

G e s e t z e n t w u r f

der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Weiterer Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Mit der umfangreichen Umgestaltung der Artikel 68 (Bürgerantrag) und Artikel 82 (Volksbegehren und Volksentscheide) der Verfassung des Freistaats Thüringen in den Jahren 2000 bis 2003 wurde die direkte Demokratie in Thüringen gestärkt. Dabei zeigte dieser Reformprozess, welche gesellschafts- und verfassungspolitisch positiven Wirkungen die direkte Demokratie entfalten kann.

Denn mit Unterstützung der 389.000 Unterschriften des Volksbegehrens "Mehr Demokratie in Thüringen" wurde eine Verfassungsreform der Artikel 68 und 82 der Verfassung des Freistaats Thüringen mit dem Ziel der erleichterten Anwendbarkeit beziehungsweise Durchführung von Bürgeranträgen und vor allem Volksbegehren möglich. Exemplarischer Reformpunkt war das Quorum, das heißt die für das Zustandekommen eines Volksbegehrens notwendige Anzahl von Unterschriften, welches erheblich gesenkt wurde. Die Reform in Thüringen erhielt auch aus anderen Ländern viel Zustimmung. In der Zeit nach Inkrafttreten der Reform im Jahr 2003 bis heute hat sich aber an Beispielen der praktischen Anwendung in Thüringen weiterer Reformbedarf deutlich gezeigt.

Am deutlichsten zeigt sich dieser Reformbedarf am Finanzvorbehalt. Gemäß Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen sind Volksbegehren zum Landshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen unzulässig. Diese Bestimmung wurde durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof dergestalt ausgelegt, dass jegliche Volksgesetzgebung mit finanziellen Auswirkungen unzulässig ist. Dabei sind die denkbaren Möglichkeiten nicht finanzwirksamer Gesetzgebung ausgesprochen überschaubar. Die bestehende Regelung führt deshalb dazu, die Volksgesetzgebung bis zur faktischen Unmöglichkeit zu erschweren. Zudem birgt die Regelung ein hohes Frustrationspotential, wenn das Demokratieversprechen der Verfassung des Freistaats Thüringen in Bezug auf die Volksgesetzgebung wegen eines zu stringenten Finanzvorbehalts ins Leere läuft.

Hinsichtlich des Bürgerantrags in Artikel 68 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist festzustellen, dass dieses Instrument bisher noch

nie erfolgreich angewandt wurde. Im Vergleich zu einer öffentlichen Petition, die der Unterstützung von mindestens 1.500 Unterstützern bedarf, ist das für Bürgeranträge notwendige Unterstützungsquorum von 50.000 Unterschriften unverhältnismäßig hoch.

Bislang dürfen junge Menschen in Thüringen erst mit Vollendung des 18. Lebensjahres an Landtagswahlen teilnehmen. Das Mindestalter für das aktive Wahlrecht an Kommunalwahlen wurde vom Gesetzgeber bereits auf 16 Jahre herabgesetzt. Um die Bereitschaft zum demokratischen Engagement bei Jugendlichen zu steigern und demokratische Entscheidungen auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen, soll nunmehr auch das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei Landtagswahlen auf 16 Jahre gesenkt werden. Hierdurch soll eine möglichst frühzeitige Teilnahme und Mitbestimmung der Jugendlichen am staatsbürgerlichen Geschehen erreicht werden. Eine Synchronisierung der Vorschriften auf kommunaler und Landesebene ist sehr sinnvoll. Dabei ist auch zu beachten, dass in anderen Ländern und Staaten schon das Wahlalter 16 gilt und die Erfahrungen damit positiv eingeschätzt werden.

B. Lösung

Seit der ersten Reform der direkten Demokratie in Thüringen gab es in anderen Ländern teils erhebliche Weiterentwicklungen in der Ausgestaltung der Verfahrensregeln, in der Rechtsprechung zu diesen Verfahrensregeln sowie im Hinblick auf deren praktische Anwendung.

