

Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Str. 1  
99096 Erfurt

per e-mail: [poststelle@landtag.thueringen.de](mailto:poststelle@landtag.thueringen.de)

FB Rechtswissenschaften  
Institut für Öffentliches Recht

**Prof. Dr. Hans-Detlef Horn**

fon +49 (0) 6421 28 - 23 810  
fax +49 (0) 6421 28 - 23 839  
[hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de](mailto:hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de)

Petra Kühn (Sekretariat)  
fon +49 (0) 6421 28 - 23 126  
[petra.kuehn@jura.uni-marburg.de](mailto:petra.kuehn@jura.uni-marburg.de)

Savignyhaus  
Universitätsstr. 6  
D - 35037 Marburg

## Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen  
DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des  
Freistaats Thüringen (Gesetz zum weiteren Ausbau der  
direkten Demokratie auf Landesebene)

Drucksache 6/4806

– Anhörung des Innen- und Kommunalausschusses  
des Thüringer Landtages –

## **I. Gegenstand des Gesetzentwurfs**

**1** Mit dem vorbezeichneten Gesetzentwurf beabsichtigen die Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN einen weiteren Ausbau der direkt-demokratischen Elemente der Thüringer Demokratie.

**2** Im Einzelnen zielt der Gesetzentwurf auf

- die Senkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre,
- den Umbau des Bürgerantrags zu einem Einwohnerantrag, durch den bei einer Senkung der Unterstützungsunterschriften auf 10.000 alle in Thüringen ansässigen Einwohner ab Vollendung des 14. Lebensjahres berechtigt werden,
- die Beseitigung des Finanzvorbehalts für Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen auf zukünftige Haushaltsgesetze und Haushaltpläne,
- die Halbierung der Zustimmungsquoren für Volksbegehren.

## **II. Vorbemerkung**

**3** Der Gesetzentwurf basiert auf der Grundforderung nach „mehr Demokratie ohne Repräsentation“ und steht mit dieser Forderung im Horizont des andauernden Ringens um die Verfassung der Demokratie in Thüringen.

**4** Mögen auch die Bedürfnisse der Bürger und Einwohner nach direkt-demokratischer Teilhabe an politischen Sachentscheidungen gestiegen sein – getragen auch von einer vielstimmigen Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie –, so ist doch vor beidem zu warnen: vor einer überzogenen, gegen die Institutionen der repräsentativen Demokratie gewendeten Krisenrhetorik wie vor einer Überhöhung direkt-demokratischer Formen zu politischen „Allheilmitteln“.

**5** In politisch-praktischer Hinsicht kann die Frage daher immer nur dahin gehen, ob und unter welchen Bedingungen die Ergänzung einer im Grundzug legitimen und befürworteten repräsentativen Ordnung um direktdemokratische

Elemente sinnvoll ist oder nicht bzw. die Demokratie belebt und ihre Akzeptanz befördert oder diese delegitimiert und schwächt.

**6** Nachdem die Regeln der Thüringer Demokratie inzwischen weitgehend und bis in Details hinein auf Verfassungshöhe normiert sind, strebt der Gesetzentwurf mit seinem Ansinnen, die Möglichkeiten direkter Demokratie zu erweitern, konsequenterweise nach einer Änderung der Verfassung.

**7** In verfassungsrechtlicher Hinsicht kann daher der Maßstab, an dem sich die Regelungsvorschläge messen lassen müssen, nur der Kerngehalt des Demokratieprinzips sein, den die Thüringer Verfassung in Art. 83 Abs. 3 für unabänderlich erklärt, mithin jeder legalen Änderung entzieht.

### **III. Im Einzelnen**

#### **1. Zu Artikel 46 Abs. 2 (Art. 1 Nummer 1 Buchstabe b des Entwurfs)**

**8** Nach dem Gesetzentwurf soll das Mindestalter für das aktive Wahlrecht zur Teilnahme an Landtagswahlen – und ebenso für das aktive Stimmrecht zur Teilnahme an der Volksgesetzgebung – von bisher 18 Jahre auf 16 Jahre gesenkt und damit der für Kommunalwahlen und Bürgerentscheide geltenden Wahl- bzw. Stimmberechtigung (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 ThürKWG, § 2 Abs. 1 ThürEBBG) angepasst werden.

