

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

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**

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 Einschätzungsprerogative 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 welchen 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