Dieser Gesetzentwurf verfolgt die Auffassung, dass eine Umgestaltung des Haushaltsvorbehalts mit der verfassungsrechtlichen Ewigkeitsgarantie nach Artikel 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar ist. Die Formulierung "zum Landeshaushaltsgesetz" als Ausschlussgrund für Volksbegehren ist nach dem Urteil des Berliner Landesverfassungsgerichts vom 6. Oktober 2009 (VerfGH 143/08) so auszulegen, dass nur der im laufenden Haushaltsvollzug befindliche jeweilige Landeshaushalt beziehungsweise das ihn betreffende Landeshaushaltsgesetz vom Zugriff durch Volksbegehren ausgenommen ist. Nur für diesen laufenden Haushalt hat das Parlament als Haushaltsgesetzgeber sein Budgetrecht schon so konkret fassbar ausgeübt, dass seine Gesetzgebungskompetenz mit einem Finanzvorbehalt vor unzulässigen Beeinträchtigungen durch die direkt-demokratische Volksgesetzgebung der Bürgerinnen und Bürger geschützt werden muss. Finanzielle Dispositionen als indirekte Auswirkungen von direkter Sachgesetzgebung auf zukünftige noch nicht vom Parlament konkretisierte Haushalte sind dagegen nach der Berliner Verfassungsrechtsprechung ungehindert möglich. Diesem Gedanken folgt auch der Gesetzentwurf.

Hinsichtlich der Quoren bei Volksbegehren und Volksentscheid gibt es in anderen Ländern mittlerweile Modelle mit deutlich niedrigeren Schwellen. Daher sollte es Thüringen wagen, auch diese für die Entwicklung und Anwendung der direkten Demokratie positive Modernisierung aus anderen Ländern zu übernehmen. Eine Halbierung der bisherigen Quoren ist daher sinnvoll und dennoch moderat. Das bedeutet: Bei freier Sammlung müssen zukünftig fünf Prozent der Stimmberechtigten unterschreiben statt zehn Prozent. Bei der Amtseintragung sind es zukünftig vier Prozent statt acht Prozent.

Einwohnerinnen und Einwohner Thüringens ohne deutsche Staatsbürgerschaft, die derzeit noch kein Wahlrecht zum Landtag haben, sollen die Möglichkeit haben, Themen zur Diskussion an den Landtag heranzutragen. Deshalb sieht der vorliegende Gesetzentwurf vor, den bis-

herigen Bürgerantrag zu einem Einwohnerantrag zu erweitern und das Unterschriftenquorum für dieses modernisierte Instrument auf 10.000 Unterschriften zu senken. Dieser neue Einwohnerantrag trägt Themen zur Debatte an den Landtag heran, lässt dem Landtag aber die alleinige Entscheidungsbefugnis. Daher stößt der Umbau des Instruments auch auf keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Denn die im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ausländerwahlrecht im Jahr 1990 angeführten Gegenargumente treffen im vorliegenden Fall gar nicht zu. Ebenfalls mit Blick darauf, dass mit dem Bürgerantrag beziehungsweise nun neuen Einwohnerantrag lediglich Themen zur Debatte in den Landtag eingebracht werden, dieser aber in seinen Entscheidungen autonom bleibt, ist es aus systematischen Gründen konsequent, die Ausschlussstatbestände gemäß Artikel 68 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen für den Bürgerantrag zu streichen. Klarstellend sollte in Artikel 68 ergänzt werden, dass sich Einwohneranträge auch auf Themen beziehen dürfen, die der Landtag als Antrag auf Bundesratsinitiative an die Landesregierung stellen beziehungsweise beschließen darf. Da der Einwohnerantrag sich auf Debattenanregungen beschränkt, kann er sich auch von der Bindung an das geltende Wahl- beziehungsweise Stimmberechtigungsalter lösen. Er kann somit zu einem sinnvollen Instrument für frühzeitiges demokratisches Engagement werden. Daher ist es sinnvoll, Jugendlichen schon ab Vollendung des 14. Lebensjahres das Recht auf Beteiligung an einem Einwohnerantrag auf Landesebene zu geben. Bei der Neuformulierung sollten auch in Thüringen lebende Menschen berücksichtigt werden, die keinen gemeldeten Wohnsitz haben.

Als zusätzlichen Baustein zur Weiterentwicklung der Demokratie auf Landesebene greift der vorliegende Gesetzentwurf auch die Absenkung des Mindestalters zur Ausübung des aktiven Wahlrechts auf Landesebene auf. Die Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre ermöglicht Jugendlichen noch früher die aktive, selbstbestimmte Beteiligung an demokratischen Entscheidungsprozessen sowohl für Wahlen als auch für Abstimmungen.