**9** So unzweifelhaft sich das Demokratieprinzip und mit ihm der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl einer altersmäßigen Begrenzung des Wahl- und Stimmrechts „nach oben“ entgegenstellt, so unzweifelhaft lassen beide eine altersmäßige Begrenzung „nach unten“ zu.

**10** Weithin unstrittig garantiert die Festsetzung eines Mindestwahlalters das für die Teilnahme an demokratischen Wahlen und Abstimmungen erforderliche Maß an Reife und Urteilskraft, an Kommunikationsfähigkeit und politischem Verantwortungsbewusstsein. In dieser Funktion und damit auch: unter dieser Voraussetzung gehört ein Mindestwahlalter zum änderungsfesten Kern der Verfassungsentscheidung für die demokratische Staatsform im Sinne des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf.

**11** Vor diesem Hintergrund wird es in der Rechtslehre überwiegend bejaht, freilich durchaus auch bestritten, dass dem verfassungsändernden Ge-

setzgeber ein gewisser Spielraum für eine Absenkung des Wahlalters unter 18 Jahre bzw. unter die Volljährigkeit zukommt.

**12** Dabei steht weder Art. 38 Abs. 2 GG noch das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG einer landesgesetzlichen Absenkung des Mindestalters unter 18 Jahre für das aktive Wahlrecht entgegen, sofern dabei die Maßgebung einer hinreichenden politischen Einsichtsfähigkeit gewahrt bleibt.

**13** Der ThürVerfGH hat über die Entscheidung des Gesetzgebers, das aktive Wahlalter für *Kommunalwahlen* auf 16 Jahre abzusenken, noch kein abschließendes Urteil (in der Hauptsache) gefällt. Demgegenüber hat zuletzt der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg entschieden, dass die Zuerkennung des Wahlrechts für 16- und 17-Jährige (für Kommunalwahlen) unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraums mit dem Demokratieprinzip und dessen Anforderungen an die politische Einsichtsfähigkeit vereinbar sei (Urteil vom 21.7.2017, VBIBW 2018, S. 63 ff. mit eingehender Würdigung entwicklungspsychologischer Expertisen).

**14** Für die Beteiligung an Landtagswahlen sehen aktuell nur die Länder Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein ein Mindestalter von 16 Jahren vor.

**15** Unbeschadet dessen ist festzuhalten, dass eine Synchronisierung des Mindestwahlalters über alle Ebenen, konkret eine Angleichung der Altersgrenze des Landtagswahlrechts an diejenige des Kommunalwahlrechts, verfassungsrechtlich nicht geboten ist. Ein derartiges „wahlrechtliches Homogenitätsgebot“ lässt sich weder im Landes- noch im Bundesverfassungsrecht nachweisen (und schon gar nicht zu der Forderung vorantreiben, dann müssten schließlich auch bei der Bundestagswahl 16- und 17-Jährige teilnahmeberechtigt sein).

**16** Vielmehr lässt sich umgekehrt danach fragen, ob die gesamtstaatliche Bedeutung und Tragweite von Landtags-(wie Bundestags-)wahlen (und Volksentscheiden), die sie von der auf örtliche Angelegenheiten beschränkten Relevanz der kommunalen Demokratie kategorisch unterscheidet, nicht dazu veranlassen muss, diesen Unterschied auch in den demokratischen Anforderungen an das jeweilige Mindestwahlalter zu konfrontieren. Dann wären diese Anforderungen – im verfassungsrechtlichen Spannungsfeld zwischen allgemeiner und altersabhängiger Wahlberechtigung – je nach Wahlraum differenziert zu entfalten.

