems zu korrigieren, verfehlen.

Es empfiehlt sich daher, Volksbegehren dann dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn sie von derselben Anzahl von Bürgern unterstützt werden, die faktisch notwendig ist, um einen Gesetzentwurf aus der Mitte des Landtags in das Parlament einbringen zu können. Dies sind im Wesentlichen 5 % der Anzahl der Wahlberechtigten bei der jeweils letzten Landtagswahl. Denn gem. Art. 49 II ThürLV erhalten Parteien, die weniger als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen erzielen, kein Mandat.

³¹ Näher *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein – Die Notwendigkeit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: *Heußner/Paustsch/Wittreck* (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Festschrift für Otmar Jung, 2021, S. 50 ff.

³² Vgl. *Rehmet*, Volksbegehrensbericht 2021, S. 17, Tab. 4.

³³ *Rehmet*, Volksbegehrensbericht 2021, S. 17, Tab. 4.

³⁴ *Rehmet*, Volksbegehrensbericht 2021, S. 16, Tab. 3.

³⁵ Vgl. – größtenteils wörtlich – *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein – Die Notwendigkeit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: *Heußner/Paustsch/Wittreck* (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Festschrift für Otmar Jung, 2021, S. 80 f.

2. Berechnung

An der letzten Wahl zum Landtag im Jahr 2019 beteiligten sich 64,9 % aller Wahlberechtigten. Legt man diesen Wert als Maßstab zugrunde, bedeuten 5 % bezogen auf die aktuelle Wahlbeteiligung 3,25 % bezogen auf die Gesamtzahl der Wahlberechtigten.³⁶

3. Funktionsangemessenheit

Diese Quorumshöhe erfüllt die dem Qualifikationsquorum zugeordnete Funktion eines Relevanztests. Denn wenn 5 % der Gesamtzahl der Wahlberechtigten ein Volksbegehren unterstützen, ist davon auszugehen, dass es verbreiteten Anliegen im Volk entspricht und nicht lediglich von untergeordnetem Interesse ist. Auch die parlamentarische 5 %-Wahlhürde erfüllt ihren Zweck, nur in breiteren Bevölkerungsschichten verankerte Parteien in den Landtag einziehen zu lassen.

IV. Rechtsprechung des ThürVerfGH

Der ThürVerfGH geht in seiner bisherigen Rechtsprechung von einer strengen Prävalenz der Parlamentsgesetzgebung aus. Daraus hat er abgeleitet, dass die Kombination eines 5 % Qualifikationsquorums mit freier Unterschriftensammlung mit einer Frist von 6 Monaten und ohne Zustimmungsquoren verfassungswidrig ist.³⁷ Behält der ThürVerfGH in Zukunft diese restriktive Rechtsprechung bei, besteht die Gefahr, dass eine substantielle Unterschreitung der Qualifikationshöhe unter 5 % der Stimmberechtigten als verfassungswidrig betrachtet wird. Deshalb empfiehlt es sich – entgegen den Ausführungen von soeben unter D.I.-III. – nur auf 5 % abzusenken, wie in der Variante der freien Sammlung vorgeschlagen wird. Dies müsste auch dem Maßstab des ThürVerfGH genügen, da für die freie Sammlung lediglich 4 Monate zur Verfügung stehen und das 25 %-Zustimmungsquorum gem. Art. 82 III 3, HS 2 ThürLV beibehalten wird. Angesichts der Tatsache, dass nur in der Variante der Amtseintragung nunmehr lediglich eine Quorumshöhe von 4 % vorgesehen ist, könnte auch diese noch am Maßstab des ThürVerfGH bestehen. Dies gilt erst Recht, wenn auch in Thüringen den Initiatoren eines Volksbegehrens die Möglichkeit eingeräumt wird, den Antrag bzw. das Volksbegehren zurückzuziehen und eine stärkerer Verkoppelung zwischen Parlaments- und Volksgesetzgebung eingeführt wird. Denn hierdurch entstünde eine Kompromissdruck, der im Endeffekt zu einer indirekten, substantiellen Änderung des Volkswurfs führen kann (s. sogleich E.).³⁸

E. Parlamentsphasen, Rückzugsklausel, Kompromissverfahren

I. Bisher kein substantieller Kompromiss möglich

Die Ausgestaltung des Volksgesetzgebungsverfahrens in Thüringen leidet darunter, dass darin keine Instrumente vorgesehen sind, die Verhandlungen zwischen Parlament und Initiatoren mit dem Ziel substantieller Kompromisse ermöglichen. Denn nach Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens hat das Parlament nur noch die Möglichkeit, den Volksentscheid zu verhindern, indem es dem Volksbegehren entspricht, also dem Gesetzentwurf zustimmt, Art. 83 VII 1, 2, HS 1 ThürLV.³⁹ Zwar sollen nach § 19 II ThürBVVG auch Änderungen zulässig sein, soweit trotz Änderungen dem Grundanliegen des Volksbegehrens entsprochen wird. Dem Grundanliegen wird aber nur entsprochen, wenn den wesentlichen Regelungsabsichten des Volksbegehrens entsprochen wird.⁴⁰

³⁶ Die Quote liegt noch etwas niedriger, wenn man die ungültigen Stimmen bei der letzten Wahl berücksichtigt.

³⁷ ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 -, S. 39 ff. des Umdrucks; LKV 2002, S. 88 f.

³⁸ Vgl. zur Kritik der fehlenden Korrekturmöglichkeit ThürVerfGH, Urt. v. 19.9.2001 – 4/01 -, S. 40 f. des Umdrucks; LKV 2002, S. 88.

³⁹ Vgl. Baldus, in: Linck et al., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 82, Rn. 40.

⁴⁰ Baldus, in: Linck et al., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 82, Rn. 41.

Dies schließt aus, in Teilbereichen von wesentlichen Regelungsabsichten abzuweichen, um einen substantiellen Kompromiss mit dem Parlament bzw. der Parlamentsmehrheit zu erreichen.

II. Zwei Parlamentsphasen, Rückzugsrecht der Initiatoren⁴¹

Volksgesetzgebung sollte deshalb eng mit der parlamentarischen Gesetzgebung verzahnt werden, um die parlamentarischen Diskussions-, Verhandlungs- und Kompromisspotentiale auch im Volksgesetzgebungsverfahren zu nutzen.⁴²

Deshalb sollte nach erfolgreicher Zulassungsprüfung des Antrags auf Zulassung eines Volksbegehrens der Volkswurf erstmalig im Parlament obligatorisch beraten werden müssen. Zum anderen müssen die Initiatoren das Recht haben, ihren Antrag zurück zu ziehen. Dies schafft sowohl für das Parlament als auch die Initiatoren den Anreiz, über Kompromisse zu verhandeln. Einigen sich beide Seiten auf ein Gesetz, welches das Parlament beschließt, erspart dies den Initiatoren die erheblichen Mühen der Qualifikation des Volksbegehrens und des Abstimmungskampfes und das Risiko, im Volkswurf (ganz) zu verlieren. Die im Parlament vertretenen gegnerischen Kräfte ersparen sich ebenfalls die Mühen eines eventuellen Abstimmungskampfes und das Risiko der Niederlage im Volkswurf.

Kommt es in dieser ersten Parlamentsphase zu keinem Kompromiss und Rückzug, beginnt nach Zustandekommen des Volksbegehrens die zweite Parlamentsphase. Auch hier ist es den Initiatoren zu gestatten, ihren Vorschlag zu zurück zu ziehen.⁴³ Dies ermöglicht substantielle Kompromisse und setzt beide Seiten unter Kompromissdruck.

Für ein solches Modell enger Verzahnung ist Hamburg hervorzuheben, wo ein beispielgebendes, dreistufiges Verfahren implementiert ist. Nach der ersten Parlamentsphase, die sich an die „Volksinitiative“ anschließt, bleibt es den Initiatoren überlassen, ob sie die Durchführung des Volksbegehrens beantragen, Art. 50 II 4 HmbVerf. Sie können den Entwurf für das Volksbegehren auch überarbeiten, Art. 50 II 5 HmbVerf. Dieselben Möglichkeiten bestehen nach der zweiten Parlamentsphase, die sich an ein erfolgreiches Volksbegehren anschließt, Art. 50 III 3, 4 HmbVerf. Auch in der Schweiz haben die Initiatoren ein Rückzugsrecht.⁴⁴

Teil 2, Fragen

1. Wie bewerten Sie die derzeitige Rechtslage und Praxis, was staatliche Entscheidungsverfahren und Bürgerbeteiligung auf Landesebene angeht? Wo sehen sie Probleme?

Vgl. Teil 1, A.II.; B.; C.I.; D.I.,II., E.I.

2. Welche konkreten Erfahrungen ... /Erfahrungen mit Reformen

⁴¹ Vgl. näher – z.T. wörtlich – *Heußner*, Wahlen allein genügen nicht, in: v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, S. 50 ff.

⁴² Vgl. *Heußner*, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 82 ff., 88 ff.

⁴³ Um Enttäuschungen bei den Unterzeichnern einer Initiative vorzubeugen, ist gesetzlich vorzuschreiben, dass die Eintragungslisten eine vorbehaltlose Modifikations- und Rückzugsklausel enthalten. Eine entsprechende Pflicht für eine Rückzugsklausel enthält Art. 68 I c) des Schweizerischen Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

⁴⁴ Vgl. Art. 68 I c) des Schweizerischen Bundesgesetzes über die politischen Rechte.

Innerhalb der letzten Jahrzehnte hat es eine Vielzahl von Reformen in einer Vielzahl von Bundesländern gegeben, welche die Hürden für Volksgesetzgebung deutlich gesenkt haben. Dies hat zu einer wesentlich stärkeren Nutzung der Volksgesetzgebung geführt.

3. Verfassungsrechtliches Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgeber

Vgl. Teil 1, A.I., C.I.; D.I.

4. Weitere Instrumente

Zurzeit wird verstärkt über die Einführung von losbasierten Bürgerräten diskutiert. Deren Einführung ist nur dann zu empfehlen, wenn sie in die Volksgesetzgebung integriert werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die in Bürgerräten erarbeiteten Lösungen häufig von den Parlamenten nicht aufgegriffen werden und so Frustrationen entstehen und Politikverdrossenheit gesteigert wird.⁴⁵

5. Eignung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Verfassungspolitisch ja. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des ThürVerfG empfehlen sich bei der Budgetklausel jedoch Modifikationen, vgl. Teil 1, C.II.2. Zur Quorenabsenkung s. ebenfalls Teil 1, D.IV.

6., 7. 8. Von Beantwortung wird abgesehen.

9. Zusammenspiel von Einwohnerantrag und Volksgesetzgebung

Vgl. Teil 1, B. III.

10. Absenkung der Unterschriftenquoten beim Volksbegehren

Vgl. Teil 1, D.III., IV.

11. Qualifikationsquorum und Steigerung der Beteiligung an Volksgesetzgebung

Dies ist eher nicht ersichtlich.