C. Alternativen

Im Rahmen der Zielsetzung des Gesetzentwurfs: keine

D. Kosten

Hinsichtlich der Durchführung von Volksbegehren und Einwohneranträgen als solchen werden für die einzelnen Verfahren keine logistischen Mehrkosten entstehen. Allerdings kann es indirekte Mehrkosten in noch nicht zu beziffernder Höhe dadurch geben, dass durch die Änderung des Haushaltsvorbehalts in Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen nun viel mehr Sach- und Regelungsthemen der direktdemokratischen Gesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid zugänglich gemacht werden.

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen -
Weiterer Ausbau der direkten Demokratie auf Landesebene**

Der Landtag hat mit der nach Artikel 83 Abs. 2 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen erforderlichen Mehrheit folgendes Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 46 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 wird die Verweisung "Artikel 82 Abs. 6" durch die Verweisung "Artikel 82 Abs. 7" ersetzt.

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Wahl- und stimmberechtigt ist jeder Bürger, der das 16. Lebensjahr vollendet und seinen Wohnsitz im Freistaat hat. Wählbar ist jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet und seinen Wohnsitz im Freistaat hat. Anderen Personen, die ihren Wohnsitz im Freistaat haben, sind diese Rechte durch Gesetz zu gewähren, sobald und soweit das Grundgesetz dies zulässt oder das Recht der Europäischen Union dies vorsieht."

2. Artikel 68 erhält folgende Fassung:

"Artikel 68

(1) Natürliche Personen, die am Tag der Unterschrift in Thüringen ihren Wohnsitz oder länger als sechs Monate ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, haben ab Vollendung des 14. Lebensjahres das Recht, dem Landtag im Rahmen seiner Zuständigkeit bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung zu unterbreiten (Einwohnerantrag). Als Einwohnerantrag können auch Gesetzentwürfe und Vorschläge zum Beschluss eines Antrags zu einer Bundesratsinitiative eingebracht werden.

(2) Der Einwohnerantrag muss landesweit von mindestens 10.000 nach Absatz 1 unterschiftsberechtigten Personen unterzeichnet sein.

(3) Die Unterzeichner des Einwohnerantrags können Vertreter bestellen. Diese haben ein Recht auf Anhörung in den zuständigen Ausschüssen.

(4) Das Nähere regelt das Gesetz."

3. Artikel 82 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Volksbegehren zum Landeshaushaltsgesetz, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig. Volksbegehren mit finanziellen Auswirkungen für zukünftige Haushaltsgesetze und Haushaltspläne sind zu-

lässig, soweit diese den verfassungsrechtlichen Regelungen des Haushaltsrechts, denen auch der Landtag für die Beschlussfassung über das Haushaltsgesetz und den Haushaltsplan unterliegt, entsprechen. Soweit Volksbegehren zu Mehrausgaben führen, müssen sie einen Deckungsvorschlag enthalten. Dieser Deckungsvorschlag darf zur Gegenfinanzierung keine Haushaltspositionen heranziehen, die bei Beginn des Volksbegehrensverfahrens schon ausdrücklich gesetzlich, vertraglich oder auf vergleichbare Weise rechtlich gebunden sind. Der Deckungsvorschlag hat in seiner Ausgestaltung den für Parliamentsgesetze üblichen Maßstäben zu genügen."

b) Absatz 5 erhält folgende Fassung:

"(5) Mit der Vorlage des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens entscheiden die Antragsteller darüber, ob die Sammlung durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen soll. Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen mindestens vier vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von zwei Monaten zugestimmt haben oder in freier Sammlung mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben."

Artikel 2

(1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

(2) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Neuregelung laufende Verfahren, Bürgeranträge nach Artikel 68 der Verfassung des Freistaats Thüringen alte Fassung und Volksbegehren nach Artikel 82 alte Fassung betreffend, werden nach den bisherigen Regelungen zu Ende geführt.

Begründung:**Zu Artikel 1**

Zu Nummer 1 (Neufassung des Artikels 46 Abs. 2):

Zu Buchstabe a:

Es handelt sich um eine klarstellende redaktionelle Änderung. Die Bezugnahme auf Artikel 82 Abs. 6 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist nicht korrekt. Tatsächlich ist auf Artikel 82 Abs. 7 der Verfassung des Freistaats Thüringen Bezug zu nehmen. Es handelt sich um ein redaktionelles Versehen, das auf einer im Zuge der Neufassung des Artikels 82 der Verfassung des Freistaats Thüringen zur Absenkung der Hürden für Volksbegehren und Volksentscheide im Jahre 2003 unterbliebenen Anpassung beruht (vergleiche Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Baden-Baden 2013, Artikel 46, Rn. 8).

