

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

[www.thueringen.mehr-demokratie.de](http://www.thueringen.mehr-demokratie.de)

23.3.2018

## **Anhörung**

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

Gesetzentwurf der Fraktionen  
DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
DS 6/4806

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages hat sowohl den Bundes- wie auch den Landesverband Thüringen von Mehr Demokratie e.V. zur Anhörung zu o.g. Gesetzentwurf eingeladen und um Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gebeten. Dem kommen wir gern nach. Die Stellungnahme wird gleichzeitig für den Bundes- und den Landesverband abgegeben.

Mehr Demokratie e.V. begrüßt die hier zur Diskussion stehende Gesetzesinitiative der regierungstragenden Fraktionen ausdrücklich. Eine Reform der direkten Demokratie auf Landesebene ist überfällig; die letzte Reform liegt fast 15 Jahre zurück. Seither sind Erfahrungen mit den Instrumenten der direkten Demokratie und dem zugrunde liegenden Regelwerk gemacht worden, die eine Reform plausibel erscheinen lassen.

Gleichzeitig regt Mehr Demokratie e.V. an, die hier zur Diskussion stehende Gesetzesinitiative mit der Initiative der CDU-Fraktion zur Einführung des fakultativen Referendums (DS 6/2283) zu verbinden. Die beiden Reformvorschläge, sollen sie Aussicht haben, realisiert zu werden, verlangen danach, aufeinander abgestimmt zu werden. Beide sind nach Ansicht von Mehr Demokratie e.V. notwendig und geeignet das Regelwerk an die Erfordernisse anzupassen.

Die Stellungnahme hier bezieht sich freilich nur auf den o.g. Gesetzentwurf. Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

**Art. 46 ThürVerf – Absenkung Wahlalter**

Die Entwicklung in den Bundesländern, das Wahlalter abzusenken, hat 1995 eingesetzt; damals hat als erstes der Bundesländer Niedersachsen das Wahlalter für Kommunalwahlen abgesenkt. 2009 hat Bremen als erstes Land das Wahlalter auch für Landtagswahlen auf 16 Jahre festgesetzt. Heute sind Kommunalwahlen für 16-jährige in mehr als der Hälfte der Bundesländer, Landtagswahlen in vier der Bundesländer zugänglich.

Mit dieser Entwicklung wird auch der 1992 für Deutschland in Kraft getretenen UNO-Konvention über die Rechte der Kinder entsprochen, nach der die Meinungen von Kindern ihres Alters entsprechend zu berücksichtigen sind.

Gemeinhin wird für das aktive Wahlrecht eine gewisse politische Reife vorausgesetzt. Seit der Absenkung des Wahlalters in der Bundesrepublik von 21 auf 18 Jahre 1970 sind 45 Jahre vergangen. Gerade die politische Bildung mit dem Ziel, zu befähigen, eine politische Situation analysieren zu können, sich eine Meinung zu bilden und hieraus Konsequenzen zu ziehen, ist seither deutlich entwickelt worden. Seit 2004 gibt es Standards für politische Bildung im Unterricht. „Politische Reife“ zu entwickeln scheint als gesellschaftliche Aufgabe anerkannt.

Die Absenkung des Wahlalters würde für viele Jugendliche die Chance bieten, den Wahlgang noch während der Schulzeit zu erleben. Damit hätte schulische Demokratie-Bildung einen konkreten, in der Lebenswelt der Jugendlichen verankerten Anlass, das Demokratiesystem zu vermitteln und die Auswirkungen einer Wahlentscheidung zu reflektieren und zu diskutieren, ebenso die Folgen eines nicht genutzten Wahlrechts. Angebote in Schulen für 16-jährige Erstwählerinnen und Erstwähler vor der Wahl der Oberbürgermeister und Landräte am 15. April d.J. zeigen bereits, wie die Wahl mit dem Schulalltag verknüpft werden kann.