12. Erfahrungen und Forschungsergebnisse zur inhaltlichen Zweckmäßigkeit von Haushaltsauswirkungen im Vergleich von Volksgesetzgebung und Parlamentsgesetzgebung

Sofern das Parlament die Möglichkeit hat, Volksgesetz ohne Zustimmung des Volkes ändern zu können, sind keine negativen Auswirkungen zu erwarten. Dies hat sich exemplarisch am Beispiel der Grundsteuersenkungen in den USA in den 1970/80er Jahren gezeigt. Während das Parlament in Kalifornien wegen der Prävalenz der Volksgesetzgebung dort daran gehindert war, auf veränderte Umstände flexibel zu reagieren, war das Parlament in Massachusetts wegen der Gleichrangigkeit von Parlaments- und Volksgesetzgebung dazu in der Lage.⁴⁶

⁴⁵ Vgl. *Heußner*, Die Demokratie muss halbdirekt sein – Die Notwendigkeit der Volksgesetzgebung auf Bundesebene, in: *Heußner/Paustsch/Wittreck* (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, Festschrift für Otmar Jung, 2021, S. 71 ff.; *Heußner*, Die Demokratie im klassischen Athen. Was können wir von ihr lernen? Welche Regeln lassen sich gewinnen?, in: *Miras* (Hrsg.), *Im Einklang mit Recht und Musik, Liber Amicorum für Dirk Güllemann*, 2021, S. 73, dort auch mit konkretem Gesetzgebungsvorschlag.

⁴⁶ Vgl. näher *Heußner*, Die Krise Kaliforniens – Schuld der direkten Demokratie?, in: *JdD2011, 2012*, S. 175 ff., 195 f.;

Ob eher fiskalisch eher expansive oder restriktive Wirkungen entfaltet werden, hängt insbesondere von den wirtschaftlichen Gesamtumständen ab. So hatte Volksgesetzgebung in den US-Gliedstaaten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine starke sozialgesetzgeberische Wirkung, während insbesondere in den 70er und 80er Jahren des 20. Jahrhunderts eine restriktivere Wirkung zu beobachten ist.⁴⁷

13. Ja, vgl. Teil 1, C.I.

14. Vgl. Teil 1, C.I.,II.2.

15. Vgl. Teil 1, C.II.2.

16. Nein, vgl. Teil 1, C.I.,II.2.

17. Vgl. Teil 1, C.II.2.

18. Da wirksame Politik im modernen Staat zu sehr großen Teilen mit staatlichen Einnahmen und Ausgaben verbunden ist, stellen restriktive Finanztabus bei einer starken Einschränkung der Anwendungsmöglichkeiten, Themenreichweite und Wirksamkeit dar. Die „Berliner Lösung“ verhindert solche Restriktionen. Vgl. aber Teil 1, C.II.2.

19. Begrenzung der Budgetklausel auf Landeshaushalt ratsam?

Eher nicht. Könnte die Gefahr steigern, dass die Reform an der Rechtsprechung des ThürVerfGH scheitert.

20. Negative Effekte der Reform für bestimmte Bevölkerungsgruppen?

Negative Effekte speziell für bestimmte Bevölkerungsgruppen sind nicht zu erwarten. Zwar wird für negative Effekte von Volksbegehren in Deutschland z.T. das siegreiche Hamburger Schulvolksbegehren gegen die Einführung der Primarschule angeführt.⁴⁸ Dieses Beispiel trägt jedoch nicht. Dieses Volksbegehren war von so viel Unmut getragen, dass es von 14,8 % Unterschriften generieren konnte, also auch die heute in Thüringen geltenden Quoren „spielend“ erreicht hätte. Sodann ist zu beachten, dass aufgrund von Umfragen anzunehmen ist, dass auch bei sozial benachteiligten Menschen die Primarschule abgelehnt wurde.⁴⁹ Auch Abstimmungsbeteiligungsforschung weist darauf hin, dass die Abstimmungsbeteiligung sozial benachteiligter Schichten nicht geringer, sondern sogar höher als bei Wahlen ausgefallen ist.⁵⁰

Osnabrück/Kassel, den 15.5.2022

⁴⁷ Vgl. näher *Matsusaka*, Fort he many or the few, 2004, S. 73 ff., 97 ff., 100 ff.; *Heußner*, USA und direkte Demokratie, in: *Kost/Solar* (Hrsg.), Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland, 2019, S. 235.

⁴⁸ Begründung von *Robert Habeck* auf dem Grundsatzprogramm-Parteitag am 22.11.2020 zur Abkehr der Grünen von Volksgesetzgebung auf Bundesebene.

⁴⁹ Vgl. *Heußner*, Wahlen allein genügen nicht, in: v. Arnim, Systemmängel in Demokratie und Marktwirtschaft, 2011, S. 60.

⁵⁰ *Vetter/Velinsky*, Bürgerentscheide, Kommunalwahlen und soziale Selektivität, in: *Heußner/Paustsch/Wittreck* (Hrsg.), Direkte Demokratie, Festschrift für Otmar Jung, 2021, S. 625, 644.



THÜR. LANDTAG POST
13.05.2022 12:08

12358/2022

**Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD
und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum**

**„Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen
– Weiterer Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene“
Drs. 7/158 vom 22.01.2020**

Während das Grundgesetz keine im engeren Sinne direktdemokratischen Verfahren kennt,¹ entwickeln sich diese in den Bundesländern im Zeitablauf fort. Im Hinblick auf die grundgesetzlichen Vorgaben ist insbesondere das Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG) zu beachten, nach welchem die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern u.a. den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates „im Sinne dieses Grundgesetzes“ entsprechen muss. Solange die Prävalenz der repräsentativen Demokratie nicht in Frage gestellt wird, sind dessen verfassungsrechtliche Vorgaben eingehalten. Daran bestehen – auch unter Berücksichtigung der angesteuerten Änderungen der ThürVerf – keine Zweifel (vgl. Frage 3). Aufgrund der weiterhin bestehenden verfassungsrechtlichen und tatsächlichen Hürden gestaltet sich die Volksgesetzgebung als Ausnahmefall, während die Parlamentsgesetzgebung als Regelfall konstituiert ist. Daran ändert auch die (gleichberechtigte) Aufzählung in Art. 45 Abs. 1 S. 2 nichts. Sie verdeutlicht vielmehr, dass Gesetze unabhängig davon, ob sie durch Parlaments- oder Volksgesetzgebung ergangen sind, gleiche Wirkung entfalten.

Die Verfassung des Landes Thüringen sieht aktuell den Bürgerantrag (Art. 68 ThürLV), das Volksbegehren und den Volksentscheid (Art. 82 ThürLV) vor. Der Reformprozess in den Jahren 2000 und 2003 sowie die aktuell diskutierten Änderungen ergehen als Reaktionen auf Änderungsimpulse, ländervergleichende Entwicklungen und rechtspolitische Entscheidungen.

Die angestrebten Verfassungsänderungen betreffen die Absenkung des Wahlalters, den sog. Finanzvorbehalt, die Absenkung von Quoren und die Einführung des Einwohnerantrags.

I. Absenkung des Wahlalters

Durch die Änderung und Ergänzung des Art. 46 Abs. 2 S. 1 ThürVerf wird das Wahlalter von 18 auf 16 Jahre abgesenkt. Damit wird eine Änderung vorgenommen, die auch in anderen Bundesländern bereits vollzogen oder geplant ist. Sie ist unzweifelhaft vereinbar mit dem Demokratieprinzip; umgekehrt lässt sich sogar argumentieren, dass das Prinzip der Nachhaltigkeit

¹ Art. 146 GG, Art. 29 I 3 GG, Art. 29, 118, 118a GG weisen jeweils Besonderheiten auf, weshalb sie keine Verfahren der Volksgesetzgebung betreffen.

**Institut für
Volkswirtschaftslehre
und Recht**

Abteilung für
Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Daniela Winkler

Ansprechpartner/in
Prof. Dr. Daniela Winkler

Kontakt

Keplerstraße 17 – 9. OG, Raum 9.025
70174 Stuttgart

Tel:

Fax:

E-Mail:

Web:

www.ivr.uni-stuttgart.de/recht

Stuttgart, den 13.05.2022

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/1900

zu Drs. 7/158



(in ökologischer, sozialer und ökonomischer Sicht) gerade auch eine Wahlberechtigung derjenigen fordert, welche langfristige Folgen des heutigen politischen Handelns zu spüren bekommen werden. Die Rspr. des BVerfG zum Klimaschutzgesetz, welches die Fortentwicklung der Grundrechte als „intertemporale Freiheitsrechte“ angestoßen hat, bestätigt diese Sichtweise. Sie ist auch auf andere Nachhaltigkeitsaspekte übertragbar.

Eine Differenzierung zwischen aktiver und passiver Wahlberechtigung – wie hier vorgesehen – ist auch mit dem Demokratieprinzip zu rechtfertigen, da letztere sinnvollerweise mit der Volljährigkeit (und damit der vollen Geschäftsfähigkeit) zusammentritt.

Die in Art. 46 Abs. 2 S. 3 ThürVerf enthaltene „Öffnungsklausel“ ist explizit von der Verfassungsmäßigkeit bzw. Unionsrechtmäßigkeit abhängig, sodass ein Konflikt insoweit ausgeschlossen ist.

II. Neufassung des sog. Finanzvorbehalts (Art. 82 Abs. 2 ThürLV)

Nach der heute geltenden Fassung des Art. 82 Abs. 2 ThürLV sind Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen unzulässig. Der ThürVerfGH legt den darin enthaltenen Finanzvorbehalt (ebenso wie etwa der SächsVerfGH) dahingehend aus, dass Vorhaben mit erheblichen finanziellen Auswirkungen nicht Gegenstand eines Volksbegehrens (und damit auch nicht eines Volksentscheids; vgl. Art. 82 Abs. 7 S. 2 ThürVerf) sein können. Hierdurch läuft die Möglichkeit zur Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden nahezu leer. Die Verfassungsänderung zielt daher darauf, den Wortlaut des Finanzvorbehalts deutlicher und enger zu fassen.

In der neuen Gesetzesfassung wird daher festgelegt, dass Volksbegehren „zum Landeshaushaltsgesetz“ sowie in weiteren Fällen unzulässig sind. Statt von „Landeshaushalt“ wird also enger vom „Landeshaushaltsgesetz“ gesprochen. Aus der Verwendung der konkreten Formulierung sowie der beigefügten Gesetzesbegründung lässt sich ein enger Anwendungsspielraum rechtssicher ableiten. Übernommen wird hiermit der Wortlaut der BerlVerf, zu welcher bereits einschlägige Rechtsprechung vorliegt. Zugleich genügt diese Beschränkung, um die Budgethoheit des parlamentarischen Gesetzgebers ebenso zu schützen wie die verfassungsrechtliche spezielle Ausgestaltung der Finanzgesetzgebung (vgl. Frage 14). Ein Verstoß gegen Art. 28 GG sowie Art. 83 Abs. 3 ThürLV ist daher nicht ersichtlich (vgl. Frage 13). Vor indirekten Auswirkungen auf die finanziellen Rahmenbedingungen ist der parlamentarische Gesetzgeber hingegen nicht geschützt. Hierbei kann es keinen Unterschied machen, ob sich diese aus äußeren Umständen (etwa aktuellen Krisensituationen) oder direktdemokratisch initiierten Vorhaben ergeben.

Eine deutliche Beschränkungswirkung kann auch der Ausschluss von „Abgaben“ entfalten (vgl. Frage 18, 19). Dieser Vorbehalt findet sich auch in anderen Landesverfassungen, teilweise ist hier enger von „Abgabengesetzen“ die Rede. Dennoch wird auch dieser Begriff weit ausgelegt: So hat der baden-württembergische Verfassungsgerichtshof judiziert, dass unter den Begriff

des „Abgabengesetzes“ nicht nur die Schaffung neuer Abgabengesetze, sondern auch Regelungen, welche die Höhe der tatsächlich zu zahlenden Gebühren unmittelbar betreffen oder eine Abgabepflicht beseitigen oder begrenzen, erfassen, sowie Gesetze, die mittelbar zur Abschaffung von Abgaben führen. Eine Abschaffung dieses Vorbehalts würde daher vermutlich zu einer spürbaren Erweiterung der zulässigen Gegenstände direktdemokratischer Verfahren führen.

