

Prof. Dr. Hermann Heußner



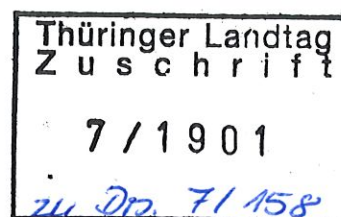
HOCHSCHULE OSNABRÜCK
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

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 –



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 Elektorsats 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/Palantien (Hrsg.): Jugend und Politik, 2016, S. 317 f.; ders., Für die Herabsetzung des Wahlalters, in: Palantien/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. – größtenteils 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, dass 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. – großenteils wörtlich – *Heußner/Pautsch*, NordÖR 2020, S. 504.

¹⁶ Vgl. z. B. *Depenheuer*, 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. Insoweit 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 Volkseurwurfs 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. Qualifikationsquoren

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 zugedachte Funktion eines Relevanztests. Denn wenn 5 % der Gesamtzahl der Wahlbeteiligten 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 Volkseutwurfs 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 Volksentscheid (ganz) zu verlieren. Die im Parlament vertretenen gegnerischen Kräfte ersparen sich ebenfalls die Mühen eines eventuellen Abstimmungskampfes und das Risiko der Niederlage im Volksentscheid.

Kommt es in dieser ersten Parlamentsphase zu keinem Kompromiss und Rückzug, beginnt nach Zustandekommen des Volksbegehrens die zweiten 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 anbelangt? 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

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.