Zu Buchstabe b:

In Artikel 46 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird die Zahl 18 durch die Zahl 16 ersetzt, bezogen auf das aktive Wahlrecht. Damit sich diese punktuelle Änderung sofort im Regelungszusammenhang erschließt, ist die Regelung als Neufassung formuliert. Das passive Wahlrecht soll bei 18 Jahren bleiben, da das passive Wahlrecht und die damit dann gegebenenfalls verbundene Ausübung von öffentlichen Wahlämtern eine gesteigerte Verantwortung beinhaltet, die ab Erreichen der Volljährigkeit sinnvoller, das heißt vor allem ohne rechtliche Hürden beziehungsweise Sondervorschriften, ausgeübt werden kann.

Zu Nummer 2 (Neufassung des Artikels 68):

Zu dem im Vorblatt des Gesetzentwurfs Ausgeführten ist hier noch Folgendes ergänzend anzumerken: Der Umbau des Bürgerantrags zu einem Einwohnerantrag ist so zu gestalten, dass möglichst vielen in Thüringen wohnenden Menschen - und gerade auch solchen ohne Wahlrecht - über dieses Instrument der Zugang zu Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen im Landtag eröffnet wird beziehungsweise sie diese selbst in Gang setzen können. Durch die Absenkung des Quorums auf mindestens 10.000 Unterschriften ist die Vergleichbarkeit mit dem funktional ähnlichen Instrument der öffentlichen Anhörung einer Petition eher gegeben. Der Einwohnerantrag stößt ebenso wie die Petition einen Diskussionsprozess im Landtag an, ohne den Landtag in seiner eigenständigen Entscheidungskompetenz zu beeinflussen.

Dagegen besteht zum Instrument des Volksbegehrens beziehungsweise des Volksentscheids der fundamentale Unterschied, dass mit diesen anderen Instrumenten deren Initiatoren und Unterstützer eine dem Parliamentsgesetzgeber vergleichbare Funktion einnehmen. Daher ist der deutliche Unterschied zwischen dem Quorum des Einwohnerantrags und dem Quorum des Volksbegehrens aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig und gerechtfertigt. Volksbegehren und Volksentscheid verlangen als direkt-demokratische Gesetzgebung ein ausreichendes demokratisches Legitimationsniveau. Hinsichtlich der Öffnung des Bürgerantrags zum Einwohnerantrag sei zum Thema Einbeziehung in demokratische Entscheidungsprozesse angemerkt: Die im Urteil vom 31. Oktober 1990 (BvF 2/89 und BvF 6/89) zum Ausländerwahlrecht vom Bundesverfas-

sungsgericht angeführten Erwägungen stehen dem Umbau nicht entgegen.

Es geht beim Einwohnerantrag anders als beim Volksbegehren gerade nicht um die Teilhabe an Wahl und Entscheidungsprozessen. Damit stellt sich das in diesem Urteil verhandelte Kernproblem von Staatsangehörigkeit beziehungsweise nicht vorhandener Staatsangehörigkeit im Verhältnis zur Definition eines Staatsvolkes, dessen verfassungsrechtlicher Bezug zur Ausübung der Staatsgewalt durch die Mitglieder des Staatsvolkes beziehungsweise durch das Staatsvolk als Gesamtheit beim Einwohnerantrag nicht. Die Öffnung des Instruments für Jugendliche ab 14 Jahren und für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit oder ohne formalen Wohnsitz in Thüringen entspricht strukturell dem schon für die kommunale Ebene eingeführten Einwohnerantrag. Dieser kommunale Einwohnerantrag wurde mit der Reform der direkten Demokratie in Thüringer Kommunen ausgehend von einem Volksbegehren im Jahr 2009 geschaffen. Auch auf Bundesratsinitiativen gerichtete Anträge können Gegenstand eines Einwohnerantrags sein. Damit können Diskussionen angestoßen werden, die auf bundespolitische Diskussionen und Gesetzgebung Einfluss nehmen wollen. Dies ist vor allem wichtig für Themen mit ausgeprägter Bundeszuständigkeit, wie zum Beispiel aus dem sozial-, umwelt- oder migrationspolitischen Bereich.