Ergänzend regelt Art. 82 Abs. 2 ThürVerf daher, dass Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen für zukünftige Haushaltsgesetze und Haushaltspläne zulässig sind, sofern sie den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts entsprechen. Sie müssen im Falle von Mehrausgaben zugleich einen Deckungsvorschlag enthalten. Der Deckungsvorschlag muss den für Parlamentsgesetze üblichen Maßstäben genügen. Die Wirkung einer solchen Regelung bemisst sich nach ihrer konkreten Ausgestaltung. Soweit sich auf der kommunalen Ebene Forderungen nach der Einreichung von Kostendeckungsvorschlägen ergeben, erweisen sich diese als deutliches Hemmnis bei der Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Eine solche Wirkung sollte die vorgeschlagene Regelung nicht enthalten. Aufgrund des Verweises auf die für Parlamentsgesetze „üblichen Maßstäbe“, welche auf Begründungstiefe parlamentarischer Gesetzesentwürfe verweist, scheint ein auch für Volksinitiativen bewältigbarer Begründungsaufwand vorzuliegen. Dennoch erleichtert die Streichung dieser Vorgaben die Nutzung dieses direktdemokratischen Instruments.

Die im Verfassungstext vorgesehene Bindung des Volksbegehrens an die haushaltsrechtlichen Vorgaben ist nicht zwingend, vielmehr ergeben sich diese bereits unmittelbar aus dem Verfassungstext.

II. Quoren

Eine Absenkung der Quoren soll weiterhin die Durchführung direktdemokratischer Elemente erleichtern. Die Regelung in Art. 68 Abs. 5 ThürLV ist verfassungsrechtlich unproblematisch.

III. Einwohnerantrag

Der Bürgerantrag nach Art. 68 ThürLV a.F. soll durch einen Einwohnerantrag ersetzt werden. Gegenstände des Antrags können *in der Zuständigkeit des Landtags* liegende „Gegenstände der politischen Willensbildung“, auch Gesetzesentwürfe und Anträge zu einer Bundesratsinitiative, sein (Abs. 1 S. 2). Diese Gegenstände sind auf die parlamentarische Kompetenz zugeschnitten (vgl. Frage 8). Bei „Gegenständen der politischen Willensbildung“ handelt sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff des Verfassungsrechts. Darunter fallen „Gegenstände, die der Landtag in Plenarsitzungen behandelt und über die ein Beschluss herbeigeführt werden kann“. Der Gegenstand muss also der Meinungs- und damit auch der Mehrheitsbildung im Parlament zugänglich und zugleich politisch von Belang sein.

Antragsberechtigt sind nach dem Verfassungsentwurf Einwohner, die in Thüringen ihren Wohnsitz oder länger als sechs Monate ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben. Auch diese Erweiterung ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Gemäß Art. 45 S. 1 ThürVerf geht „alle Staatsgewalt“ „vom Volke aus“. Maßnahmen, die den Charakter der „Ausübung von Staatsgewalt“ haben, müssen daher auf das Volk, konkret: die Wahlberechtigten, rückführbar sein. Vorliegend wird jedoch lediglich ein Vorschlag formuliert, mit welchem sich der Landtag befassen sollte. Der Volksantrag stellt keinen Teil der Volksgesetzgebung dar, sodass es sich nicht um die „Ausübung von Staatsgewalt“ i.S.d. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG handelt. Vielmehr ist der Volksantrag einer (politischen) Meinungsäußerung vergleichbar, welche explizit jedermann zugesprochen wird. Vergleichbar ist sie ebenfalls mit der Ausübung des Petitionsrechts, welches auch als „grundrechtsähnliches“ Recht verstanden wird. Sie ist also nicht Ausübung von Staatsgewalt, sondern der Grundrechtsausübung vergleichbar. Auch Art. 22 I BbgVerf sieht vor, dass „Bürger“ und „andere Einwohner“ das Recht haben, sich an Volksinitiativen zu beteiligen, worin eine Entkoppelung von der Staatsangehörigkeit liegt. Einer solchen weiten Ausgestaltung ist eine demokratie- und integrationsfördernde Wirkung zu bescheinigen. Auch das niedrige Quorum ist daher verfassungsrechtlich unproblematisch und verfassungspolitisch zu begrüßen.

Auch eine Absenkung der Altersgrenze auf 14 Jahre ist unproblematisch.

Unklar ist allerdings die aus einem erfolgreichen Antrag resultierende Rechtsfolge. Gemäß Art. 68 Abs. 3 S. 2 ThürLV n.F. haben die Vertreter des Einwohnerantrags ein Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen. Eine weitergehende Befassungspflicht des Landtags wird nicht explizit verankert. In anderen Landesverfassung ist bspw. die Rede davon, dass „die Befassung des Landtags“ beantragt wird. Richtigerweise sind hiermit Diskussion und Beschlussfassung gemeint. Aus Gründen der Klarstellung ist eine Anpassung des Verfassungswortlauts zu empfehlen.

Stellungnahme: Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Direkte Demokratie

Dr. Volker Mittendorf, Bergische Universität Wuppertal

13. Mai 2022

Stellungnahme: Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen werden aus politikwissenschaftlicher Sicht in ihrer Wirkung befürwortet. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen geeignet sind, gesellschaftliche Probleme früher als bisher aufzuzeigen und geeignet parlamentarisch bearbeiten zu können. Zur Integration verschiedener gesellschaftlicher Interessen trägt dabei auch die Erweiterung des Bürgerantrages zum Einwohner:innenantrag bei. Die Ausweitung des Wahlrechts auf 16-jährige unterstützt darüber hinaus das verfassungsmäßig gebotene Prinzip der Allgemeinheit der Wahl in geeigneter Weise.

2.2	Keine dysfunktionalen Reformerfahrungen	3
2.3	Bedingungsverhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung	4
2.4	Mögliche weitere demokratische Innovationen	4
2.5	Demokratische Eignung der Maßnahmen	4
2.6	Einwohneranträge auf Landes- und Kommunalebene	4
2.7	Kommunale Einwohneranträge	4
2.8	Einwohneranträge zu Bundesratsinitiativen	5
2.9	Stärkung der Demokratie durch Einwohneranträge	5
2.10	Keine Konnexität zwischen Einleitungs- und Abstimmungsquorum	5

Inhaltsverzeichnis

1	Allgemeine Stellungnahme	2
1.1	Artikel 46 Thüringer Verfassung	2
1.2	Artikel 68 Thüringer Verfassung	2
1.3	Artikel 82 Thüringer Verfassung	3
2	Fragestellungen	3
2.1	Restriktive Bürgerbeteiligung auf Landesebene	3

Literatur

Abbildungsverzeichnis

1	Häufigkeit von kommunalen Bürgerbegehren über die Zeit in ausgew. Ländern	3
2	Häufigkeit von kommunalen Bürgeranträgen	5

1 Allgemeine Stellungnahme

Politikwissenschaftlich werden die Maßnahmen vor dem Hintergrund der Frage diskutiert, ob die Änderungen zu funktionellen Einschränkungen des demokratischen Systems des Freistaats Thüringen führen könnten oder ob im Gegenteil funktionale Verbesserungen erwartet werden können.

Die hier vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich allesamt auf Änderungen, die eine Veränderung in den partizipatorisch geäußerten Ansprüchen an das demokratische System Thüringens zur Folge haben könnten. Hierfür erscheint vor allem die Kategorie der von den Betroffenen wahrgenommenen, möglicherweise stärkeren Befähigung zum (demokratischen) Handeln innerhalb des demokratischen Prozesses relevant (*Empowerment*). Zu beachten ist dabei jedoch auch der Effekt, den dies auf die Herstellung verbindlicher Entscheidungen haben könnte (individuelle Effektivität / *Efficacy*), da diese beiden Effekte miteinander zusammenhängen (Dahl 2000; Barber 1994; Fung und Wright 2001a; Fung 2006).

1.1 Artikel 46 Thüringer Verfassung

Der Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit ist in allen deutschen Verfassungen eine der fundamentalsten Normen bei der Gestaltung des Wahlprozesses. Vor diesem Hintergrund lassen sich Altersbeschränkungen des aktiven wie des passiven Wahlrechts als eine konkretisierende Norm betrachten, die jedoch vor dem Anspruch der Allgemeinheit des Wahlrechts besonderer Begründung bedarf. Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, nicht die Senkung des Mindestwahlalters zu begründen, sondern welche besonderen Gründe für die Beibehaltung sprechen.

Es kann angenommen werden, dass ein wesentliches Rationalitätskriterium der demokratischen Entscheidung darin besteht, dass der Kreis derjenigen Personen, die entscheiden können möglichst deckungsgleich ist mit dem Kreis der Personen, die durch die allgemeinverbindlichen Entscheidungen betroffen sind.

Sofern diese theoretische Rationalitätsnorm des demokratischen Wahlaktes anerkannt wird stellt sich die Frage, welches Kriterium man für die Einschränkungen des Wahlrechtes heranziehen kann. Hier ist bei Jugendlichen vor allem die kognitive Reife sowie die Selbständigkeit der politischen Willensbildung als Kriterium plausibel. Es ist nicht zu erkennen, dass eine solche Reife erst einem Alter von 18 Jahren in dem für eine Aberkennung der Selbstbes-

timmung nötigen Mindestmaß vorausgesetzt werden kann (vgl. z.B. Perlot und Zandonella 2009). Die vorliegenden empirischen Daten geben hierzu nicht im geringsten Anlass zu dieser Annahme. Im Gegenteil: es lässt sich vermuten, dass eine Absenkung des Wahlalters dazu führt, dass es für einen großen Teil der Erstwählenden so möglich ist, Wahlrecht und politisches System Thüringens als Gegenstand des Demokratielernens (Himmelmann 2002; Dewey 1974) in der Schule wahr zu nehmen. Eine Thematisierung der Erstwahl im Schulunterricht, ermöglicht es, die politische Bildung vor dem Hintergrund der Prinzipien Lebensweltorientierung, Kontroversitäts- und Überwältigungsverbot (Beutelspacher Konsens) nicht nur simulativ, sondern vor dem Hintergrund eigener Relevanz so zu thematisieren, dass sowohl die individuelle Wahrnehmung der Befähigung (*Empowerment*) also auch die Wirkung der Wahl (*Efficacy*) deutlich gestärkt wird (Beutel und Fauser 2001).

Auf ähnliche Weise lässt sich die Erweiterung des Wahlrechtes auch auf z. B. Staatsbürger anderer EU-Staaten vor dieser Norm gerade für Landesebene begründen: die Bedeutung gerade für Bildungs-, Sicherheits- und infrastrukturpolitische Maßnahmen. Politikfelder, die für Alltagsgestaltung von besonderer Bedeutung sind, für die in ähnlicher Weise aufgrund der in der EU geltenden Freizügigkeit argumentiert werden kann, dass eine Beteiligung auch in Angelegenheiten des Landes Thüringen gestattet werden sollte. Besondere Gründe, die eine Staatsbürgerschaft zwingend voraussetzen würden, lassen sich nicht erkennen.