Die mit den Sozialen Medien gerade unter Jugendlichen sprunghaft angestiegene Vernetzung (72 % der 10-18-jährigen nutzen WhatsApp, 56 % Facebook; Quelle statista 2015), befördert auch den Austausch der Jugendlichen über politische Situationen und politische Themen. Sie sind längst nicht mehr auf Zeitungen oder das Fernsehen angewiesen. Das web 2.0 hat sich auf die Online-Bedürfnisse eingestellt und bietet Hilfen für Wahlentscheidungen an, die von Jugendlichen mühelos genutzt werden (können).

Demokratie kann am ehesten „gelernt“ werden, wenn sie selbst erfahren, eingeübt und gelebt wird. Je eher Menschen eine „Selbstwirksamkeitserfahrung“ mit dem Gewicht ihrer eigenen Stimme machen, umso nachhaltiger wirkt diese. Eine frühere Beteiligung könnte also eine offene Einstellung zum demokratischen System und dem Gewicht der eigenen Stimme befördern helfen.

Von daher nährt sich die Hoffnung, dass die Absenkung des Wahlalters auch ein Mittel ist, der zurückgehenden Wahlbeteiligung junger Menschen und ihrer zunehmenden Distanz zum politischen System, insbesondere zu den Parteien, zu begegnen.

Eine Absenkung des Wahlalters sollte nicht davon abhängig gemacht werden, ob tatsächlich ein Bedarf unter den Jugendlichen für eine frühere Beteiligung an Wahlen ausgemacht wird. Angesichts des Vertrauensverlustes der Bevölkerung in die Akteure und gegenwärtigen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in der Demokratie könnte mit einer Absenkung des Wahlalters vielmehr eine Einladung ausgesprochen werden, die deutlich macht, wie sehr die Gesellschaft darauf angewiesen ist, dass (auch junge) Bürgerinnen und Bürger bereit sind, Verantwortung für das Gemeinwohl zu übernehmen.

Tatsächlich gebietet auch die demografische Entwicklung eine Absenkung des Wahlalters: Der Anteil der unter 20-jährigen in Deutschland wird weiter zurückgehen und der Altersquotient damit weiter ansteigen. Jugendliche werden also zunehmend zu einer gesellschaftlichen Minderheit. Bei dieser Entwicklung wird die Frage drängender, wie sie ihre Interessen in die Gesellschaft nicht nur einbringen, sondern perspektivisch auch durchsetzen können. Mit einer Absenkung des Wahlalters kann in Thüringen immerhin rund 25.000 jungen Menschen der Zugang zu den Landtagswahlen eröffnet werden.

Es ist schwer vermittelbar, warum Jugendliche ihre Gemeinderäte wählen können, nicht aber die Menschen, die sie und ihre Region im Landtag vertreten sollen. Von daher ist der Vorschlag, das Wahlalter auch für die Landtagswahlen abzusenken, nur konsequent.

Ist die Opposition nicht bereit, einer Verfassungsänderung zuzustimmen, könnte die Absenkung zunächst auf zwei Landtagswahlen begrenzt, die Ergebnisse wissenschaftlich ausgewertet und danach entschieden werden, ob das Wahlalter generell abgesenkt werden soll. Dies wäre ein besserer Weg, als den Jugendlichen ihr Wahlrecht grundsätzlich zu verweigern.