Zu Nummer 3 (Änderung des Artikels 82 der Verfassung des Freistaats Thüringen):

Zu Buchstabe a (Neufassung des Absatzes 2):

Der Finanzvorbehalt in Artikel 82 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird eingeschränkt. Wegen seiner Komplexität scheidet das Landeshaushaltsgesetz, eingeschlossen der anhängende Haushaltsplan, als direkter Bezugspunkt für Volksbegehren aus. Denn Volksbegehren müssen so gestaltet sein, dass im Volksentscheid die Abstimmungsfrage mit "Ja" oder "Nein" beantwortet werden kann. Bei Personalfragen steht die Verfassungsgarantie des Artikels 33 Grundgesetz (diskriminierungsfreier Zugang zu allen Ämtern bei entsprechender fachlicher Eignung der Bewerber) im Raum, so dass eine Anzahl von Ländern Personalentscheidungen zum Bestandteil der Ausschlussgründe bei Volksbegehren gemacht haben.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin entschied mit Urteil vom 6. Oktober 2009 (VerfGH 143/08), dass das Kriterium "zum Landeshaushaltsgesetz" so auszulegen ist, dass nur solche Volksbegehren ausgeschlossen sind, die direkt in das Haushaltsgesetz eingreifen, das sich gerade im Vollzug befindet. Nur dafür habe das Parlament schon sein Budgetrecht ausgeübt. Dieser Auffassung wird gefolgt. Finanzauswirkungen von Gesetzen auf zukünftige Landeshaushalte, die mit zulässigen Instrumenten noch ausgeglichen werden können, fallen nicht unter das Ausschlusskriterium. Um die Solidität der Haushaltsführung zu gewährleisten, wird für finanzwirksame Volksbegehren die Beifügung eines Finanzierungskonzepts ("Deckungsvorschlag") verlangt. Allerdings dürfen mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz von den Initiatoren eines Volksbegehrens hier nicht höhere Anforderungen verlangt werden als von den Akteuren parlamentarischer Gesetzgebung (Landtag, Fraktionen, Abgeordnete). Das heißt, der Deckungsvorschlag im Volksbegehrens-Geszentwurf muss in der Ausgestaltung in etwa der Rubrik "Mehrkosten" im Vorblatt eines Parlamentsgeszentwurfs beziehungsweise eines von der Landesregierung in den Landtag eingebrachten Geszentwurfs entsprechen und die Gegenfinanzierung beschreiben.

Der Regelungstext in Artikel 82 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen neue Fassung orientiert sich an der Regelung in Artikel 62 der Verfassung von Berlin. Er übernimmt die Berliner Regelung zwar nicht wortgleich, wohl aber funktional und inhaltlich sehr weitgehend. Insbesondere bei den zusätzlichen Regelungen über die Pflicht zum Deckungsvorschlag geht der vorliegende Gesetzentwurf hinsichtlich der Konkretisierung von Details über die Berliner Regelung hinaus. Die Bestimmungen zum Deckungsvorschlag orientieren sich an der geltenden Regelung in Artikel 70 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen und decken sich auch mit der aktuellen Rechtsprechung des Berliner Verfassungsgerichtshofs (vergleiche oben genanntes Urteil vom 6. Oktober 2009). Mit Blick auf das aktuelle Berliner Urteil wurde der Text der Bremer Regelung dahin gehend abgeändert, dass Volksbegehren auch dann zulässig sind, wenn sie die Struktur und das Volumen zukünftiger Haushalte im Vergleich zu schon beschlossenen Haushalten verändern.

Zu Buchstabe b (Neufassung Absatz 5):

Es werden die bisherigen Quoren für das erfolgreiche Zustandekommen eines Volksbegehrens halbiert. Zur besseren Verständlichkeit wird die Änderung als Neufassung des Absatzes 5 formuliert.

Zu Artikel 2

Zu Absatz 1

Regelt das Inkrafttreten

Zu Absatz 2

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden zentrale Inhalte und Zulässigkeitskriterien des Bürger- beziehungsweise Einwohnerantrags geändert. Daher ist ein Wechsel vom bisherigen zum neuen Verfahrenmodell während laufender Verfahren aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nicht möglich. Daher ist eine Übergangsregelung notwendig.

Für die Fraktion
DIE LINKE:

Für die Fraktion
der SPD:

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN:

Blehschmidt

Lehmann

Rothe-Beinlich