1.2 Artikel 68 Thüringer Verfassung

Ein Einwohnerantrag als Institution für politische Partizipation wirkt auf der politischen Systemebene inputorientiert. Die Funktion eines solchen Instruments ist vor allem die Informationsfunktion, mit der der Gesetzgeber frühzeitig über Ansprüche an die politische Gestaltung der Landespolitik informiert wird. Gerade weil der Landtag im Anschluss an einen solchen Antrag die Gestaltungsfreiheit hat, ob und in welcher Weise die aufgezeigten Probleme in eine politische Entscheidung münden, entscheidet der Verfassungsgesetzgeber hier vor allem, über welche Probleme der Landtag informiert werden soll bzw. welche Problemintensität hier angemessen ist. Die Regelung der Quorenhöhe, Fristen, Kreis der Antragsberechtigten und die Gestaltung der Beratungen im Landtag setzt dabei Restriktionen, welche Stärke und welche soziale Zusammensetzung die zivilgesellschaftlichen Akteure aufweisen müssen, um diese

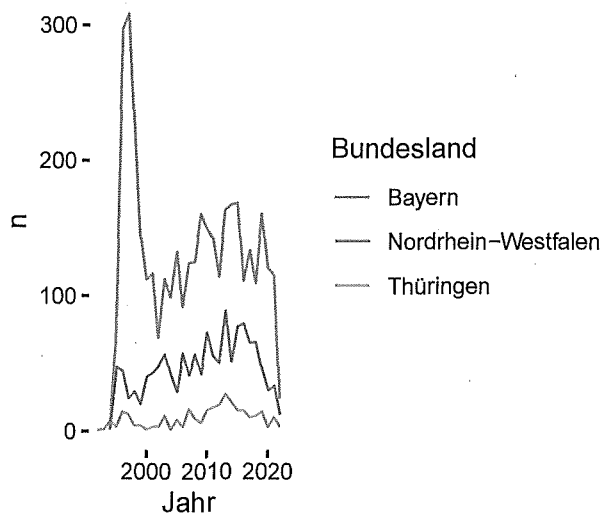


Abbildung 1: Häufigkeit von kommunalen Bürgerbegehren über die Zeit in ausgew. Ländern

Informationsfunktion wahrzunehmen. Gerade aufgrund der Unverbindlichkeit ist die Ausgestaltung Einwohnerantrag unproblematisch und ermöglicht auch Menschen, die nicht über die deutsche Staatsbürgerschaft haben, sich partizipatorisch besser zu artikulieren. Da der Landtag die Hoheit darüber hat, wie der Abwägungsprozess über die aufgezeigten Probleme durchgeführt werden kann, spricht nichts gegen eine möglichst umfassende und restriktionssarme Ausgestaltung dieses Verfassungsartikels.

1.3 Artikel 82 Thüringer Verfassung

Das direktdemokratische Instrument des Volksbegehrens ist ebenfalls auf der Inputseite des demokratischen Systems zu verorten. Anders als der Einwohnerantrag setzt die höhere Verbindlichkeit, die durch den Volksentscheid erreicht wird, höhere Ansprüche an die Funktionsfähigkeit des Verfahrens. So ist unter anderem zu gewährleisten, dass es nicht zu einer Inflation von Verfahren kommt, da dies die Gesetzgebungsfunktion des Landtags durchaus beeinträchtigen könnte. Die bis bislang überschaubare Praxis lässt allerdings nicht erwarten, dass durch die beabsichtigten Änderungen eine Inflation von Ansprüchen entsteht, die den Landtag und seine Verwaltung vor unlösbare Aufgaben stellt.

2 Fragestellungen

2.1 Restriktive Bürgerbeteiligung auf Landesebene

1. Wie bewerten Sie die derzeitige Rechtslage und Praxis, was staatliche Entscheidungsverfahren und Bürgerbeteiligung auf Landesebene angeht? Wo sehen Sie etwaige Probleme?

Die aktuelle Ausgestaltung des Verfahrens ist sehr restriktiv. Generell weist die geringe Praxis direktdemokratischer Verfahren in Deutschland auf keine bestehende Dysfunktionalität der Demokratie durch die Verfahren hin. Bezüglich der Partizipationsneigung lässt sich feststellen, dass die Partizipationsmöglichkeiten auf Landesebene, die einen Hauptkanal in der dauerhaften Mitarbeit in Parteien oder ggf. der auf Dauer gestellten Mitarbeit in Verbänden und Interessengruppen hat, einher geht mit zunehmenden Rekrutierungsproblemen. Ein Ausbau von situativen Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen von Einwohneranträgen mit geringen Restriktionen, Volksbegehren oder themenbezogenen Beteiligungsangeboten etwa in Form von zufällig ausgewählten Bürgerräten könnten auch dabei helfen, die durchaus vorhandene Bereitschaft von Bürgern, sich situationsbezogen zu beteiligen, zu verstetigen und ggf. auch als Anreiz für ein Engagement in Parteien zu nutzen.

2.2 Keine dysfunktionalen Reformerfahrungen

2. Welche konkreten Erfahrungen wurden in Thüringen und anderen Ländern dabei erlangt, die Verfahrensregeln im Bereich der direkten Demokratie (z.B. Quoren, Finanzvorbehalt etc.) zu reformieren oder unverändert zu lassen? Inwieweit hat sich dies auf bestimmte Einzelfälle ausgewirkt — und wie ist dies in der Gesamtbetrachtung zu bewerten?

Seit den 90er Jahren bestand zunächst der Trend, direktdemokratische Verfahren auf Landes- und Kommunalebene flächendeckend zu Etablieren und dann moderat Restriktionen vor allem auf der Kommunalebene zu reduzieren. Die moderaten Senkungen von Hürden verdanken sich vielfältiger Befürchtungen des jeweiligen Gesetzgebers, eine Inflation von direktdemokratischen Verfahren zu veranlassen.

Die Praxis zeigt jedoch, dass alle Senkungen der Hürden lediglich zu marginalen Erhöhungen der Anwendungspraxis führten, sofern überhaupt eine nennenswerte Praxis verzeichnet werden konnte.

2.3 Bedingungsverhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung

3. In welchem verfassungsrechtlichen Verhältnis sehen Sie Parlaments- und Volksgesetzgeber?

Parlaments- und Volksgesetzgeber stehen in einem engen Bedingungsverhältnis. Sowohl die Parlaments- als auch die Volksgesetzgebung benötigen für die Legitimation von politischen Entscheidungen die dauerhafte generelle Unterstützung von Seiten des Elektorats. Es ist unplausibel anzunehmen, dass Entscheidungen, die von Parteien getragen werden, welche die Mehrheit der Wählerinnen und Wähler repräsentieren, in der großen Mehrzahl der Entscheidungen eine entgegenstehende Mehrheit im Rahmen der Volksgesetzgebung erhalten (*Partyness*, Hornig (2015)).

Die Verfassung des Landes Thüringen sieht die Volkssouveränität in Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid ausgeübt und geht damit in der Konkretisierung deutlich über die Norm im Grundgesetz hinaus. Die unbefangene Deutung legt daher nahe, dass der Parlamentsgesetzgeber als Organ der gesetzgebenden Gewalt hierarchisch dem Volksgesetzgeber nachgeordnet ist und hier vor allem die Form einer politischen Kontrolle der Beauftragung in Form repräsentativer Organe annimmt, während die übergroße Mehrheit der Entscheidungen schon organisatorisch nur durch den Parlamentsgesetzgeber erfolgen kann.

2.4 Mögliche weitere demokratische Innovationen

4. Sehen Sie die Notwendigkeit der Einführung weiterer direktdemokratischer und/oder partizipatorischer Institute über die Vorschläge des Gesetzentwurfs (Drs. 7/158) hinaus um eine spürbare Stärkung der Demokratie auf thüringischer Landesebene zu erreichen?

Die Nutzung demokratischer Handlungsformen ist in einem stetigen Wandel. Für die vergangenen Jahrzehnte lässt sich feststellen, dass einerseits die Beteiligung an herkömmlichen Beteiligungen wie

Wahl und Parteimitgliedschaft nachlässt, während gleichzeitig das allgemeine Interesse an Politik und die Bereitschaft, sich themenbezogen zu beteiligen eher stärker geworden ist (Schäfer und Schoen 2013; Freitag und Schniewind 2007). Vor diesem Hintergrund lässt sich herleiten, dass weitere Formen der Partizipation auf Landesebene – wenn nicht zwingend als notwendig herleitbar, so jedoch mit hinreichender Rechtfertigung – für die Qualifizierung der Demokratie Thüringens sinnvoll ist (Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste 2018; Fung und Wright 2001b). Hier ist etwa auch an Bürgerräte zu denken, wie sie derzeit auch auf Bundesebene in den im Koalitionsvertrag beabsichtigten Demokratiefördergesetz angedacht sind (Kirby et al. 2021).

2.5 Demokratische Eignung der Maßnahmen

5. Halten Sie die im Gesetzentwurf (Drs. 7/158) vorgeschlagenen Maßnahmen für geeignet, um die Demokratie in Thüringen zu stärken?

Die Maßnahmen erscheinen durchgängig geeignet, die Demokratie in Thüringen zu stärken.

2.6 Einwohneranträge auf Landes- und Kommunalebene

6. Inwiefern ist die aktuell geltende Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Zulässigkeit von Einwohneranträgen auf kommunaler Ebene (Urteil vom 25.09.2018, Az. 24/17) auf Einwohneranträge auf Landesebene übertragbar?

Da diese Frage rechtswissenschaftlicher Natur ist, lässt sie sich nicht angemessen aus politikwissenschaftlicher Perspektive beantworten.

2.7 Kommunale Einwohneranträge

7. Welche Erfahrungen aus den kommunalen Einwohneranträgen verschiedener Länder sind bei der vorgesehenen Verfassungsänderung zu berücksichtigen?

Die Anzahl der Einwohneranträge gemäß den in den Kommunalordnungen der Länder vorgesehenen Regeln ist in Deutschland äußerst gering. Die

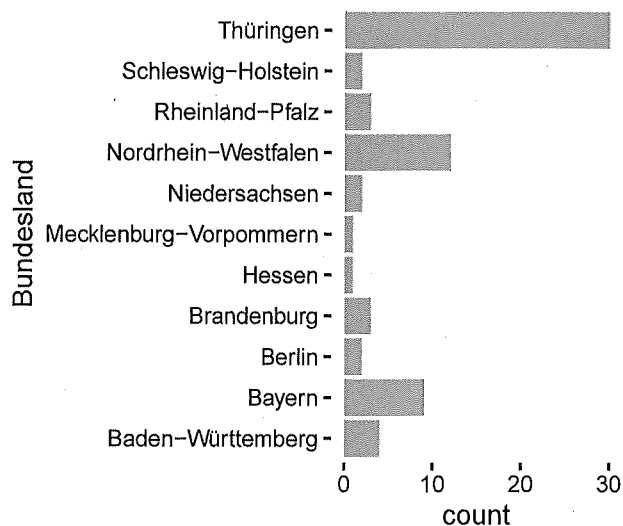


Abbildung 2: Häufigkeit von kommunalen Bürgeranträgen

Datenbank Bürgerbegehren an der Bergischen Universität Wuppertal (<http://www.datenbank-buergerbegehren.info>, (Demokratie o. J.)) erfasst seit 25 Jahren die in der Lokalpresse vorkommenden Erwähnungen von Einwohneranträgen / Bürgeranträgen und ähnliches. Die Gesamtanzahl aller Verfahren ist mit *lediglich 69* sehr gering. Auch wenn nicht sichergestellt werden kann, dass es eine Dunkelziffer nicht erfasster Verfahren gibt, lässt sich dennoch sagen, dass die Bedeutung der Einwohneranträge für die kommunale Entscheidungsfindung (Salienz) zu vernachlässigen ist, insbesondere, wenn man diese Zahl mit der Gesamtzahl der Verfahren in Deutschland vergleicht, die (Stand 12.05.2022) bei mindestens 10.209 liegt.