### **Art. 68 ThürVerf – Bürgerantrag**

Für den Bürgerantrag werden derzeit 50.000 Unterschriften verlangt (Art. 68 Abs. 3 ThürVerf). Die Hürde ist definitiv zu hoch, um lediglich den Landtag mit einem Thema befassen zu können. Es hat seit Einführung der Thüringer Verfassung 1994 noch nie einen erfolgreichen Bürgerantrag gegeben, auch nicht nach Absenkung der Hürde 2003. Dies ist umso bedauerlicher als sich in der Nutzung des Instrumentes auch Respekt und Vertrauen gegenüber dem Landtag ausdrücken könnte, da bei diesem die Entscheidung verbleibt, die Bürgerinnen und Bürger lediglich Anregungen geben können. Das Instrument ist zudem gut geeignet, Gelegenheiten zu schaffen, bei denen sich Parlament und Bürgerinnen und Bürger in der inhaltlichen Auseinandersetzung auf Augenhöhe begegnen. Der Bürgerantrag – sofern er nutzbar ist – ist gut geeignet, Vertrauen in den Landtag wieder wachsen zu lassen. Deshalb sollte die Unterschriftenhürde deutlich gesenkt werden. Der hier unterbreitete Vorschlag, die Hürde auf 10.000 Unterschriften festzusetzen, ist allerdings zu zaghaft und kaum

geeignet, das Instrument gut nutzbar zu machen. Plausibel erscheinen 5.000 Unterschriften. Die Hürde ist auch im Verhältnis zu der Unterschriftenhürde für Öffentliche Petitionen zu betrachten. Hier genügen bereits 1.500 Unterschriften, um im Petitionsausschuss angehört zu werden (§ 16 Thüringer Gesetz über das Petitionswesen). Eine sechsfache Unterschriftenzahl zu verlangen, um in einem *Fachausschuss* angehört zu werden, ist nicht vermittelbar.

Der bisherige Art. 68 Abs. 2 und damit der Themenausschluss soll zukünftig entfallen. Dies wird ausdrücklich begrüßt. Wortgleich findet sich der Themenausschluss in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf für Volksbegehren. Diese Gleichsetzung ist widersinnig, da der Bürgerantrag nicht zum Volksentscheid führen kann, die alleinige Entscheidungshoheit also beim Landtag verbleibt. Diesen qualitativen Unterschied hat auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 19.9.2001 herausgearbeitet: „... mit dem Bürgerantrag ist, anders als beim Volksbegehren und beim Volksentscheid, nicht die Ausübung von Staatsgewalt nach Art. 45 Satz 1 ThürVerf verbunden“ (VerfGH 4/01, I Zi 14). Gerade, wenn Themen für die Volksgesetzgebung verstellt sind, sollten sie für den Bürgerantrag zugänglich sein, damit die Bürgerinnen und Bürger auf diese Weise ihre gewählte Vertretung mit sämtlichen Themen befassen können.

Der Gesetzentwurf sieht zudem einen Umbau des Bürgerantrages zum Einwohnerantrag vor. Dies entspricht der für die kommunale Ebene mit der Änderung der Kommunalordnung 2009 vorgenommenen Entwicklung. Mehr Demokratie e.V. begrüßt dies. Negative Erfahrungen auf der kommunalen Ebene sind nicht bekannt. Dieses unverbindliche Instrument ab dem 14. Lebensjahr zugänglich zu machen, ist vor dem Hintergrund der oben bereits skizzierten Entwicklung (Wahlalter) geboten. Ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürger den Einwohnerantrag auch auf Landesebene zugänglich zu machen, darf als Mittel der Integration gewertet werden. Die Menschen fühlen sich einer Gemeinschaft eher zugehörig und verpflichtet, wenn sie diese auch mit gestalten können.

### **Art. 82 ThürVerf Abs. 2 – Volksbegehren | Finanzvorbehalt**

Neben einer hohen Unterschriftenhürde für Volksbegehren und hohen Zustimmungsquoren für Volksentscheide ist die direkte Demokratie auf Landesebene durch das so genannte Finanztabu erschwert. Das strikte Finanztabu lässt die verfassungsrechtlich verankerte direkte Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung weitgehend leer laufen; die Volksgesetzgebung wird damit zur verfassungsrechtlichen Farce. Mit anderen Worten: Bisher musste beinahe jedes Volksbegehren in Thüringen damit rechnen, vom Thüringer Verfassungsgerichtshof gestoppt zu werden. Eine notwendige Reform wird in Thüringen seit 20 Jahren gefordert, der hier unternommene Vorstoß begrüßt.

