



DEMOCRACY INTERNATIONAL

DEMOCRACY INTERNATIONAL • Gürzenichstraße 21 a-c • 50667 Cologne • Germany

Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

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

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

- Drucksache 7/158 -

*Stellungnahme
Democracy International e.V. Köln*

Democracy International e.V. begrüßt die Gesetzesinitiative „Weiterer Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene.“.

Wir nehmen wie folgt Stellung:

A. Änderung Art. 48 der Landesverfassung - Wahlalter 16 Jahre

Democracy International unterstützt die vorgeschlagene Absenkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre.

Die Forderung nach der Absenkung des aktiven Wahlalters ist keine neue, sondern folgt einem empirischen Trend. 2011 konnten 16-Jährige im Land Bremen erstmals ihre Stimme bei den Landtagswahlen abgeben. Inzwischen haben sich die Länder Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein und jüngst auch Baden-Württemberg ebenfalls für das Wahlalter ab 16 Jahren entschieden.¹ Der Deutsche Bundestag debattiert über eine entsprechende Verfassungsänderung², und das EU-Parlament sieht diese Möglichkeit des aktiven Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament für seine Mitgliedsstaaten vor.³

Gerade die vergangenen Jahre zeigen deutlich und erneut die Bereitschaft junger Menschen sich aktiv am demokratischen Prozess zu beteiligen. Schülerinnen und Schüler setzten sich entschieden für ihr „Recht auf Zukunft“ im Rahmen der Klimadebatte ein. Sie verweisen damit implizit auf ein demokratiethoretisches Argument: Durch die Gesetzgebung des Parlaments werden Regeln für das ganze Volk beschlossen. Allerdings betreffen die Folgen dieser Regeln aus zeitlicher Perspektive nicht immer diejenigen die sie mehrheitlich beschließen - wie gerade die Klimadebatte beispielhaft zeigt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24.03.2021 auf die „Freiheitsrechte“ der „zum Teil noch sehr jungen Beschwerdeführenden“ hingewiesen⁴. Schon Abraham Lincolns' Definition einer Demokratie „*government of the people, by the people, for the people*“ verweist auch auf die Notwendigkeit diejenigen Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidung mit einzubeziehen, die von dieser auch in der Zeitachse betroffen sind und sie diese dann auch faktisch nicht mehr zurückholen können.

Die Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre ist aber nicht nur als ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit zu sehen. Sie bedeutet auch eine Stärkung der demokratischen Institutionen und des demokratischen Prozesses: Viele Schülerinnen und Schüler werden als potentielle Wählerinnen und Wähler weit früher als bisher den Wahlprozess und die Programme der zur Wahl stehenden Parteien, den politischen Prozess insgesamt diskutieren. Es ist auch zu erwarten, dass in den Schulen die Themen Demokratie, Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und Wahlen intensiver und „praktischer“ behandelt werden. Viele Gespräche und Diskussionen werden folgen.

Diese zu erwartenden Folgen der Wahlaltersenkung stärken die Demokratie und ihre Institutionen.

Argumente gegen die Absenkung des aktiven Wahlalters erscheinen aus Sicht von Democracy International e.V. wenig überzeugend. Auch das bislang gesetzte Wahlalter ab 18 Jahren erscheint als fakultativ gesetzt. Schon lange erlauben beispielsweise die meisten der politischen Parteien eine Parteimitgliedschaft ab 16 Jahren. Junge Menschen können in dieser Weise am politischen Prozess

1 Zicht, Wilko, <https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm>; SWR Aktuell, <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/reform-wahlrecht-landtag-bw-100.html>;

2 Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-891932>;

3 Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28242/meps-begin-revising-rules-on-eu-elections-calling-for-pan-european-constituency>;

4 Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_tbrv265618.html;jsessionid=6A1DAEB0C48910CC262BAC912E28718B.2_cid344;

teilhaben, Parteiprogramme und Kandidat:innen für Wahlen mitbestimmen, aber: schließlich nicht bei Wahlen mitwählen. Dies erscheint als nicht stimmig.

Die gesetzliche Bestimmung des Wahlalters ist, wie auch die Festlegung der Volljährigkeit, wesentlich eine politische Entscheidung, denn sie kann durch wissenschaftliche Erkenntnisse über den Sozialisationsprozess nicht eindeutig beantwortet werden. Heute liegt in Deutschland die Volljährigkeit einer Bürgerin, eines Bürgers bei 18 Jahren. Gleichzeitig sieht das Strafgesetzbuch bis zum 21. Lebensjahr die mögliche Anwendung des Jugendstrafrechts vor.⁵ Doch das Alter für die Volljährigkeit bleibt bei 18 Jahren.

