



Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg
University of Applied Sciences

HS Ludwigsburg • Postfach 0489 • 71604 Ludwigsburg

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

Prof. Dr. Arne Pautsch

Institut für Bürgerbeteiligung
und Direkte Demokratie

Ludwigsburg, den
Bearbeiter:
Telefon:
E-Mail:
Internet:

12.05.2022

www.hs-ludwigsburg.de

vorab per Mail

THUR. LANDTAG POST
17.05.2022 07:03

12513/22

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
- Drucksache 7/158 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem mit Schreiben vom 10. März 2022 übermittelten Gesetzentwurf nehme ich hiermit
gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags gerne wie folgt schriftlich Stellung:

I. Vorbemerkungen

Mit dem übermittelten Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 7/158) wird ein Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene verfolgt. Direktdemokratische Elemente finden sich bislang in der Verfassung des Freistaats Thüringen (nachfolgend: ThürVerf) vor allem in den Bestimmungen der Art. 68 ThürVerf (Bürgerantrag) und Art. 82 (Volksbegehren; Volksentscheid).

Sie bilden neben der geplanten Absenkung des Wahlalters in der Verfassung (Art. 46 Abs. 2 ThürVerf-E) Anlass und Gegenstand der geplanten Verfassungsänderung. Die nachfolgende Stellungnahme nimmt vor allem die vorgesehenen Änderungen von Art. 68 ThürVerf (Art. 1 Nr. 2 ThürVerf-E) und Art. 82 (Art. 1 Nr. 3 ThürVerf-E) in den Blick. Diese Beschränkung der Stellungnahme erfolgt vor dem Hintergrund, dass die Absenkung des Wahlalters durch Verfassungsänderung keinen (verfassungs-)rechtlichen Bedenken begegnet und somit als anerkannt gelten und daher vorliegend bei der rechtlichen Bewertung außer Betracht bleiben kann. Verfassungspolitisch ist die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre zu begrüßen.

Zum Gesamtverständnis sei mit Blick auf die geplanten Änderungen zur direkten Demokratie angemerkt, dass nach hiesiger Auffassung auch unter der ThürVerf (und hier vor allem Art. 45 Satz 2 ThürVerf) – wie nach Maßgabe aller übrigen Landesverfassungen auch, die durchgehend direktdemokratische Elemente vor allem in Gestalt der zwei- bzw. dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebung enthalten – von einem Gleichrangigkeitsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie auszugehen ist und damit auch eine grundsätzliche Ranggleichheit zwischen Parlaments- und Volksgesetzgeber besteht.

Vgl. *F. Wittreck*, Direkte Demokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit – Eine kritische Übersicht zur deutschen Verfassungsrechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie von 2000 bis 2022, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 53, 2005 S. 111 (151 ff.); *A. 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: *N. Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, 2019*, S. 13 (25 ff.); aus der Rechtsprechung insb. *SächsVerfGH*, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01 -, *NVwZ* 2003, 472 (472 f.).

Dies bedeutet, dass es nicht nur hinsichtlich der Ergebnisse des jeweiligen Gesetzgebungsverfahrens (d.h. bezüglich des parlamentsbeschlossenen Gesetzes einerseits und des volksbeschlossenen Gesetzes andererseits), sondern auch bei einer ex ante-Betrachtung nach

Maßgabe der Verfassung keine Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers gegenüber dem Volksgesetzgeber gibt.

A. Pautsch, Verfassungsändernde Volksgesetzgebung (a.a.O.), S. 25 ff.; *ders.*, Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: W. Reutter (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern, 2020, S. 263 (272 ff.); SächsVerfGH, Urteil vom 11.07.2002 – Vf. 91-IV-01 -, NVwZ 2003, 472 (472 f.).

Demgegenüber vertritt der Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH) in Anknüpfung an die Frage, ob das Volk an der staatlichen Willensbildung teilnimmt, bislang eine gegenläufige Auffassung und betont, dass in der ThürVerf ein „Gebot des Vorrangs der repräsentativen Demokratie“ angelegt sei, das sich aus der Zusammenschau des Demokratieprinzips aus Art. 45 Satz 2 ThürVerf und dessen Absicherung in der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ergebe.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 5 und S. 83 (89 f.); zuletzt bekräftigt in ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (139) Rn. 219.