In seinem Urteil vom 19.9.2001 hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof Art. 82 Abs. 2 ThürVerf rigoros ausgelegt und damit die Praxis zusätzlich erschwert. In anderen Bundesländern, insbesondere in Berlin, Bayern und Sachsen, sind finanzwirksame Volksbegehren leichter möglich.

Der vorliegende Entwurf darf als moderat angesehen werden, da nach wie vor Volksbegehren zu „Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen“ unzulässig sein sollen. Der Vorschlag ist an die Berliner Regelung angelehnt (Art. 62 Abs. 2 Verfassung von Berlin). Hier ist nach einer Verfassungsänderung von „Landeshaushalt“ auf „Landeshaltsgesetz“ umgestellt worden. Damit sind finanzwirksame Volksbegehren zulässig. Festlegungen aus einem Volksentscheid haben in die nächst anstehenden Haushaltsberatungen einzufließen. Die Berücksichtigung künftiger Haushaltsjahre in der Einschätzung, ob ein finanzwirksames Volksbegehren zulässig ist, ist durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (143/08 vom 6.10.2009) als verfassungskonform bestätigt worden.

Um zu zeigen, wie weit das Pendel in den Landesverfassungen ausschlagen kann, sei auf die Bayerische Regelung verwiesen, nach der lediglich über den Staatshaushalt kein Volksentscheid stattfinden kann (Art. 73 der Bayerischen Verfassung).

Mehr Demokratie e.V. sieht in dem bestehenden Finanzvorbehalt ein Misstrauen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ausgedrückt, das unbegründet ist. So hat eine Untersuchung der Staatsfinanzen aller 25 Schweizer Kantone in den vergangenen 110 Jahren ergeben, dass gerade dort sparsam mit öffentlichen Mitteln umgegangen wird, wo die Menschen unmittelbar auch über finanzielle Belange mitentscheiden können (Patricia Funk/Christina Gathmann, Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890-2000, CESifo Working Paper No. 2693, Juni 2009). Es stellen sich nachweislich drei Effekte ein: Die Ausgaben der öffentlichen Hand, die Schuldenaufnahme und die Steuerhinterziehung sind rückläufig.

Warum den Bürgerinnen und Bürgern in Haushalts- und Finanzfragen weniger Sachverstand und Gemeinwohlorientierung zugetraut wird als bei der (oft auch komplexen) Gesetzgebung (wo ihm beides zugebilligt wird), ist gänzlich unerfindlich. Diese Argumentation spricht den Bürgerinnen und Bürgern zumindest partiell die Demokratiefähigkeit ab und entmündigt den Bürger im System unserer auf Gleichheit beruhenden Demokratie.

Wenn durch eine verbesserte Beteiligung der Bürger an der Gesetzgebung die vorhandene Distanz zwischen dem Volk und seinen demokratischen Repräsentanten abgebaut werden soll, so kann es dabei keinen Unterschied zwischen finanzwirksamen und Gesetzen ohne Kostenfolgen geben, zumal es kaum Gesetze gibt, die keine Kosten verursachen. Gerade bei Gesetzen, die viele Steuergelder kosten, muss der Bürger mitbestimmen können, denn schließlich trägt er die Steuerlast. Konsequenterweise könnten auch die speziellen Finanztabus (Dienst- und Versorgungsbezüge und Abgaben) entfallen.

Direktdemokratische Beteiligungsverfahren erzwingen zudem eine viel intensivere öffentliche Diskussion – gerade bei großen finanzwirksamen Vorhaben – als dies im parlamentarischen Verfahren der Fall ist und bewirken damit sowohl eine stärkere Kontrolle als auch eine höhere demokratische Legitimation solcher Vorhaben.