Die bisherigen Erfahrungen bei Landtagswahlen, in denen 16-Jährige an Wahlen teilnehmen konnten, stimmen zuversichtlich (Thorsten Faas/Arndt Leininger, 2020)⁶. Wir ermutigen den Thüringer Landtag die Verfassung, wie vorgeschlagen, zu ändern und ca. 30 000 Bürgerinnen und Bürgern⁷ das aktive Wahlrecht zu gewähren.

Die oben dargestellten Argumente sprechen auch für die Senkung des passiven Wahlalters. Es kann von uns allerdings nicht beurteilt werden, inwieweit die in der Begründung des Antrags genannten juristischen Gründe (Volljährigkeit) einer Umsetzung entgegenstehen.

B. Änderungen des Artikels 68 Verfassung von Thüringen („Einwohnerantrag“)

Democracy International e.V. unterstützt die vorgesehene Senkung der notwendigen Zahl von Unterschriften für den „Einwohnerantrag“ und ist erfreut über die Möglichkeit der Teilhabe an diesem Instrument für in Thüringen lebende Menschen, auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit, ab dem 14. Lebensjahr.

Art. 68 des Entwurfs institutionalisiert ein Beteiligungsinstrument für Bürgerinnen und Bürger, welches ihnen erlaubt das (Gesetzes-)Initiativrecht wahrzunehmen und mit der notwendigen Anzahl von Unterschriften dem Landtag einen (Gesetzes-)Vorschlag zur Beschlussfassung vorzulegen. Dem Landtag selbst bleibt es unbenommen den Vorschlag der Unterzeichnenden anzunehmen, verändert anzunehmen oder abzulehnen (Agenda Initiative).

Elf unterschiedliche Bundesländer kennen dieses Instrument und integrierten es in ihre Verfassungsstruktur. In einigen Fällen ist die Agenda Initiative ein erster, notwendiger Schritt für die Beantragung eines Volksbegehrens.⁸

Die vorgeschlagene Senkung der für den Erfolg eines Antrags notwendigen Zahl der Unterschriften auf 10 000 (ca. 0,6% der Wahlberechtigten) stellt eine deutliche Verbesserung dar. Dies gilt entsprechend für die Öffnung des vorgeschlagenen Instruments „Einwohnerantrag“ für 14-Jährige

⁵ Siehe dazu auch: Hoffmann-Lange, Ursula/de Rijke, Johann: Die Entwicklung politischer Kompetenzen und Präferenzen im Jugendalter. Ein empirischer Beitrag zur Diskussion um die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre. In: Alemann, Ulrich von/Moriok, Martin/Godewerth, Thelse (Hrsg.): Jugend und Politik. Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend. Baden-Baden (2006): Nomos, S. 59-74. Hurrelmann, K. (2016). Für eine Herabsetzung des Wahlalters. In: Gürlevik, A., Hurrelmann, K., Palentien, C. (eds) Jugend und Politik. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09145-3_14

⁶ Thorsten Faas/Arndt Leininger, 2020: Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters. Otto-Brenner-Stiftung, OBS-Arbeitspapier 41.

⁷ Geschätzte Zahl aus dem Jahr 2015; entnommen dem Artikel der Online-Ausgabe von Welt.de, <https://www.welt.de/regionales/thueringen/article138275354/In-Thueringen-sollen-bald-16-Jaehrige-waehlen-duerfen.html>;

⁸ Siehe dazu Näheres in: Rehmet, Frank (2021), Volksbegehrensbericht 2021, Mehr Demokratie e.V., Berlin; Datenbank „Direct Democracy Navigator“ <https://www.direct-democracy-navigator.org>;

und älter, die Ausweitung der Unterschriftsberechtigung auf in Thüringen dauerhaft lebende Bürger:innen, auch ohne deutsche Staatsbürgerschaft und den Verzicht auf Themenbegrenzungen.

Wir sehen in dieser vorgesehenen Regelung nicht nur Chancen für das parlamentarische System im Allgemeinen, sondern auch für das Thüringische Parlament im Besonderen. Dies gilt unseres Erachtens insbesondere mit Blick auf die Außenwirkungen des Prozesses der Beschlussfassung über einen solchen Antrag im Parlament dann, wenn die letztlich erfolgreichen Antragsteller:innen sich im parlamentarischen Prozess aufgenommen und ernst genommen fühlen. Unseres Erachtens genügt dabei das vorgesehene Anhörungsrecht nach Art 68 (3) in den zuständigen Ausschüssen nicht.