**17** In diesem Spannungsfeld gilt allemal: Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, wie er durch das Demokratieprinzip im Sinne des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf vor dem verfassungsändernden Gesetzgeber geschützt ist, setzt diesen nicht unter den latenten Druck, das Mindestwahlalter „so niedrig wie möglich“ anzusetzen. Mit anderen Worten: Aus Art. 83 Abs. 3 ThürVerf folgt keinerlei verfassungsnormative Bedrängnis, weder eine Erwartung noch ein Auftrag noch gar ein Gebot, das im geltenden Art. 46 Abs. 2 ThürVerf festgelegte Mindestalter zur Teilnahme an landesweiten Wahlen und Abstimmungen von 18 Jahre auf 16 Jahre abzusenken.

**18** Dass der verfassungspolitische Handlungsspielraum für eine solche Absenkung beschränkt ist, wird vielfach auch damit begründet, dass ein Wahlrecht schon ab 16 Jahre zu einem „inneren Widerspruch der Rechtsordnung“ (P. Badura) führe: Unter 18-Jährigen werde als Minderjährigen die Geschäftsfähigkeit im bürgerlichen Rechtsverkehr versagt, demgegenüber aber zugestanden, über die demokratische Grundlegitimation und politischen Grundausrichtung des staatlichen Gemeinwesens mitzuentcheiden.

**19** Das – ebenso beliebte – Gegenargument, im bürgerlichen Geschäftsverkehr gehe es um rechtliche Selbstbindung, während es bei der Wahlteilhabe doch nur um die Teilnahme an einer Massenveranstaltung ohne individuelle Rechtsfolgewirkungen gehe, kann freilich nicht überzeugen. Es verkennt die rechtserhebliche Bedeutung jeder Wahlentscheidung, oder: Hier wird eine Rechtsbedingung der Demokratie gegen ihre Rechtswirkung ausgespielt.

**20** Dass sich der Einzelne mit seiner Willenserklärung bei der Wahl nicht mit dem Faktor 1 selbst bestimmt und verpflichtet, sondern notwendig lediglich mit dem Anteil, den seine Stimme im Verhältnis zu allen Stimmberechtigten bzw. Abstimmenden hat, ist eine demokratische Funktionsbedingung. Aus dieser zu schlussfolgern, also würden aus der Wahlteilhabe für den Einzelnen keinerlei rechtserhebliche Konsequenzen resultieren, wendet sich daher bei Lichte besehen gegen jede Notwendigkeit einer Altersbegrenzung. Zudem entgeht einer derart indifferenten Argumentation, dass die einzelne Wählerstimme nicht nur selbstbestimmende, sondern im Vorgang der Gesamtwillensbildung gerade auch fremdbestimmende Wirkungen hat.

**21** Schließlich erscheint es auch in psychopolitischer Hinsicht wenig ratsam, der demokratischen Wahlteilhabe einen gegenüber bürgerlichen Rechtsgeschäften vergleichsweise geringeren Bedeutungsgrad zuzumessen. Ein solches Kalkül kann allzuleicht in die Empfindung umschlagen, das Votum für eine möglichst frühzeitige Mitwirkung von Jugendlichen an gesamtstaatli-

chen Entscheidungsprozessen gründe sich eher auf ein legeres Verständnis der Demokratie nach Art einer unverbindlichen, spielerischen Mitmach-Veranstaltung.

**22** Abzulehnen ist der Entwurfsvorschlag des Art. 46 Abs. 2 Satz 2. Ein landesverfassungsrechtlicher Platzhalter für ein Ausländerwahlrecht nach zukünftigem Bundesverfassungsrecht oder Europäischem Unionsrecht ist verfassungsrechtlich überflüssig und verfassungspolitisch illegitim.

## **2. Zu Artikel 68 (Art. 1 Nummer 2 des Entwurfs)**

**23** Der Gesetzentwurf verfolgt die Ersetzung des Bürgerantrags durch das Recht auf einen Einwohnerantrag an den Landtag und beabsichtigt damit die Hochzoning des kommunalen Einwohnerantrags (§§ 16, 96a ThürKO i.V.m. §§ 7 ff. ThürEBBG) auf die Landesebene.