Sofern die Funktion von Einwohneranträgen in der Informationsfunktion für die kommunalen Selbstverwaltung gesehen wird, so lässt sich sagen, dass die bestehenden Regelungen überwiegend dysfunktional sind. Es lässt sich vermuten, dass Einwohneranträge, die lediglich in einer Befassung der repräsentativ gewählten Kommunalen Vertretungen münden und entsprechend die politische Aufmerksamkeit auf

2.8 Einwohneranträge zu Bundesratsinitiativen

8. Inwiefern kann die im Gesetzentwurf (Drs. 7/158) vorgesehene Zuläs-

sigkeit von Einwohneranträgen zu Bundesratsinitiativen dazu beitragen, dass die Willensbildung des Freistaats Thüringen zu Angelegenheiten der Bundesgesetzgebung transparenter wird?

Bundesratsinitiativen ermöglichen es im Föderalismus in besonderem Maße, politische Fragen, die vor allem aufgrund regionaler Besonderheiten von Bedeutung sind, in das Entscheidungssystem auf Bundesebene einzuspeisen. Der vorgesehene Entwurf eines Einwohnerantrages zu Bundesratsinitiativen eröffnet die Möglichkeit, Probleme, die in besonderem Maße die Einwohnerinnen und Einwohner Thüringens betreffen, insbesondere die Probleme der Zivilgesellschaft des Landes, bundesweit mit besonderem Nachdruck zu artikulieren.

2.9 Stärkung der Demokratie durch Einwohneranträge

9. Inwiefern halten Sie die Ausweitung des Bürgerantrages (Art. 68 Thüringer Verfassung) zu dem vorgeschlagenen Einwohnerantrag (Art. 68 Thüringer Verfassung -E) für fähig im Zusammenspiel mit anderen Verfahren der Mitbestimmung das demokratische System aus Volks- und parlamentarischer Gesetzgebung auf Landesebene zu stärken?

Die wesentliche Funktion des vorgeschlagenen Einwohnerantrages ist die Informationsfunktion: Parlament und Öffentlichkeit erfahren über Relevanz von Themen und die Stellung der Fraktionen zu einem Thema. Insbesondere für die Aufnahme in Parteiprogrammatik, die Weiterführung in geeigneter Form zu Volksbegehren, aber auch eine responsive Aufnahme komplexer Probleme in Form etwa von Bürgerforen als Anregung für weitere Willensbildung erscheint möglich.

2.10 Keine Konnexität zwischen Einleitungs- und Abstimmungsquorum

10. Wie ist die vorgesehene Absenkung der Unterschriftenquoren für Volksbegehren im Zusammenspiel mit dem unberührten Zustimmungsquorum von einem Viertel der Stimmberechtigten

beim Volksentscheid (Art. 82 Abs. 7 S. 3 Thüringer Verfassung zu bewerten?)

Obwohl in Verfassungsdebatten immer wieder herangezogen, lässt sich empirisch eine Verknüpfung zwischen Einleitungs- und Abstimmungsquoren nur sehr schwer theoretisch herleiten, die in irgendeiner Weise zu einer Dysfunktionalität führen könnte. Funktion des Einleitungsquorums ist in erster Linie die Informationsfunktion und es reguliert vor allem, ab welchem Relevanzniveau ein Entscheidungsanspruch an das demokratische System herangetragen werden. Darüber hinaus wird mit dem Einleitungsquorum festgelegt, über welche Ressourcen zivilgesellschaftliche Akteure verfügen müssen, um einen Entscheidungsanspruch an das demokratische System heranzutragen zu können. Ein zu hoher Anspruch an die Organisationsressourcen einer zivilgesellschaftlichen Gruppe macht das Verfahren gegenüber anderen Kanälen der Einflussnahme irrelevant.

Die Funktion des Zustimmungsquorums ist hingegen die Mindestlegitimation der Entscheidung. Es ist nicht zu erkennen, dass diese beiden Funktionen in nennenswerter Weise miteinander verbunden sind. Das Zustimmungsquorum kann hier eher im Verhältnis zur Unterstützung der Parteien in der Wahl betrachtet werden. Bei einer Wahlbeteiligung von 50 Prozent bedeutete ein Zustimmungsquorum von 25 %, dass ein erfolgreicher Volksentscheid eine höhere Unterstützung erfährt als die Mehrheit des Landtages (Mittendorf 2002).

Es erscheint daher unproblematisch, dass das Zustimmungsquorum in der vorgesehenen Verfassungsänderung unberührt bleibt.

Literatur

10 Barber, Benjamin. 1994. *Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen*. Hamburg.

Beutel, Wolfgang, und Peter Fauser. 2001. *Erfahrene Demokratie: Wie Politik praktisch gelernt werden kann*. Opladen : Westdeutscher Verlag.

Dahl, Robert Alan. 2000. *On democracy*. New Haven [u.a.]: Yale Univ. Press.

Demokratie, Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte o. J. *Datenbank Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in den deutschen Ländern*.

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste. 2018. Neue Formen demokratischer Beteiligung von Bürgern. <https://www.bundestag.de/resource/blob/550340/1cfa9b21f88835679b09f0eec7bf60c0/WD-3-037-18-pdf-data.pdf>.

Dewey, John. 1974. *Psychologische Grundfragen der Erziehung. Der Mensch und sein Verhalten. Erfahrung und Erziehung*. Eingel. und hrsgg. von Correll, Werner. München.

Freitag, Markus, und Aline Schniewind. 2007. Direktdemokratie und Sozialkapital: Der Einfluss der Volksrechte auf das Vereinsengagement. vol. 3, *Policy-Forschung und vergleichende Regierungslehre*, Hrsg. Markus Freitag und Uwe Wagschal, 251–276. Berlin: Lit.

Fung, Archon. 2006. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Fung, Archon, und Erik Olin Wright. 2001b. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and society* 29: 542. http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance__Fung.pdf.

Fung, Archon, und Erik Olin Wright. 2001a. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. *Politics and society* 29: 542. http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/deepening%20democracy%20innovations%20in%20empowered%20participatory%20governance__Fung.pdf.

Himmelmann, Gerhard. 2002. Direkte Demokratie lernen oder Demokratie direkt lernen? Demokratiepädagogik als Demokratiepädagogik. Hrsg. Theo Schiller und Volker Mittendorf, 262–275. Wiesbaden: Westdt. Verl.

Hornig, Eike-Christian. 2015. Perspektiven einer funktionalen Theorie direkter Demokratie anhand der »Partyness of Direct Democracy«. Hrsg. Ursula Münch, Uwe Kranenpohl, und Eike-Christian Hornig, 133–148. Nomos <http://www.nomos-elibrary.de/index.php?doi=10.5771/9783845243917-133>.

Kirby, Nicolina et al. 2021. EVALUATION DES BÜRGERRATS DEUTSCHLANDS ROLLE IN DER WELT. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation. <http://elpub.bib.uni-wuppertal.de/servlets/DocumentServlet?id=15445>.

Mittendorf, Volker. 2002. Qualitative Unterschiede in der Wahl- und Abstimmungskampfkommunikation. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Perlot, Flooh, und Martina Zandonella. 2009. Wählen mit 16: Jugendliche und Politik in Österreich. *SWS-Rundschau* 49: 420–445.

Schäfer, Armin, und Harald Schoen. 2013. Mehr Demokratie, aber nur für wenige?. Der Zielkonflikt

zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit.
Leviathan 41; Jg. 2013: 94.

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Andreas Fisahn
Universität Bielefeld
Universitätsstr. 25
33615 Bielefeld

THÜR. LANDTAG POST
11.05.2022 12:01

1211012022

**Den Mitgliedern des
VerfA**

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/1881
zu Drs. 7/158

Prof. Dr. Andreas Fisahn

Raum: H1-124 (H-Gebäude)

Tel.: 0521.106-4384

Sekr.:

Fax:

www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

Sekr.:

Bielefeld, 11. Mai 2022

Betreff: Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Weiterer Aufbau der direkten Demokratie auf Landesebene

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei finden Sie unsere Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen im Word-Format.

Sollten sich von Ihrer Seite noch Fragen bezüglich des Inhalts o.ä. ergeben, melden Sie sich gern unter der oben angegebenen E-Mail-Adresse.

Mit freundlichen Grüßen

**Stellungnahme zum Fünften Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats
Thüringen – Weiterer Aufbau der direkten Demokratie auf Landesebene**

Vorgelegt durch:

Prof. Dr. Andreas Fisahn

Melanie Engels

I. Politische und verfassungsrechtliche Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen

1. Wahlalter

Der Gesetzentwurf sieht vor das Alter der Wahl- und Stimmberechtigten von 18 auf 16 Jahre abzusenken. Das passive Wahlrecht bleibt bei 18 Jahren. Bei allgemeiner Wahl hat der Grundsatz der Demokratie eher ein Problem bestimmte Gruppen, also Minderjährige von der Wahl auszuschließen. Gerechtfertigt wird der Ausschluss des Stimmrechts für Minderjährige oder der Staatsbürger, die noch nicht 18 Jahre alt sind, mit deren Einsichtsfähigkeit. Das ist prinzipiell richtig, die Grenzziehung aber verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Die Erweiterung ist also mit dem Demokratiegebot nicht nur vereinbar, sondern geradezu gewünscht, wenn man davon ausgeht, dass ein ausreichendes politisches Bewusstsein und Verantwortungsgefühl auch in der Gruppe der 16 bis 18jährigen vorhanden ist. Ob das der Fall ist, ist allerdings keine juristische, nicht mal vorrangig eine politische, eher eine empirisch-psychologische Frage, die andere wissenschaftlich beantworten müssen. Alltagsempirisch scheint mir diese Gruppe mit Blick auf das politische Interesse genauso heterogen zu sein, wie ältere Bürgerinnen und Bürger.

2. Einwohnerantrag

a) Rechtsfolge

Art. 68 bestimmt weder in seiner neuen noch in der geltenden Fassung die Rechtsfolge eines Bürgerantrags. Geregelt wird diese in § 8 ThürEBBG¹, wonach der zulässige Bürgerantrag vom Landtag innerhalb von 2 Monaten beraten werden muss. Es ist ausreichend, die Rechtsfolge im einfachen Gesetz zu bestimmen, wenngleich es systematisch nicht überzeugt, dass die Rechtsfolge(n) der Volksgesetzgebung in der Verfassung geregelt sind. Letztere ist zudem leichter zugänglich.

b) Erweiterung der Antragsberechtigten von Staatsbürgern auf Einwohner

Die Klärung der Rechtsfolge ist relevant für die Einschätzung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Mit der Erweiterung im Änderungsentwurf zur Verfassung können auch Einwohner ohne deutsche Staatsbürgerschaft einen Einwohnerantrag stellen.