Im vorliegenden Kontext – d.h. im Hinblick auf die Verfassungskonformität des Entwurfs zur Änderung der ThürVerf – spielt das Rangverhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgeber insofern eine Rolle, als der ThürVerfGH hieraus zum einen die Frage der (auch nur teilweisen) Ausübung von Staatsgewalt ableitet und der Entwurf eine Ausweitung der Teilhabemöglichkeiten im Rahmen des vorgeschlagenen Einwohnerantrages (Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs, vgl. sogleich unter II.1.) gerade vorsieht. Zum anderen bleibt zu prüfen, ob die Änderungen des Art. 82 ThürVerf zu Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs) – nämlich im Hinblick auf den sog. Finanzvorbehalt in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf (Art. 1 Nr. 3a des Entwurfs) und das Unterschriftenquorum in Art. 82 Abs. 5 ThürVerf (Art. 1 Nr. 3b des Entwurfs) – den Vorgaben des ThürVerfGH insoweit ebenfalls genügen, d.h. ihre Einhaltung im Volksgesetzgebungsverfahren „institutionell abgesichert“ ist.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 5 und S. 83 (89 ff.).

II. Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen zur direkten Demokratie

1. Ausweitung des Bürgerantrags zu einem Einwohnerantrag

Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs zielt darauf, den bisherigen Bürgerantrag nach Art. 68 ThürVerf im Wege der Verfassungsänderung in einen Einwohnerantrag umzuwandeln. Damit ändert sich im Kern zunächst der Kreis der potenziellen Antragstellerinnen und Antragsteller, d.h. der Personen, die beantragen können, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten.

a) Länderrechtsvergleichende Einordnung

Sowohl der Bürgerantrag bisheriger Prägung (Art. 68 ThürVerf) als auch die vorgesehene Änderung zu einem Einwohnerantrag (Art 68 des Entwurfs) stellen unter den Instrumenten der direkten Demokratie sog. **Befassungsinitiativen** dar, die es ermöglichen, dem Parlament (Landtag) einen Gegenstand der politischen Willensbildung zu unterbreiten und dieses zu veranlassen, sich mit dem Antrag bzw. dessen Gegenstand im Rahmen seines parlamentarischen Verfahrens zu befassen.

Zum Begriff *A. Pautsch*, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie ohne rechtliche Bindungskraft“, in: N. Braun Binder et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, 2018, S. 183 (190 f.); vgl. auch *J.-D. Kühne*, Gesetzgeberisches Neuland für Niedersachsen: Das Volksabstimmungsgesetz auf Grundlage des Art. 50 Abs. 2 NV, in: NdsVBl 1995, S. 25 (26 f.), der von einem „Befassungserzwingungsverfahren“ spricht.

Im Länderrechtsvergleich ergeben sich allerdings einige wesentliche Unterschiede hinsichtlich der (verfassungs-)rechtlichen Ausgestaltung der Befassungsinitiative. Um die in Thüringen nunmehr vorgeschlagene Umwandlung bzw. Ausweitung des Bürgerantrags, der ebenfalls als Befassungsinitiative zu werten ist, zu einem Einwohnerantrag einordnen und die rechtlichen Anforderungen herausstellen zu können, erscheint es sinnvoll, zunächst kurz die Parallelen in den übrigen Bundesländern zu referenzieren.

Als eigenständiges und von der direkten Demokratie im Übrigen – d.h. Volksbegehren und Volksentscheid – abgekoppeltes Instrument existiert eine Befassungsinitiative neben Thüringen (im Sinne des Bürgerantrags nach Art. 68 ThürVerf) u.a. in Mecklenburg-Vorpommern (Art. 59 MVVerf), Niedersachsen (Art. 47 NdsVerf), Nordrhein-Westfalen (Art. 67a NRWVerf), Rheinland-Pfalz (Art. 108a RhPfVerf) und Sachsen-Anhalt (Art. 80 LSAVerf). In diesen Ländern ist keine Verknüpfung mit dem Volksgesetzgebungsverfahren vorgesehen, obschon antragsberechtigt jeweils nur die abstimmungsberechtigten Bürger des Landes sind. Auch die Volksinitiative in Berlin, die wegen ihrer fehlenden Anknüpfung an die Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigung der Sache nach eine Einwohnerinitiative darstellt (Art. 61 BlnVerf), ist – ebenso wie die dieser im Grundsatz vergleichbaren und vom Volksgesetzgebungsverfahren nach Art. 50 HmbVerf ebenfalls losgelösten „Volkspetition“ in Hamburg (Art. 29 HmbVerf) – in diesen Kontext einzuordnen, an die der vorliegende Vorschlag des zum Einwohnerantrag auszuweitenden Bürgerantrags nach Art. 68 ThürVerf angelehnt scheint.