**24** Es sollen nicht mehr nur 50.000 wahl- und stimmberechtigte Bürger, sondern unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit 10.000 Einwohner Thüringens, die mindestens 14 Jahre alt sind, die Möglichkeit erhalten, den Landtag mit jedwedem politischem Thema – ohne die bisher geltenden sachgegenständlichen Ausnahmen – zu befassen.

**25** Man könnte der Ansicht sein, diese Verfassungsänderung berühre von vornherein nicht das Demokratieprinzip im Sinne des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf, und dazu auf die Rechtsprechung des ThürVerfGH verweisen.

**26** In der Tat hatte der ThürVerfGH in seinem Urteil vom 19.9.2001 (Rn. 144 ff.) hervorgehoben, dass es sich bei dem Bürgerantrag nach Art. 68 ThürVerf der geltenden Fassung nicht um eine Ausübung von Staatsgewalt handele, insbesondere nicht um einen Akt der Volksgesetzgebung, sondern lediglich um ein Mittel der organisierten, individuellen Einwirkung auf die politische Willensbildung, die die Entscheidungskompetenz des Landtags unberührt lasse.

**27** Dem entspricht es, wenn in der Literatur verbreitet der Bürgerantrag als eine Art formalisierte Massenpetition qualifiziert und damit nahezu dem Petitionsrecht nach Art. 14 ThürVerf gleichgestellt wird.

**28** Diese verfassungsrechtliche Einordnung bezieht sich jedoch auf den Bürgerantrag in seiner geltenden Ausgestaltung als Recht der wahl- und

stimmberechtigten Bürger. Dem ThürVerfGH diene sie allein der Begründung, dass die (damals streitgegenständliche) Absenkung des Zustimmungsquorums (von 6 % der Stimmberechtigten) auf 25.0000 Stimmberechtigte (ca. 1,25 %) keinen verfassungsrechtlichen Einwänden begegne.

**29** Mit der Umwandlung dieses *Bürgerantrags* in einen *Einwohnerantrag* erhebt sich allerdings die Frage, ob sich damit nicht auch die verfassungsrechtliche Beurteilung empfindlich verschiebt. Denn damit wird es doch notwendig, den Unterschied zur Petition eingehender herauszustellen.

**30** Anders als das Petitionsrecht ist der Bürger- bzw. Einwohnerantrag nach seiner normativen Konzeption und ideellen Stoßrichtung kein „Jedermann-Grundrecht“, das den Einzelnen (allein oder gemeinsam mit anderen) in seiner Stellung im Gegenüber zu den staatlichen Gewalten in der Möglichkeit stärken soll, auch außerhalb gerichtlichen Rechtsschutzes „mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen“ (Art. 14 S. 1 ThürVerf) auf die Korrektur von Ungerechtigkeiten und Unbilligkeiten hinzuwirken.

**31** Während das Petitionsrecht – auch in der historischen Entwicklung – dem rechtsstaatlichen Ideenkreis angehört, und zwar auch soweit es an die politische Willensbildung in der Volksvertretung adressiert werden kann, ist der Bürger- bzw. Einwohnerantrag hingegen erkennbar dem plebiszitär-demokratischen Ideenkreis zuzurechnen.

**32** Auch wenn der Bürger- bzw. Einwohnerantrag noch keinen förmlichen Akt der direkten Demokratie darstellt oder auslöst, der die parlamentarisch-repräsentative Willensbildung ersetzt, so zielt er doch dezidiert auf eine Stärkung der direkt-plebiszitären Einflussrechte auf die parlamentarisch-repräsentative Willensbildung.

**33** Der Bürger- bzw. Einwohnerantrag steht damit an der Schwelle der für das demokratisch verfasste Gemeinwesen prägenden Unterscheidung zwischen der freiheitlich-pluralistischen, grundrechtlich gesicherten Volkswillensbildung im Raum der Gesellschaft einerseits und der Staatswillensbildung in den vom Volk gewählten und dem Gemeinwohl verantwortlichen Repräsentationsorganen andererseits.