Damit der verlangte Kostendeckungsvorschlag, läuft ein Volksbegehren auf Mehrausgaben hinaus, in qualifizierter Weise erstellt werden kann, sollte in dem Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid (ThürBVVG) vorgeschrieben werden, dass den Antragstellern auf deren Wunsch vom Finanzministerium Unterstützung zu gewähren ist. Zusätzlich sollte in die nach § 20 Abs. 2 ThürBVVG vom Landtagspräsidenten zu erstellende Abstimmungsbroschüre die Verpflichtung für das Finanzministerium aufgenommen werden, zu den finanziellen Auswirkungen und Deckungsmöglichkeiten Stellung zu nehmen.

#### **Art. 82 ThürVerf Abs. 5 – Volksbegehren | Quorum**

Das Volksbegehrens-Quorum von derzeit 10 % (für die Amtseintragung von 8 %) ist im Vergleich der Bundesländer ein (mittlerweile) hohes Quorum. Es wurde mit der Verfassungsreform 2003 von seinerzeit 14 % auf die heute geltenden 10 % gesenkt. Heute haben nur noch Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen ein solch hohes Quorum, Sachsen und Hessen ein höheres. Der Reformtrend in den Ländern läuft eine Unterschriftenhürde von 5 % hinaus, so bereits in Hamburg und Bremen, in Brandenburg und Schleswig Holstein unter 4 % und der Vorschlag der Enquete-Kommission Demokratie in Rheinland-Pfalz von 2014 zielt gar auf 3 %.

Die vorgesehene Halbierung der Volksbegehren-Quoren in Thüringen auf 5 % (für Amtseintragung 4 %) ist schlüssig.

Dies würde auch der von der CDU vorgeschlagenen Einführung des fakultativen Referendums entgegenkommen. Die im Entwurf der CDU-Fraktion ausgewiesenen 50.000 Unterschriften für die Auslösung eines fakultativen Referendums entsprechen derzeit etwa 2,5 % der Thüringer Stimmbevölkerung. Wird die Volksbegehren-Hürde auf 5 % gesenkt, würden sich die Quoren für das Initiativ- und das Vetorecht im Verhältnis 2: 1 gestalten. Dies würde Schweizer Verhältnissen entsprechen: Die Hürde für das fakultative Referendum beträgt 50.000 Unterschriften, die für eine Volksinitiative (in der Schweiz immer eine Verfassungsänderung) beträgt 100.000 Unterschriften. Auf dieselbe Weise sind die Hürden für das fakultative Referendum in Hamburg definiert, das dort allerdings nicht generell, sondern nur für spezielle Fälle eingerichtet ist.

### **Für ernsthafte Verfassungsgespräche**

Die Mitgliederversammlung des Thüringer Landesverband von Mehr Demokratie e.V. hat sich am 14. Januar d.J. mit dem vorliegenden Gesetzentwurf und der Initiative der CDU zur Einführung des fakultativen Referendums befasst und folgenden Beschluss gefasst:

"Die Thüringer Mitgliederversammlung von Mehr Demokratie e.V. fordert die Koalitionsfraktionen und die CDU-Fraktion auf, für eine Reform der direkten Demokratie auf Landesebene aufeinander zuzugehen. Dabei sollen die Vorschläge der CDU-Fraktion zur Einführung des fakultativen Referendums ebenso Grundlage von Verfassungsgesprächen sein wie der Vorstoß der regierungstragenden Fraktionen zur Liberalisierung des Finanztabus, der Senkung der Unterschriftenhürde für Volksbegehren und einer Reform des Bürgerantrages. Die einmalige Situation, dass prägnante Reformvorschläge von beiden Seiten vorliegen, muss für eine tatsächliche Stärkung der Bürgerrechte genutzt und darf nicht leichtfertig verspielt werden. ... Angesichts des Vertrauensverlustes in die demokratischen Institutionen ist es an der Zeit, die Mitbestimmungsrechte auszubauen. Gelingt die Verständigung über Parteigrenzen hinweg, kann mit einer echten Reform der Volksbegehren Vertrauen in die Demokratie wieder wachsen."



Ralf-Uwe Beck  
Sprecher Mehr Demokratie