Zur Volksinitiative als Einwohnerinitiative in Berlin etwa *P. Michaelis*, in: H.-J. Driehaus (Hrsg.), *Verfassung von Berlin, Taschenkommentar*, 4. Aufl. 2020, Art. 61 Rdnr. 1 ff.; siehe auch *A. Pautsch*, *Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“* (a.a.O.), S. 183 (190 f.).

In den meisten übrigen Ländern, die ein solches direktdemokratisches Instrument vorsehen (so etwa in Brandenburg [Art. 76 ff. BbgVerf], Hamburg [Art. 50 HmbVerf], Sachsen [Art. 72 f. SächsVerf] und Schleswig-Holstein [Art. 48 f. SchlHVerf], aber auch der erst durch das 21. LVÄndG vom 01.12.2015 eingeführte Volksantrag in Baden-Württemberg [Art. 59 Abs. 2 BWVerf]) – ist die Befassungsinitiative je nach Bezeichnung als „Volksinitiative“ oder

„Volksantrag“ dort mehr oder weniger integraler Bestandteil des (dann) dreistufigen Volksgesetzgebungsverfahrens.

Vgl. *A. Pautsch*, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ (a.a.O.), S. 183 (191).

Sie bildet entweder die zwingende erste Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens oder kann anderweitig – nämlich dann, wenn der Landtag ihr nicht entsprochen hat – zum Gegenstand des Volksgesetzgebungsverfahrens erhoben werden.

Verfassungsvergleichend auch *J. Stender-Vorwachs*, in: V. Epping et al. (Hrsg.), *Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung*, Handkommentar, 2. Aufl. 2021, Art. 47 Rn. 6 f.; *D. Winkler*, in: V.M. Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, 2018, Art. 59 Rn. 14 f. (insb. Fn. 50); *A. Pautsch*, Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ (a.a.O.), S. 183 (190 f.).

Vor diesem Hintergrund bleibt festzustellen, dass jedenfalls in den Fällen, in denen eine rechtliche Verknüpfung mit dem Volksgesetzgebungsverfahren besteht bzw. zumindest möglich ist, auch mit der Befassungsinitiative die Schwelle zur (jedenfalls stückweisen) Teilhabe des Volkes bzw. von dessen Teilen an der staatlichen Willensbildung erreicht ist.

b) Rechtliche Bewertung der Neuregelung des Art. 68 ThürVerf

Nimmt man vor dem Hintergrund der vorangegangenen Erwägungen die Neuregelung des Art. 68 ThürVerf – d.h. die Ausweitung des Bürgerantrags zum Einwohnerantrag (Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs) – in den Blick, bleibt festzustellen, dass diese weiterhin losgelöst von jeglicher Verknüpfung mit der Volksgesetzgebung nach Art. 82 ThürVerf bleibt. In Thüringen ist es auch in Ansehung der vorgeschlagenen Verfassungsänderung (wie bisher) nicht möglich, einen im Rahmen der Befassung des Landtags erfolglosen Bürgerantrag über eine Gesetzesvorlage dem Volksgesetzgebungsverfahren und somit im Ergebnis einem Volksentscheid

zuzuführen, was bei einem nicht mehr an die Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigung anknüpfenden Einwohnerantrag ohnehin ausgeschlossen wäre.

Der ThürVerfGH hat – insoweit in Übereinstimmung mit der Verfassungslage in anderen Bundesländern – festgestellt, dass es sich bei (isolierten) Befassungsinitiativen wie dem Bürgerantrag nach Art. 68 ThürVerf nicht um Ausübung von Staatsgewalt handelt, da die einzelnen Teilnehmer eines Antragsverfahrens sich nicht als Teile des Volkes als souveränem Träger aller Staatsgewalt betätigten, sondern ihnen lediglich ein Mittel individueller Einwirkung auf die politische Willensbildung zustehe, durch das dem jeweiligen Anliegen eine höhere Durchschlags- und Überzeugungskraft verliehen werden könne.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, S. 83 (87); *M. Baldus*, in: J. Linck et al. (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, 2013, Art. 68 Rn. 2.

Bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des ThürVerfGH bedeutet dies Folgendes: Wenn bereits in Ansehung des bestehenden Bürgerantrags nach Art. 68 ThürVerf nicht von der Ausübung von Staatsgewalt ausgegangen werden kann, weil als politisches Maximum nur ein Befassungsrecht des Landtags mit dem Gegenstand des Bürgerantrags – nicht aber ein verbindlicher Parlamentsbeschluss im Sinne des eingereichten Antrags – besteht, kommt es auf die Anbindung an die Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigung der Teilnehmenden nicht an. Dies wiederum hat zur Folge, dass eine Öffnung des Bürgerantrags für einen Personenkreis, der über die Wahl- bzw. Abstimmungsberechtigten hinausreicht (mithin also die geplante Ausweitung zu einer Einwohnerinitiative) verfassungsrechtlich nichts entgegenzusetzen ist. Im Gegenteil dürfte bei allen Unterschieden, die sich im Verhältnis zur kommunalen Ebene auf tun, auch die jüngere Rechtsprechung des ThürVerfGH zum kommunalen Einwohnerantrag übertragbar sein.

Vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (138 f.) Rn. 211 ff.

Denn soweit es um die Frage der Teilhabe an der staatlichen (dort: kommunalen) Willensbildung geht, ergibt sich kein Unterschied zum hier maßgeblichen Einwohnerantrag: Nach der Diktion des ThürVerfGH verstößt die Beteiligung von Nicht-Wahlberechtigten an einem kommunalen Einwohnerantrag nicht gegen das Demokratieprinzip bzw. das Prinzip der Volkssouveränität, da die eigentliche Sachentscheidung bei dem durch den Wahlakt des jeweiligen Teilvolks demokratisch legitimierten Vertretungsorgan verbleibt.

Vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (138 f.) Rn. 213 ff.

Im Hinblick auf die Ausweitung des Kreises der im Rahmen eines künftigen Einwohnerantrages nach Art. 68 ThürVerf Antragsberechtigtem kann danach vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung nichts anderes gelten. Der Unterschied besteht allein darin, dass an die Stelle des Bezuges zum kommunalen Teilvolk das Gesamtvolk des Freistaats Thüringen als Landesvolk träte. Der ThürVerfGH hat freilich selbst die Verbindung zu seiner bisherigen Rechtsprechung zum Bürgerantrag hergestellt.

Vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 25.09.2018 – VerfGH 24/17 -, NVwZ-RR 2019, 129 (138 f.) Rn. 215.

Daher erscheint die mit Art. 1 Nr. 2 des Entwurfs vorgeschlagene Regelung insgesamt als verfassungsrechtlich tragfähig; insbesondere dürften die Ausführungen des ThürVerfGH zum kommunalen Einwohnerantrag auf die geplante Neuregelung des Art. 68 ThürVerf weitgehend übertragbar sein.

c) Rechtspolitische Anmerkung

Mit der Ausweitung des bestehenden Bürgerantrags zu einem Einwohnerantrag wird dieses direktdemokratische Instrument der kollektiven Parlamentspetition – und hier vor allem der zu veröffentlichenden Petition im Sinne von § 14 ThürPetG – noch weiter angenähert. Nimmt

man hinzu, dass es seit Bestehen der ThürVerf (1994) keinen erfolgreichen Bürgerantrag gegeben hat – mutmaßlich wegen der nach wie vor hohen Hürde bezüglich der Unterstützerunterschriften von derzeit immer noch mindestens 50.000 Unterschriften (Art. 68 Abs. 3 ThürVerf) –, erscheint es im Sinne einer Öffnung des neuen Instruments des Einwohnerinitiative auch für dessen Praxistauglichkeit überdenkenswert, das derzeit geplante Unterschriftenquorum nochmals abzusenken. Um die Abgrenzung zur öffentlichen Petition, für die nach § 16 Abs. 1 S. 2 ThürPetG eine Mindestmitzeichnung von 1.500 Petenten zur Auslösung einer Anhörung im Landtag gilt, zu ermöglichen und dem qualifizierten Einwohnerantrag als Befassungsinitiative Rechnung zu tragen, erscheint etwa eine Absenkung auf 5.000 Unterstützerunterschriften für den Einwohnerantrag angezeigt.

2. Neuregelungen im Zusammenhang mit Volksbegehren und Volksentscheid

a) Neufassung des Finanzvorbehalts in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf

Nach Art. 1 Nr. 3a des Entwurfs soll der sog. Finanzvorbehalt in Art. 82 Abs 2 ThürVerf dergestalt eingeschränkt werden, dass der bisherige Ausschluss des „Landeshaushalts“ nunmehr lediglich noch das „Landeshaushaltsgesetz“ umfassen soll. Diese Regelung ist vor dem Hintergrund dessen, dass ein weit gefasster Finanzvorbehalt (treffender wohl: Finanztabu) nach wie vor eine hohe Hürde für den Erfolg eines Volksgesetzgebungsverfahrens darstellt, zu begrüßen.