Wir schlagen deshalb vor, in Ergänzung zur Anhörung in den Ausschüssen, im Falle eines erfolgreichen „Einwohnerantrags“ auch eine öffentliche Anhörung im Plenum durchzuführen. Damit wäre ein guter Anreiz für die Bürger:innen geschaffen, das Instrument als themenzentriertes Dialoginstrument mit den Volksvertreter:innen im Parlament direkt zu nutzen. Der parlamentarische Rahmen schafft die Basis für einen rationalen Austausch von Argumenten und wirkt damit der „Politikverdrossenheit“ und informellen Ressentiments entgegen.

Mit Blick auf die vorgesehene Möglichkeit der gesellschaftspolitischen Teilhabe von nicht wahl- und abstimmungsberechtigten Bürger:innen, insbesondere in Thüringen lebende Migrant:innen bedeutet diese Form der Integration in den politischen Prozess eine Anerkennung als Mitbürger:innen, u.U. auch des sich nicht im Mehrheitskonsens befindlichen Bürgers, der Bürgerin. Zugleich muss das Parlament sich zu den jeweiligen Positionen verhalten, was gleichzeitig jene stärkt, die ihre bisherige Position zum vorgestellten Vorschlag beibehalten.

C. Änderungen des Artikels 82 der Verfassung von Thüringen (Volksbegehren)

Bei Inkrafttreten der Änderungen würde für ein erfolgreiches Volksbegehren sowohl die Unterschriftenhürde auf 4% bzw. 5% (amtliche Eintragung bzw. freie Sammlung) und finanzwirksame Volksbegehren mit Auswirkungen für den kommenden Haushalt des Landes im Grundsatz (unter bestimmten Nebenbedingungen) zulässig.

Democracy International e.V. begrüßt die geplanten Änderungen als weiteren Schritt zur Stärkung der direkten Demokratie in Thüringen. Das Land würde sich damit im Vergleich der Bundesländer im unteren Bereich der notwendigen Anzahl von Unterschriften bewegen⁹. Die Quoren variieren je nach Bundesland zwischen 3,6 Prozent und 13,2 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung.

Verfolgt man das politische Ziel, die direkte Demokratie zu stärken, so sind aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger – neben thematischen Einschränkungen – das jeweilige Unterschriftenquorum in Kombination mit der Sammlungsdauer wichtige Faktoren für den Erfolg. Seit der dem Jahr 1994 kam es im Land Thüringen bislang noch nie zu einem Volksentscheid aufgrund eines Volksbegehrens¹⁰.

Das Instrument des Volksbegehrens, eine Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger dem Parlament Gesetzesvorschläge zur Annahme zu unterbreiten, oder gegebenenfalls bei Ablehnung des Bürgerentwurfs zum Volksentscheid zu bringen, unterliegt – anders als im Falle eines fakultativen

9 Eine Übersicht dazu bietet unsere Datenbank „Direct Democracy Navigator“, https://www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs?page=2&query=Germany++PCI+&sort=political_level&utf8=√&view=grid;

10 Mehr Demokratie e.V. Thüringen, <https://thueringen.mehr-demokratie.de/volksbegehren/volksbegehren-in-thueringen-seit-1994>

Referendums (Einspruchsverfahren gegen ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz) – qua Struktur des Instruments nicht einem besonderen Zeitdruck.

Mit Blick auf die vorgesehene, relativ kurze Sammlungszeit von nur 2 bzw. 4 Monaten würden wir deshalb vorschlagen, zumindest die Sammlungszeit bei freier Sammlung auf 6 Monate zu verlängern, oder entsprechend die Zahl der notwendigen Unterschriften bei freier Sammlung auf nicht mehr als 4% anzusetzen. Entsprechend regen wir an, die Sammlungszeit bei amtlicher Sammlung um mindestens zwei Monate zu verlängern.