**34** In dem öffentlichen Kommunikationsprozess, der zwischen den beiden „Sphären“, mithin zwischen den amtsgebundenen Repräsentanten und der politischen Öffentlichkeit, die beständige Responsivität der politischen Willensbildung herstellt, gewährt der Bürger- bzw. Einwohnerantrag einer partiel-

len öffentlichen Meinung die Möglichkeit, auf die repräsentativ legitimierte, parlamentarische Entscheidungsbildung mit einer – wie auch der ThürVerfGH (a.a.O., Rn. 146) einräumt – „höheren Durchschlags- und Überzeugungskraft“ einzuwirken.

**35** Die Institutionalisierung dieses gewichtigeren Einflusses rückt die Unterstützer eines Bürger- bzw. Einwohnerantrag damit funktional in die Nähe der verfassungsrechtlichen Stellung und Aufgabe der politischen Parteien. Während indessen die „intermediäre Gewalt“ der Parteien im Kommunikationsraum von Gesellschaft und Staat durch die Anforderungen an die demokratische Organisation ihrer inneren Willensbildung verfassungsrechtlich eingefangen wird (Art. 21 GG), gilt Gleiches für die Gruppe der Bürger- bzw. Einwohnerantragsteller nicht. Gleichwohl erwerben sie das Recht, das Staatsorgan der Volksvertretung zu einer Behandlung ihres Ansinnens zu zwingen.

**36** Dieser demokratische Reibungspunkt wird durch den Bürgerantrag nach Art. 68 ThürVerf in seiner geltenden Fassung dadurch gleichsam moderiert, dass er allein die wahl- und stimmberechtigten Bürger für antragsberechtigt erklärt (so auch in den vergleichbaren Regelungen anderer Bundesländer, außer Berlin und Bremen).

**37** Dass demgegenüber der vorliegende Gesetzentwurf vorschlägt, dieses Instrument der direkten parlamentarischen Intervention jedem Einwohner an die Hand zu geben, so er denn nur über 14 Jahre alt ist und 10.000 gleichgesinnte Unterstützer hinter sich scharen kann, fordert daher das Demokratieprinzip im Sinne des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf in neuer und qualifizierter Weise heraus.

### **3. Zu Artikel 82 Abs. 2 (Art. 1 Nummer 3 Buchstabe a des Entwurfs)**

**38** Der Regelungsvorschlag beabsichtigt, den bisherigen Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung auszudifferenzieren. Volksbegehren, die unmittelbar auf die Änderung des bestehenden Haushaltsgesetzes (sowie zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen) gerichtet sind (oder eine solche Änderung nach sich ziehen), bleiben wie bisher ausgeschlossen. Hingegen sollen Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen für zukünftige Haushaltsgesetze und Haushaltspläne zulässig werden.

**39** Der Gesetzentwurf reagiert damit auf die Rechtsprechung des ThürVerfGH und stellt dieser einen Ansatz aus der Berliner Verfassungsrechtsprechung entgegen:

**40** Dabei geht es um das Verständnis der Begrifflichkeit „zum Landeshaushalt“ in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf. Wie die meisten anderen Landesverfassungsgerichte vertritt auch der ThürVerfGH hierzu ein materielles Begriffsverständnis. Danach ist eine Volksgesetzgebung nicht nur dann unzulässig, wenn sie formal oder im strikten Wortsinne unmittelbar auf die Haushaltsgesetzgebung bezogen ist, sondern auch dann, wenn der plebiszitäre Vorschlag finanzwirksam, d.h. mittelbar substantielle Auswirkungen auf den Haushalt hat (vgl. Urteil vom 19.9.2001, Rn. 197 ff.).

**41** Diese Ausdeutung des Finanzvorbehalts in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf entspricht einem traditionellen Verständnis, das bis in die Zeit der Weimarer Reichsverfassung zurückreicht.