Es bleiben allerdings gerade insoweit mit Blick auf den Verfassungsraum Thüringens die Anforderungen zu berücksichtigen, die der ThürVerfGH bezüglich der eingangs (siehe oben unter I.) dargestellte Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers aufgestellt hat, und zwar ausdrücklich auch zum Budgetrecht des Parlaments als durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ewigkeitsgeschützten Teil eines „gewaltenteiligen, demokratischen Verfassungsstaats“.

So ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 6 und S. 83 (91 ff.).

Es gilt also, wie es der ThürVerfGH ebenfalls pointiert herausgestellt hat, auch insoweit sicherzustellen, dass die Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung vor der Volksgesetzgebung tatsächlich im Verfahren der Volksgesetzgebung institutionell abgesichert wird.

ThürVerfGH, Urteil vom 19.09.2001 – VerfGH 4/01 -, LKV 2002, Ls. 5 und S. 83 (89 ff.).

Ob dies mit Blick auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 82 Abs. 2 ThürVerf der Fall ist, kann vor dem Hintergrund der bisherigen Verfassungsrechtsprechung allenfalls prognostiziert werden. Es spricht angesichts der Orientierung an der Auslegung des Verfassungsgerichtshofs Berlin (Urteil vom 06.10.2009 – VerfGH 143/08) bezüglich des Kriteriums „zum Landeshaushaltsgesetz“ und der weiteren Absicherungen, die nunmehr im vorliegenden Entwurf vorgesehen sind, indes einiges dafür, dass diese verfassungsgerichtlichen Anforderungen eingehalten sind. So dürfte die Formulierung „zum Landeshaushaltsgesetz“ klarstellen, dass es um einen unmittelbaren Bezug zum aktuell in Vollzug befindlichen Haushaltsgesetz geht und damit allgemeine bzw. abstrakte Bezüge zum Landeshaushalt insgesamt ausgeschlossen sind. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass nach Art. 82 Abs. 2 S. 2 ThürVerf-E künftig ausdrücklich vorgesehen ist, dass Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen auf zukünftige Haushaltsgesetze und Haushaltspläne „den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, denen auch der Landtag für die Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan unterliegt“, entsprechen müssen. Ebenfalls bedeutsam ist mit Blick auf die nach dem ThürVerfGH geforderte Absicherung der Prävalenz des Parlamentsgesetzgebers - auch und vor allem hinsichtlich des von Art. 83 Abs. 3 ThürVerf geschützten Budgetrechts -, dass Art. 82 Abs. 2 S. 3 bis 5 ThürVerf-E nunmehr die Pflicht zur Vorlage eines Deckungsvorschlags enthält, der den nach den für Parlamentsgesetze üblichen Maßstäben zu genügen hat. Nach hiesiger Einschätzung dürfte angesichts dieser Vorkehrungen im Zusammenhang mit der Modifizierung des Haushaltsvorbehalts davon auszugehen sein, dass den Anforderungen des ThürVerfGH – wie zuvor dargetan – genügt ist.

b) Neufassung des Unterschriftenquorums in Art. 82 Abs. 5 ThürVerf

Auch die nach Art. 1 Nr. 3b des Entwurfs vorgesehene Absenkung des Unterschriftenquorums für die Auslösung eines Volksbegehrens von derzeit 10 Prozent (bei Amtseintragung: 8 Prozent) auf 5 Prozent (bei Amtseintragung: 4 Prozent) ist zu begrüßen, muss aber in der Gesamtbetrachtung ebenfalls der Anforderung des ThürVerfGH genügen, dass der Prävalenz des Parlamentsgesetzgebers gegenüber dem Volksgesetzgeber in der Ausgestaltung des Volksgesetzgebungsverfahrens hinreichend Rechnung getragen ist (zum Maßstab siehe oben). Insofern dürfte maßgeblich sein, dass der spätere Volksentscheid nach Maßgabe von Art. 82 Abs. 7 S. 3 Hs. 2 ThürVerf im Wege des Zustimmungsquorums von 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten bereits eine verfassungskräftige Absicherung – als Ausdruck einer hinreichenden Rückbindung an das Volk – erfährt. Vor diesem Hintergrund erscheint die Absenkung des einleitenden Unterschriftenquorums für das Volksbegehren auf 5 Prozent – auch im Länderrechtsvergleich – als angemessen und auch im Einklang mit der ThürVerf stehend.

Ludwigsburg, den 12.05.2022

gez. Prof. Dr. Arne Pautsch