In den Entscheidungen zum kommunalen Ausländerwahlrecht, das in den 1990er Jahren von Hamburg und Bremen eingeführt worden war, haben die Verfassungsgerichte dieses

¹ Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid

verworfen, weil Kommunen Staatsgewalt ausübten und die Staatsgewalt vom Volke ausgehen müsse. Volk sei aber nur das deutsche Volk, also die Staatsbürger. Nimmt man das – unter Verzicht auf Kritik – als geltende Rechtslage, spricht diese nicht gegen die Erweiterung der Antragsberechtigten beim Einwohnerantrag. Dem Landtag, der demokratisch durch eben jenes Volk legitimiert ist, bleibt das Entscheidungsrecht, mit dem ggf. Staatsgewalt ausgeübt wird. Die Verpflichtung des Landtages einen Bürgerantrag zu beraten, wird man nicht so verstehen können, dass mit dem Antrag an sich schon Staatsgewalt ausgeübt würde. Dafür spricht auch das Petitionsrecht nach Art. 17 GG, dass „Jedermann“ zusteht, also wie andere Grundrechte auch, nicht nur den Staatsbürgern. Der Bürgerantrag lässt sich als politisch gewichtigere Petition begreifen, gewichtiger, weil durch die Unterschriftensammlung, ein zivilgesellschaftlicher Diskurs stattgefunden haben dürfte und weil der Landtag und nicht nur ein Ausschuss über das Begehren beraten muss. Staatsgewalt wird durch dieses größere Gewicht aber nicht ausgeübt. Einwohneranträge sind auf kommunaler Ebene (z.B. § 25 GO-NRW) bisher unbeanstandet geblieben, obwohl auch Gemeinden – wie erwähnt – Staatsgewalt ausüben; der Antrag an sich lässt sich nicht als solche qualifizieren.

c) Absenkung des Alters der Antragsberechtigten beim Einwohnerantrag

Antragsberechtigt sollen nach dem Änderungsentwurf beim Einwohnerantrag Einwohner schon ab 14 Jahre sein. Es gilt das oben unter I.1. ausgeführte mit dem Zusatz, dass die Beteiligung von 14 bis 16jährigen an einem Einwohnerantrag für deren politisches Bewusstsein spricht. Unzulässig ist der Generalverdacht, sie werden von Erwachsenen instrumentalisiert. Erstens funktioniert das in der Pubertät schlecht, zweitens könnte man diesen Generalverdacht dann auch bei anderen Gruppen äußern.

d) Streichung des Haushalts- und Personalvorbehalts

Nach dem Entwurf soll der Haushalts- und Personalvorbehalt für den Einwohnerantrag aus der Verfassung gestrichen werden. Da der Einwohnerantrag „nur“ eine formalisierte politische Unterschriftensammlung ist, über die dem Landtag das Letztentscheidungsrecht bleibt, sind die Vorbehalte in Art. 68 II LVerf überflüssig. Zur Bedeutung dieser Vorbehalte bei der Volksgesetzgebung später.

e) Absenkung des Quorums

Das Quorum für den Einwohnerantrag wird nach dem Entwurf von 50.000 auf 10.000 abgesenkt. Bei einer Einwohnerzahl von 2,1 Mio. liegt das Quorum bei etwas mehr als 0,5 %

der Stimmberechtigten. Das erscheint niedrig, allerdings liegen die Quoren für Einwohneranträge auf kommunaler Ebene bundesweit zwischen 1 % und 10 %, mit einer zusätzlichen Höchstzahl von nötigen Unterschriften, die das Quorum noch senken kann. In der Stadtgemeinde Bremen braucht es für einen Einwohnerantrag 25000 Unterschriften, was bei ca. 550.000 Einwohnern auch ein Quorum von ca. 0,5 % bedeutet. Thüringen würde mit dem niedrigen Quorum für einen Einwohnerantrag auf Landesebene insofern im Bereich der direkten Demokratie einen Spitzenplatz einnehmen, der allerdings nicht allzu weit entfernt von den Regeln in anderen Bundesländern ist. Verfassungsrechtlich bedenklich wäre die Neuregelung nur dann, wenn der Landtag sich absehbar nur noch mit Einwohneranträgen befassen müsste. Das bedarf einer Prognose, die in die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers fällt, solange sie nicht offensichtlich Tatsachen widerspricht, was aber nicht erkennbar ist.

Rechtspolitisch ist die Senkung des Quorums wünschenswert, um den politischen Diskurs zu beleben.

Gegenstand des Einwohnerantrags sollen auch Bundesratsinitiativen sein. Das ist verfassungsrechtlich unbedenklich, denn auch mit einem Antrag im Bundesrat wird noch keine Staatsgewalt ausgeübt. Der Einwohnerantrag kann also sowohl vom Landtag Thüringen wie vom Bundesrat abgelehnt werden. Der Einwohnerantrag bedeutet nicht mehr, als dass auf ein Problem aufmerksam gemacht wird, dass in die Kompetenz des Bundes fällt, was in einer Demokratie auf vielfältige Weise geschehen kann und sollte.

3. Volksbegehren

a) Präzisierung des Haushaltsvorbehalts

Der Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung präzisiert den Haushaltsvorbehalt bei der Volksgesetzgebung dahingehend, dass solche zum Landeshaushaltsgesetz ebenso unzulässig sind wie solche, welche die rechtlichen Bestimmungen zum Haushalt – z.B. die „Schuldenbremse“ des GG – nicht einhalten. Umgekehrt heißt das aber, dass die Volksgesetzgebung zulässig sein soll, wo sie zwar haushaltswirksam ist, aber nicht direkt das Haushaltsgesetz modifiziert. Die Präzisierung ist notwendig, weil die Verfassungsgerichte der Länder den Haushaltsvorbehalt in den Landesverfassungen sehr restriktiv zuungunsten der Volksgesetzgebung ausgelegt hatten.

Die Bestimmungen zum Volksentscheid in verschiedenen Landesverfassungen (Bayern, Hamburg, Bremen) sahen vor, dass ein Volksentscheid über den Haushalt nicht zulässig ist. In der LVerf-HB hieß es in Art. 79 II beispielsweise, dass ein Volksentscheid über „den Haushaltsplan“ unzulässig ist. Den Wortlaut musste man (eigentlich) so verstehen, dass

über den Haushaltspan selbst, das Haushaltsgesetz nicht durch Volksabstimmung entschieden werden sollte.

Der Staatsgerichtshof Bremen folgte jedoch der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes und verstand die Vorschrift gegen den Wortlaut so, dass haushaltswirksame Volksgesetzgebungsverfahren unzulässig sind, also Gesetzesvorhaben, die zu einer Änderung des Landeshaushaltplans führen müssen.² Diese restriktive Auslegung wurde in der Literatur ebenso kritisiert wie bei zivilgesellschaftlichen Initiativen, die sich für eine Ausdehnung der Volksgesetzgebung einsetzten.

Begründet wurde die restriktive Auslegung mit der Auffassung, dass eine finanzwirksame Volksgesetzgebung das Budgetrecht des Parlaments verletze. Auf der Ebene der Landesverfassung ist eine Klarstellung der Kompetenzen in dem Sinne, dass sich Volksgesetzgebung und parlamentarische Gesetzgebung auch mit Blick auf das finanzwirksame Vorhaben ergänzen können, zulässig, denn das Budgetrecht des Parlaments entspringt zunächst den verfassungsrechtlichen Bestimmungen der Landesverfassung.

Man kann allenfalls die Frage stellen, ob das Homogenitätsprinzip aus Art. 28 GG verbietet, dass haushaltswirksame Entscheidungen per Volksentscheid getroffen werden. Soweit man meint, dass die Volksgesetzgebung an sich dem Homogenitätsprinzip widerspricht, weil auf Bundesebene keine Volksgesetzgebung vorgesehen ist, lässt sich diese Auffassung nicht halten, weil sie mit allen Landesverfassungen in Widerspruch stünde, ohne dass dies bisher beanstandet würde. Kurz: Das Homogenitätsprinzip verbietet Volksgesetzgebung nicht grundsätzlich.

Es bleibt, dass haushaltswirksame Entscheidungen gegen das Homogenitätsprinzip verstoßen, weil das Demokratieprinzip nur dann gewahrt wird, wenn dem Parlament ein ausschließliches Budgetrecht in dem Sinne zusteht, dass finanzwirksame Gesetze nicht vom Volk beschlossen werden dürfen. Das allerdings würde das Demokratieprinzip geradezu auf den Kopf stellen. Das Budgetrecht steht dem Parlament (auch historisch) gegenüber der Exekutive zu, weil das Parlament vom Volk legitimiert ist, die Exekutive aber nur vom Parlament (oder vor der Republik, in der Monarchie eben gar nicht). Wenn alle Staatsgewalt aber vom Volke ausgeht, das Volk also die Legitimationsgrundlage ist, kann das Volk seine Entscheidungsrechte per Verfassung an das Parlament übertragen, diesem also ein Budgetrecht einräumen. Das Volk kann aber durch den gleichen Gesellschaftsvertrag diese Übertragung auch wieder beschneiden und sich selbst Entscheidungsspielräume einräu-

²Brem-StGH, DVBl. 1998, S. 830, 832; Bay. VGH, BayVBl. 1977 S. 143, 148 ff.; DVBl. 1995, 419, bei der Volksgesetzgebung, NVwZ 1998, S. 372, 373.

men. Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip und damit das Homogenitätsgebot wären nur dann verletzt, wenn das Haushaltsrecht der Exekutive übertragen würde, nicht aber wenn das Volk selbst darüber befindet, wofür – ein Teil der Mittel – ausgegeben wird.

Weiter lässt sich anführen, dass das Homogenitätsgebot keineswegs eine völlige Identität von grundgesetzlicher und landesverfassungsrechtlicher Ausgestaltung der Demokratie gebietet, was schon daran erkennbar ist, dass Volksgesetzgebungsverfahren in allen Ländern existieren, im Bund aber nicht.

Nach dem oben zitierten Urteil des Staatsgerichtshofs Bremen hat das Bundesland seine Verfassung geändert. Die einschlägige Vorschrift findet sich heute in Art. 70 III LVerf-HB und lautet: „Ein Volksentscheid nach Absatz 1 über den laufenden Haushaltsplan, über Bezüge oder Entgelte öffentlich Bediensteter oder vergleichbarer Personen und über Steuern, Abgaben, Beiträge und Gebühren sowie über Einzelheiten solcher Gesetzesvorlagen ist unzulässig. Finanzwirksame Volksentscheide mit Wirkung für zukünftige Haushaltspläne sind zulässig, soweit diese die Struktur eines zukünftigen Haushalts nicht wesentlich verändern, den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, welchen auch die Bürgerschaft für die Aufstellung des Haushaltsplans unterliegt, entsprechen und zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen herangezogen werden, die gesetzlich, vertraglich oder auf andere Weise rechtlich gebunden sind.“ Diese Norm blieb von den Verfassungsgerichten unbeanstandet.

Der Vorschlag zur Verfassungsänderung in Thüringen ist – offenbar – an die Formulierung in Bremen angelehnt und geht nur insofern weiter, als die Wirkungen auf die „Struktur eines zukünftigen Haushalts“ im vorgeschlagenen Text nicht vorkommen. Das allerdings dient eher der Klarheit, als dass es zu Problemen führen könnte, denn „Struktur“ ist auch im allgemeinen Sprachgebrauch ein viel benutzter Begriff, um klare Zusammenhänge und Regelungen zu verdunkeln oder um sie nicht benennen zu müssen. Die „Struktur“ eines Haushaltsplanes ist ein ebenso unklarer wie juristisch nicht bestimmter Begriff, der unnötig Macht an die Jurisdiktion überträgt.

Nach der zitierten Rechtsprechung haben verschiedene Bundesländer Klarstellungen in ihren Verfassungen vorgenommen, welche nun bestimmen, dass Volksabstimmungen über das „Haushaltsgesetz“ unzulässig sind. Das gilt etwa für Berlin, Bremen oder Sachsen.