**42** Sie hat ihre Begründung darin, dass direktdemokratische finanzwirtschaftliche Entscheidungen in einem parlamentarischen Repräsentativsystem eine Strukturwidrigkeit des Haushaltsverfassungsrechts darstellen.

**43** Der immer nur punktuelle Entscheidungscharakter eines Plebiszits ist unempfindlich für die Vielfalt der Anforderungen und die Notwendigkeiten des Ausgleichs, denen die Aufstellung eines verfassungsmäßigen Gesamthaushalt (Art. 98 ff. ThürVerf) unterliegt.

**44** Mehr als jede andere politische Entscheidung sind solche über Haushalts- und Finanzfragen auf das Interessen läuternde parlamentarische Verfahren angewiesen. Das einfache „Ja“ oder „Nein“ im Plebiszit vermag dies nicht zu leisten. Es unterläuft daher das fein austarierte Haushaltsverfahren zwischen alleiniger Budgetinitiative der Exekutive und alleiniger Budgethoheit des Parlaments.

**45** In beiden Hinsichten erfüllt der Ausschluss von Plebisziten dabei eine fundamentale Aufgabe der Gewaltenteilung: Er gewährleistet die aus der Volkssouveränität folgende Staatsleitung und die damit einhergehende haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments.

**46** Finanzwirksame Plebiszite sind daher strukturell geeignet, die Funktionsfähigkeit der repräsentativ-demokratischen Ordnung – mit den Worten des ThürVerfGH: die unabdingbare „Prävalenz der parlamentarischen Gesetzge-

bung vor der Volksgesetzgebung“ – noch stärker zu beeinträchtigen als Plebiszite zu sonstigen politischen Sachfragen.

**47** Der Berliner Verfassungsgerichtshof, dessen Urteil vom 6. Oktober 2009 (Az. VerfGH 143/08) sich der Gesetzentwurf zum Vorbild nimmt, zieht dieser Sichtweise eine zeitliche Grenze. Der Finanzvorbehalt erstrecke sich „nicht auf finanzwirksame Gesetze, die sich lediglich auf künftige Haushaltsgesetze und zukünftige Haushaltsperioden“ auswirken würden (a.a.O, Rn. 78).

**48** Zur Begründung wird dargetan, dass insoweit der Finanzvorbehalt zur Wahrung der Haushaltshoheit und zur Sicherung eines verfassungsgemäßen Haushalts nicht erforderlich sei. Zwar könne das Parlament wegen eines erfolgreichen Volksentscheids dazu veranlasst werden, seine finanzwirksamen Planungen und Prioritätensetzungen für zukünftige Haushaltsperioden zu modifizieren. Es hätte aber auch die Möglichkeit, finanzwirksame Volksgesetze zu kassieren bzw. zu derogieren.

**49** Ob es verfassungsrechtlich hinreicht, dem Parlament auf diese Weise nur einen Teil seines materiellen Haushaltsrechts zu erhalten, bleibt gleichwohl äußerst fraglich. In der Abwägung – oder dem Dilemma – zwischen einem weiteren Ausbau der direkt-demokratischen Möglichkeiten und dem effektiven Schutz des parlamentarischen Budgetrechts wird hier das Letztere in seinen Wirksamkeitsbedingungen doch erheblich eingeschränkt.

**50** Das parlamentarische Budgetrecht ist nicht nur ein Recht der Gegenwart, sondern selbstredend ebenso ein Recht der Zukunft. Anders als die Träger des Gesetzentwurfs meinen, setzt dessen verfassungsrechtlicher Schutz nicht erst dann ein, wenn das Parlament sein Budgetrecht mit der Verabschiedung des Landeshaushalts „konkret fassbar ausgeübt“ hat. Sondern dieser Schutz erstreckt sich ebenso auf vom Parlament noch nicht konkretisierte Haushalte.

**51** Daher wird auch durch eine *vorwirkende* Einengung zukünftiger Haushaltsgestaltung durch direkt-demokratische Gesetzgebung das Verfassungsprinzip repräsentativ-demokratischer Haushaltsverantwortung tangiert. Gegenüber einer – unzulässigen – Volksgesetzgebung, die den laufenden Haushalt betrifft, können solche Vorwirkungen nicht als geringerer Eingriff angesehen werden.