Die Einbeziehung der Möglichkeit von finanzwirksamen Volksbegehren für den kommenden Haushalt ist aus unserer Sicht ein positiver Schritt für Bürgerinnen und Bürger und stärkt die Möglichkeiten der Mitwirkung am politischen Geschehen des Landes. Wir würden jedoch vorschlagen, das vorgesehene Kriterium des Kostendeckungsvorschlages in Form „der für Parlamentsgesetze üblichen Maßstäbe“¹¹ nicht als hartes Entscheidungskriterium für die Zulassung eines Volksbegehrens anzusetzen und damit den Zweck des Antrags zu verunmöglichen. Ein in sich plausibler und stimmiger Kostendeckungsvorschlag sollte genügen.

In Ergänzung würden wir anregen, die Initiant:innen des Volksbegehrens diesbezüglich durch eine zentrale Anlaufstelle beratend zu unterstützen.

Gerade mit Blick auf finanzwirksame Volksbegehren wäre es sinnvoll, im Falle eines Volksentscheids, auch dem Landtag die Möglichkeit eines Gegenentwurfs einzuräumen.

D. Abschließende Bemerkungen zur vorgeschlagenen Änderung des Art. 46 und 68 Thüringische Verfassung

Der Gesetzentwurf setzt sich den „weiteren Aufbau der direkten Demokratie“ auf Landesebene zum Ziel. Democracy International e.V. sieht in diesem Vorschlag dazu einen insgesamt wichtigen und zu begrüßenden Schritt.

Aus unseren Erfahrungen, gerade in der Arbeit in Zusammenhang mit der Europäischen Bürgerinitiative (ECI) und den weltweiten Erfahrungen durch unser globales Netzwerk, möchten wir vorschlagen, die in Thüringen für Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung gestellten Instrumente

- aktiv zu bewerben und über die konkreten Möglichkeiten der Nutzung immer wieder zu informieren. Erst Bürgerinnen und Bürger, die über ihre Möglichkeiten informiert sind, werden sie nutzen können,
- sowohl im Falle des vorgeschlagenen „Einwohnerantrags“, wie beim „Volksbegehren“ erscheint eine auf Dauer gestellte Unterstützungs- und Beratungsmöglichkeit (unabhängig von der Landtagspräsident:in) zielgerichtet. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang auch eine Web-basierte Lösung.¹²

Solche Formen der Unterstützung sind u.E. sinnvolle, die Bürgerinnen und Bürger unterstützende Hilfestellungen. Sie erleichtern sowohl den Zugang zu diesen Instrumenten und erhöhen den Erfolg eines entsprechenden Antrags. Wie oben diskutiert, erscheint dies besonders im Falle eines Antrags für ein Volksbegehren auch notwendig.

¹¹ Gesetzentwurf, S. 5

¹² Sie dazu das Beispiel des ECI-Forums: <https://europa.eu/citizens-initiative-forum/> en

Über Democracy International

Democracy International (DI) ist ein 2011 in Köln gegründeter gemeinnütziger Verein. DI ging aus einem Netzwerk von Demokratie-Aktiven rund um die Gründung der Europäischen Bürgerinitiative hervor. Der Verein verfolgt das Ziel, Bürger:innenbeteiligung und direkte Demokratie auf allen politischen Ebenen zu stärken. Vier Voll- und vier Teilzeitmitarbeiter:innen führen die täglichen Arbeiten aus.

Democracy International setzt sich verstärkt für eine aktive Bürger:innengesellschaft ein. 2017 gründete der Verein das reisende Gesprächsprojekt für Bürger:innen "European Public Sphere". Die Online-Version des Projektes „Ukrainian Vibes“ wurde 2022 zum nationalen Gewinner des Charlemagne Jugendpreises des Europäischen Parlamentes gekürt.

Neben der European Public Sphere ist Democracy International Hauptorganisator der weltweit größten Konferenz zu partizipativer und direkter Demokratie, dem Global Forum on Modern Direct Democracy, 2018 in Rom nahmen mehr als 800 Menschen von fünf Kontinenten teil (hier nochmal Caro fragen).

Auf europäischer Ebene war der Verein war zudem maßgeblich an der Überarbeitung der Europäischen Bürgerinitiative und der Transparenzabstimmung im Europäischen Parlament im Jahr 2019 beteiligt. Für seinen Einsatz erhielt DI 2018 den Good Lobby Award als NGO des Jahres. Der Verein ist mittlerweile Teil des Steuerungskomitees des neu gegründeten ECI Forums der Europäischen Kommission. Er leistet hier Kampagnenhilfe für ECI-Organisator:innen zu den Themen Kampagnenarbeit, Fundraising und Kommunikation und organisiert Stakeholder-Konsultationen.