Die Verfassungsgerichte haben folglich ihre Rechtsprechung geändert und sich zu einer für die Volksgesetzgebung freundlicheren Auslegung durchgerungen. So hat der VerFGH Berlin entschieden, dass nur Volksbegehren unzulässig sind, „die das Haushaltsgesetz und den in ihm festgestellten Haushaltsplan für das laufende Haushaltsjahr unmittelbar zum Gegenstand haben.“ Dagegen erstreckte sich der Haushaltsvorbehalt des Art. 62 Abs. 2 LVerf-Berlin nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige

Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden auswirken.³ Unter "Haushaltsgesetz" sei, so der VerfGH, das den Haushalt feststellende formelle Gesetz zu verstehen, was bei der älteren Formulierung „Landeshaushalt“ nicht so klar gewesen sei.

Ähnlich argumentiert auch der VerfGH-Sachsen, wenn er formuliert: „Von seinem Wortlaut her verwendet die Verfassung einen Terminus technicus, indem sie nicht – wie andere Landesverfassungen – auf finanzwirksame Gesetze, Finanzgesetze, Initiativen über den Landeshaushalt oder Haushaltsplan abstellt, sondern auf Gesetze, deren Gegenstand der Haushalt des Landes ist. ... Dies weist auf einen engen Anwendungsbereich der Vorschriften hin, begrenzt auf Gesetze, deren Gegenstand der Haushalt ist.“⁴

Allerdings hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof seinen einmaligen Vorbehalt gegen finanzwirksame Volksentscheide nicht aufgegeben, indem ein Volksbegehren zur Abschaffung von Studiengebühren zugelassen wurde. Die Besonderheit in diesem Fall war, dass die Einnahmen aus den Gebühren nur mittelbar auf den Haushalt wirken, weil sie zunächst direkt in das Budget der Hochschulen fließen. Art. 73 B-LVerf erklärt weiter die Volksgesetzgebung zum Staatshaushalt für unzulässig, eben nicht zum Haushaltsgesetz. Der Bay-VGH zitiert deshalb seine „alte“ Rechtsprechung und führt aus: „Art. 73 BV verbietet nicht nur Volksbegehren über den Staatshaushalt im Ganzen, sondern auch über einzelne Haushaltsansätze. Dies gilt unabhängig davon, ob diese Regelungen unmittelbar im Haushaltsplan oder in einem gesonderten Gesetz enthalten sind und in welchem Umfang sie finanzielle Auswirkungen haben.“⁵ Will der Verfassungsgesetzgeber also finanzwirksame Gesetze in einem bestimmten Rahmen zulassen, ist es geboten in der Verfassung klarzustellen, dass sich die Volksgesetzgebung nicht das Haushaltsgesetz betreffen darf, was zu dem Umkehrschluss führt, dass finanzwirksame Gesetze zulässig sind, der Haushaltsplan also betroffen sein kann.

Wenn also der Entwurf zu Art. 82 II LVerf-Thür auch den Terminus technicus „Landeshaushaltsgesetz“ verwendet, wird an die Formulierungen in den Landesverfassungen in Berlin und Sachsen angeknüpft, deren Auslegung durch die Landesverfassungsgerichte der Intention der verfassungsändernden Gesetzgeber folgte.

Im Ergebnis ist die Regelung im Verfassungsentwurf für Thüringen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden und im Sinne der Klarstellung rechtspolitisch zu begrüßen.

³ VerfGH des Landes Berlin, Urteil vom 6.10.2009 – 143/08.

⁴ VerfGH Sachsen, Urteil vom 11.7.2002; Vf.91-VI-01, S. 19.

⁵ Bay. VGH, Urteil vom 22.10.2012, Vf. 57-IX-12, S.20.

b) Volksbegehren Quorum

Mit der Neufassung von Art. 82 V LVerf würde das Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren gesenkt, und zwar bei amtlicher Sammlung von acht auf vier bei freier Sammlung von zehn auf fünf Prozent der Stimmberechtigten. Die Quoren für ein erfolgreiches Volksbegehren sind in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. In Hamburg reichen für ein erfolgreiches Volksbegehren 5 % der Stimmberechtigten. In Bayern müssen 10 % der Stimmberechtigten für den Gesetzesvorschlag stimmen, damit ein Volksentscheid zustande kommt. Im Rheinland-Pfalz ist die Zustimmung von 300.000 (9,7 %) der Stimmberechtigten für ein erfolgreiches Volksbegehren erforderlich. Die Länderauswahl ist insofern interessant als in Hamburg (16) und Bayern (21) zwischen 1946 und 2021 die meisten, in Rheinland-Pfalz ebenso wie in Hessen und Baden- Württemberg (je 1) die wenigstens Volksbegehren gezählt wurden.⁶ In Hamburg und Berlin gab es im gleichen Zeitraum sieben erfolgreiche Volksgesetzgebungsverfahren in neun Bundesländern keines. Demokratie e.V. fasst zusammen: „Bis Ende 2021 initiierten die Bürgerinnen und Bürger 393 direktdemokratische Verfahren. Davon gelangten 101 zur zweiten Verfahrensstufe – dem Volksbegehren – und von diesen wiederum 25 zum Volksentscheid – zuletzt am 26. September 2021 in Berlin.“⁷

Thüringen würde also mit der geänderten Verfassung bei amtlicher Sammlung ein sehr niedriges Quorum, bei freier Sammlung ein durchaus übliches Quorum festlegen. Die unterschiedlichen Quoren deuten schon darauf hin, dass hier keine verbindlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben existieren, der Verfassungsgeber also weitgehend frei in seiner Grenzziehung ist.

Gegen niedrige Quoren könnte nur sprechen, dass sich sowohl die politische Öffentlichkeit wie die Landesparlamente nur noch mit Volksgesetzgebungsverfahren beschäftigen müssten, eben weil die Quoren so niedrig sind, dass viele Volksbegehren erfolgreich potenziell erfolgreich wären. Die Anzahl der tatsächlichen Volksbegehren und der Volksentscheide spricht dagegen eine deutlich andere Sprache, eine Lahmlegung der parlamentarischen Arbeit ist nach allen bisherigen Erfahrungen nicht zu befürchten. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen ein Absenken der Quoren existieren also nicht.

⁶ <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/volksbegehrensbericht-2021> (30.4.22)

⁷ <https://www.mehr-demokratie.de/themen/volksbegehren-in-den-laendern/volksbegehrensbericht-2021> (30.4.22)

Rechtspolitisch spricht der Zustand der Demokratie in der Bundesrepublik – u.a. geringe Wahlbeteiligung und Repräsentationslücke⁸ – eher dafür, die direktdemokratischen ebenso zu stärken wie andere Formen der Beteiligung.

⁸ Vgl zusammenfassend: Fisahn, Repressive Toleranz und marktkonforme Demokratie (Köln 2022), S. 307 ff



**MEHR
DEMOKRATIE**
Thüringen

Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Thüringen

Sprecher
Prellerstr. 8, 99817 Eisenach
Fon
Funk
Fax

An den
Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST
09.05.2022 07:00

11799/2022

www.thueringen.mehr-demokratie.de

8.5.2022

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/1860

zu Drs. 7/158

Anhörung

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen – Weiterer Aufbau der direkten Demokratie auf Landesebene

Gesetzentwurf der Fraktionen
DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
DS 7/158

Den Mitgliedern des VerfA

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Verfassungsausschuss des Thüringer Landtages hat den Landesverband Thüringen von Mehr Demokratie e.V. zur Anhörung zu o. g. Gesetzentwurf eingeladen und um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Hierfür vielen Dank; wir kommen dem gern nach.

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die hier zur Diskussion stehende Gesetzesinitiative ausdrücklich. Eine Reform der direkten Demokratie auf Landesebene ist überfällig; die letzte Reform liegt fast 20 Jahre zurück. Seither sind Erfahrungen mit den Instrumenten der direkten Demokratie und dem zugrunde liegenden Regelwerk gemacht worden, die eine Reform nicht nur plausibel erscheinen lassen, sondern notwendig machen.

Gleichzeitig regt Mehr Demokratie e.V. an, die hier zur Diskussion stehende Gesetzesinitiative mit der Initiative der CDU-Fraktion zur Einführung des Volkseinwandes (DS 7/1628) zu verbinden.

Die Stellungnahme hier bezieht sich freilich nur auf den o. g. Gesetzentwurf.
Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

Art. 46 ThürVerf – Absenkung Wahlalter

Die Entwicklung in den Bundesländern, das Wahlalter abzusenken, hat 1995 eingesetzt; damals hat als erstes Bundesland Niedersachsen das Wahlalter für Kommunalwahlen abgesenkt. 2009 hat Bremen als erstes Land das Wahlalter auch für Landtagswahlen auf 16 Jahre festgesetzt. Heute sind Kommunalwahlen in elf Bundesländern für 16-Jährige zugänglich, Landtagswahlen in mittlerweile fünf der Bundesländer. Am 6. April d. J. hat Baden-Württemberg das Wahlalter für Landtagswahlen auf 16 Jahre gesenkt – mit Zustimmung der CDU-Fraktion. Dies sollte die CDU-Fraktion im Thüringer Landtag ermutigen, sich dem Vorschlag einer Wahlalterabsenkung anzunähern.

Gemeinhin wird für das aktive Wahlrecht eine gewisse politische Reife vorausgesetzt. Seit der Absenkung des Wahlalters in der Bundesrepublik von 21 auf 18 Jahre 1970 sind 45 Jahre vergangen. Gerade die politische Bildung mit dem Ziel, zu befähigen, eine politische Situation analysieren zu können, sich eine Meinung zu bilden und hieraus Konsequenzen zu ziehen, wurde seither deutlich entwickelt. Seit 2004 gibt es Standards für politische Bildung im Unterricht. „Politische Reife“ zu entwickeln scheint als gesellschaftliche Aufgabe anerkannt.

Die Absenkung des Wahlalters würde für viele Jugendliche die Chance bieten, den Wahlgang noch während der Schulzeit zu erleben. Damit hätte schulische Demokratie-Bildung einen konkreten, in der Lebenswelt der Jugendlichen verankerten Anlass, das Demokratiesystem zu vermitteln und die Auswirkungen einer Wahlentscheidung zu reflektieren und zu diskutieren, ebenso die Folgen eines nicht genutzten Wahlrechts.

Die meisten Jugendlichen nutzen die Sozialen Medien; das befördert den Austausch über politische Situationen und Themen. Sie sind längst nicht mehr auf Zeitungen oder das Fernsehen angewiesen.

Demokratie kann am ehesten „gelernt“ werden, wenn sie selbst erfahren, eingeübt und gelebt wird. Je eher Menschen eine „Selbstwirksamkeitserfahrung“ mit dem Gewicht ihrer eigenen Stimme machen, umso nachhaltiger wirkt diese. Eine frühere Beteiligung könnte also eine offene Einstellung zum demokratischen System und dem Gewicht der eigenen Stimme befördern helfen.

Von daher nährt sich die Hoffnung, dass die Absenkung des Wahlalters auch ein Mittel ist, die Wahlbeteiligung junger Menschen zu steigern und ihrer Distanz zum politischen System, insbesondere zu den Parteien, zu begegnen.

Eine Absenkung des Wahlalters sollte nicht davon abhängig gemacht werden, ob tatsächlich ein Bedarf unter den Jugendlichen für eine frühere Beteiligung an Wahlen ausgemacht wird. Angesichts des Vertrauensverlustes der Bevölkerung in die Akteure und gegenwärtigen

Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in der Demokratie könnte mit einer Absenkung des Wahlalters vielmehr eine Einladung ausgesprochen werden, die deutlich macht, wie sehr die Gesellschaft darauf angewiesen ist, dass (auch junge) Bürgerinnen und Bürger bereit sind, Verantwortung für das Gemeinwohl zu übernehmen.

