



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,<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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  
70174 Stuttgart

Web:  
[www.ivr.uni-stuttgart.de/recht](http://www.ivr.uni-stuttgart.de/recht)

Stuttgart, den 13.05.2022

(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.

Prof. Dr. Daniela Winkler