**52** Vielmehr handelt es sich bei Lichte besehen auch bei solchen Vorwirkungen um „mittelbare Auswirkungen“ auf den „Landeshaushalt“, d.h. „auf die

Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates“, durch die nach der Rechtsprechung des ThürVerfGH (Urteil vom 19.9.2001, Rn. 200 ff.) das Budgetrecht des Parlaments relativiert, das austarierte Zusammenwirken von Regierung und Landtag „bei der Aufstellung, Feststellung und Verantwortung des Haushalts“ gestört und folglich das Demokratieprinzip modifiziert wird.

**53** Keine Rechtfertigung kann der Hinweis liefern, das Parlament habe gleichsam die Möglichkeit zur Selbsthilfe, indem es finanzwirksame Volksgesetze derogieren könne. Denn diese Möglichkeit ist nicht nur praktisch mit hohem politischem Risiko verbunden oder gar überhaupt verwehrt, sondern sie vermag auch verfassungsrechtlich den Eingriff in das Budgetrecht in keiner Weise zu kompensieren oder zu heilen.

**54** Ebenso untauglich erscheint der im Gesetzentwurf enthaltene Zusatz, Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen für zukünftige Haushalte seien nur zulässig, „soweit diese den verfassungsrechtlichen Regelungen des verfassungsrechtlichen Haushaltsrechts entsprechen“. Der Zusatz suggeriert die Unverbrüchlichkeit des Haushaltsverfassungsrechts, entbehrt aber wohl der Justiziabilität. Denn die Regelungen des Haushaltsverfassungsrechts haben die Verhältnisse der Einnahmen und Ausgaben eines aufzustellenden Gesamthaushalts zum Gegenstand. Ein solcher liegt indessen im Zeitpunkt des Volksbegehrens noch nicht einmal im Entwurf vor. Den direkt-demokratischen Gesetzgeber hier versuchsweise an die Verfassungsvorgaben des repräsentativ-demokratischen Gesetzgebers zu binden, schmälert nicht den Übergriff in die parlamentarische Budgetverantwortung, sondern macht ihn umso deutlicher.

#### **4. Zu Artikel 82 Abs. 5 (Art. 1 Nummer 3 Buchstabe b des Entwurfs)**

**55** Der Regelungsvorschlag zielt des Weiteren auf eine Halbierung der bisherigen Quoren für das Zustandekommen eines Volksbegehrens: Bei freier Sammlung soll die Zustimmung von 5 % der Stimmberechtigten genügen, bei einer Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen die Zustimmung von 4 % der Stimmberechtigten.

**56** Der Vorschlag bringt am deutlichsten das Ansinnen der Vorschlagsträger zum Ausdruck, Thüringen (an der Seite von Brandenburg, Bremen und Schleswig-Holstein) im „Volksentscheidsranking“ vom „Mehr Demokratie e.V.“ weiter nach vorne zu bringen. In der überwiegenden Zahl der Bundesländer

werden hingegen höhere, z.T. weit höhere Zustimmungsquoren für erfolgreiche Volksbegehren verlangt.

**57** Doch konfrontiert man die vorgeschlagene Quorenabsenkung mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben, die der ThürVerfGH (Urteil vom 19.9.2001, Rn. 162 ff.) an vergleichbare Vorstöße in der Vergangenheit angelegt hat, dann müssen sich gewichtige Zweifel erheben, dass damit – bei zugleich unveränderter Sammlungsfrist von zwei Monaten bei Amtseintragung bzw. von vier Monaten bei freier Sammlung – die mit den Unterstützungsquoren verbundene Legitimationsfunktion noch gewährleistet ist, um die gebotene Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip und der diesen Grundsatz prägenden Volkssouveränität zu wahren.



Marburg, den 26. März 2018

(Prof. Dr. Hans-Detlef Horn)