Tatsächlich gebietet auch die demografische Entwicklung eine Absenkung des Wahlalters: Der Anteil der unter 20-Jährigen in Deutschland wird weiter zurückgehen und der Altersquotient damit weiter ansteigen. Jugendliche werden also zunehmend zu einer gesellschaftlichen Minderheit. Bei dieser Entwicklung wird die Frage drängender, wie sie ihre Interessen in die Gesellschaft nicht nur einbringen, sondern perspektivisch auch durchsetzen können. Mit einer Absenkung des Wahlalters kann in Thüringen immerhin rund 25.000 jungen Menschen der Zugang zu den Landtagswahlen eröffnet werden.

Es ist schwer vermittelbar, warum 16- und 17-Jährige ihre Gemeinderäte wählen können, nicht aber die Menschen, die sie und ihre Region im Landtag vertreten sollen. Von daher ist der Vorschlag, das Wahlalter auch für die Landtagswahlen abzusenken, nur konsequent.

Ist die CDU nicht bereit, einer Verfassungsänderung zuzustimmen, könnte die Absenkung zunächst auf zwei Landtagswahlen begrenzt werden, um die Ergebnisse wissenschaftlich auszuwerten und danach zu entscheiden, ob das Wahlalter generell abgesenkt werden soll. Dies wäre ein besserer Weg, als den Jugendlichen ihr Wahlrecht grundsätzlich zu verweigern.

Eine Reform der direkten Demokratie ist allerdings nicht von der Absenkung des Wahlalters abhängig.

Art. 68 ThürVerf – Bürgerantrag

Für den Bürgerantrag werden derzeit 50.000 Unterschriften verlangt (Art. 68 Abs. 3 ThürVerf). Die Hürde ist zu hoch. Deutlicher: Sie ist eine Zumutung, geht es doch lediglich darum, den Landtag mit einem Thema befassen zu können. Mit der Hürde, die den Landtag für Anliegen aus der Bürgerschaft zugänglich machen soll, schottet sich der Landtag gegen die Bürgerinnen und Bürger ab. Es hat seit Einführung der Thüringer Verfassung 1994 noch nie einen erfolgreichen Bürgerantrag gegeben, auch nicht nach Absenkung der Hürde 2003. Dies ist umso bedauerlicher, als sich in der Nutzung des Instruments auch Respekt und Vertrauen gegenüber dem Landtag ausdrücken könnte, da bei diesem die Entscheidung verbleibt, und die Bürgerinnen und Bürger lediglich Anregungen geben können. Das Instrument ist zudem gut geeignet, Gelegenheiten zu schaffen, bei denen sich Parlament und Bürgerinnen und Bürger in der inhaltlichen Auseinandersetzung begegnen. Der Bürgerantrag – sofern er nutzbar ist – ist gut geeignet, das Vertrauen in den Landtag zu stärken.

Deshalb sollte die Unterschriftenhürde deutlich gesenkt werden. Der hier unterbreitete Vorschlag, die Hürde auf 10.000 Unterschriften festzusetzen, ist allerdings zu zaghaft und kaum

geeignet, das Instrument gut nutzbar zu machen. Plausibel erscheinen 5.000 Unterschriften. Die Hürde ist auch im Verhältnis zu der Unterschriftenhürde für öffentliche Petitionen zu betrachten. Hier genügen bereits 1.500 Unterschriften, um im Petitionsausschuss angehört zu werden (§ 16 Thüringer Gesetz über das Petitionswesen). Eine sechsfache Unterschriftenzahl zu verlangen, um in einem *Fachausschuss* angehört zu werden, ist nicht vermittelbar.

Sollte sich der Landtag nicht auf eine umfängliche Reform einigen können, wäre die Absenkung der Unterschriftenhürde für den Bürgerantrag das Mindeste, das die Bürgerinnen und Bürger erwarten können. Es wäre lediglich eine „0“ zu streichen, sodass die Hürde von 50.000 Unterschriften auf 5.000 Unterschriften gesenkt wäre.

Der bisherige Art. 68 Abs. 2 und damit der Themenausschluss soll zukünftig entfallen. Dies wird ausdrücklich begrüßt. Wortgleich findet sich der Themenausschluss in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf für Volksbegehren. Diese Gleichsetzung ist widersinnig, da der Bürgerantrag nicht zum Volksentscheid führen kann, die alleinige Entscheidungshoheit also beim Landtag verbleibt. Diesen qualitativen Unterschied hat auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 19.9.2001 herausgearbeitet: „... mit dem Bürgerantrag ist, anders als beim Volksbegehren und beim Volksentscheid, nicht die Ausübung von Staatsgewalt nach Art. 45 Satz 1 ThürVerf verbunden“ (VerfGH 4/01, I Zi 14). Gerade wenn Themen für die Volksgesetzgebung verstellt sind, sollten sie für den Bürgerantrag zugänglich sein, damit die Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise ihre gewählte Vertretung mit sämtlichen Themen befassen können.

Der Gesetzentwurf sieht zudem einen Umbau des Bürgerantrages zum Einwohnerantrag vor. Dies entspricht der für die kommunale Ebene mit der Änderung der Kommunalordnung 2009 vorgenommenen Entwicklung. Mehr Demokratie e.V. begrüßt dies. Negative Erfahrungen auf der kommunalen Ebene sind nicht bekannt. Dieses unverbindliche Instrument ab dem 14. Lebensjahr zugänglich zu machen, ist vor dem Hintergrund der oben bereits skizzierten Entwicklung (Wahlalter) geboten. Ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern den Einwohnerantrag auch auf Landesebene zugänglich zu machen, wäre ein Mittel der Integration. Menschen fühlen sich einer Gemeinschaft eher zugehörig und verpflichtet, wenn sie diese auch mit gestalten können.

Art. 82 Abs. 2 ThürVerf– Volksbegehren | Finanzvorbehalt

Neben einer hohen Unterschriftenhürde für Volksbegehren und hohen Zustimmungsquoren für Volksentscheide ist die direkte Demokratie auf Landesebene durch das so genannte Finanztabu erschwert. Das strikte Finanztabu lässt die verfassungsrechtlich verankerte direkte Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung weitgehend leer laufen; die Volksgesetzgebung wird damit zur verfassungsrechtlichen Farce. Mit anderen Worten: Bisher musste beinahe jedes Volksbegehren in Thüringen damit rechnen, vom Thüringer Verfassungsgerichtshof gestoppt

zu werden. Eine notwendige Reform wird in Thüringen seit 20 Jahren gefordert, der hier unternommene Vorstoß wird deshalb begrüßt.

In seinem Urteil vom 19.9.2001 hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof Art. 82 Abs. 2 ThürVerf rigoros ausgelegt und damit die Praxis zusätzlich erschwert. In anderen Bundesländern, insbesondere in Berlin, Bayern und Sachsen, sind finanzwirksame Volksbegehren leichter möglich.

Der vorliegende Entwurf darf als moderat angesehen werden, da nach wie vor Volksbegehren zu „Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen“ unzulässig sein sollen. Der Vorschlag ist an die Berliner Regelung angelehnt (Art. 62 Abs. 2 Verfassung von Berlin). Hier ist nach einer Verfassungsänderung von „Landeshaushalt“ auf „Landeshaushaltsgesetz“ umgestellt worden. Damit sind finanzwirksame Volksbegehren zulässig. Festlegungen aus einem Volksentscheid haben in die nächst anstehenden Haushaltsberatungen einzufließen. Die Berücksichtigung künftiger Haushaltsjahre in der Einschätzung, ob ein finanzwirksames Volksbegehren zulässig ist, ist durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (143/08 vom 6.10.2009) als verfassungskonform bestätigt worden.

Um zu zeigen, wie weit das Pendel in den Landesverfassungen ausschlagen kann, sei auf die Bayerische Regelung verwiesen, nach der lediglich über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfinden kann (Art. 73 der Bayerischen Verfassung).

Mehr Demokratie e.V. sieht in dem bestehenden Finanzvorbehalt ein Misstrauen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ausgedrückt, das unbegründet ist. So hat eine Untersuchung der Staatsfinanzen aller 25 Schweizer Kantone in den vergangenen 110 Jahren ergeben, dass gerade dort sparsam mit öffentlichen Mitteln umgegangen wird, wo die Menschen unmittelbar auch über finanzielle Belange mitentscheiden können (Patricia Funk/Christina Gathmann, Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000, CESifo Working Paper No. 2693, Juni 2009). Es stellen sich nachweislich drei Effekte ein: Die Ausgaben der öffentlichen Hand, die Schuldenaufnahme und die Steuerhinterziehung sind rückläufig.

Warum den Bürgerinnen und Bürgern in Haushalts- und Finanzfragen weniger Sachverstand und Gemeinwohlorientierung zugetraut wird als bei der (oft auch komplexen) Gesetzgebung (wo ihnen beides zugebilligt wird), ist gänzlich unverständlich. Diese Argumentation spricht den Bürgerinnen und Bürgern zumindest partiell die Demokratiefähigkeit ab und entmündigt den Bürger im System unserer auf Gleichheit beruhenden Demokratie.

Wenn durch eine verbesserte Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung die vorhandene Distanz zwischen dem Volk und seinen demokratischen Repräsentanten abgebaut werden soll, so kann es dabei keinen Unterschied zwischen finanzwirksamen und Gesetzen ohne

Kostenfolgen geben, zumal es kaum Gesetze gibt, die keine Kosten verursachen. Gerade bei Gesetzen, die viele Steuergelder kosten, muss der Bürger mitbestimmen können – schließlich trägt er die Steuerlast. Konsequenterweise könnten auch die speziellen Finanztabus (Dienst- und Versorgungsbezüge und Abgaben) entfallen.

Direktdemokratische Beteiligungsverfahren erzwingen zudem eine viel intensivere öffentliche Diskussion – gerade bei großen finanzwirksamen Vorhaben – als dies im parlamentarischen Verfahren der Fall ist. Sie bewirken damit sowohl eine stärkere Kontrolle als auch eine höhere demokratische Legitimation solcher Vorhaben.

Damit der verlangte Kostendeckungsvorschlag, läuft ein Volksbegehren auf Mehrausgaben hinaus, in qualifizierter Weise erstellt werden kann, sollte in dem Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG) vorgeschrieben werden, dass den Antragstellern auf deren Wunsch vom Finanzministerium Unterstützung zu gewähren ist. Zusätzlich sollte in die nach § 20 Abs. 2 ThürBVVG vom Landtagspräsidenten zu erstellende Abstimmungsbroschüre die Verpflichtung für das Finanzministerium aufgenommen werden, zu den finanziellen Auswirkungen und Deckungsmöglichkeiten Stellung zu nehmen.

Art. 82 Abs. 5 ThürVerf – Volksbegehren | Quorum

Das Volksbegehrens-Quorum von derzeit 10 % (für die Amtseintragung von 8 %) ist im Vergleich der Bundesländer ein (mittlerweile) hohes Quorum. Es wurde mit der Verfassungsreform 2003 von seinerzeit 14 % auf die heute geltenden 10 % gesenkt. Heute haben nur noch Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen ein solch hohes Quorum, Sachsen ein noch höheres, das aber laut Sächsischem Koalitionsvertrag auf 6 % abgesenkt werden soll. Der Reformtrend in den Ländern läuft auf eine Unterschriftenhürde von 5 % hinaus, so bereits in Hamburg, Bremen und Hessen, in Brandenburg und Schleswig Holstein unter 4 % und der Vorschlag der Enquete-Kommission Demokratie in Rheinland-Pfalz von 2014 zielt gar auf 3 %.

Die vorgesehene Halbierung des Quorums für Volksbegehren auf 5 % (für Amtseintragung 4 %) ist schlüssig.