

## **Wesentlicher Inhalt des verkündeten Urteils:**

1. Den **Sachbericht** setze ich als bekannt voraus und beziehe mich insoweit auf das Referat des Berichtserstatters in der mündlichen Verhandlung vom 15. August 2001.

### **2. Zur Zulässigkeit**

Die Entscheidung führt aus, dass der Antrag zulässig ist, insbesondere fehle ihm nicht deswegen ein **Rechtsschutzbedürfnis**, weil die Landesregierung eine verfassungsrechtliche Prüfung des Volksbegehrens bereits im Verfahren der Antragszulassung hätte einleiten können. Der Antrag sei auch nicht deswegen unzulässig, weil die Landesregierung eine umfassende Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof beantragt habe; dies entspreche der Prüfungbefugnis im vorliegenden verfassungsgerichtlichen Verfahren.

### **3. Zur Begründetheit:**

Die Ausführungen zur Begründetheit stellen zunächst das Vorliegen der **Formalvoraussetzungen** des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“ fest und erläutern, dass zum Prüfungsprogramm des Verfassungsgerichtshofs das Volksbegehren insgesamt gehört unabhängig davon, welche Einzelbestimmungen der Gesetzesinitiative im Einzelfalls als verfassungswidrig gerügt werden.

Sodann betont die Entscheidung, dass als **Prüfungsmassstab** in erster Linie die **Landesverfassung** heranzuziehen ist, und dass das sogenannte Homogenitätsgebot des Artikels 28 Satz 1 GG nur im Rahmen eines abschließenden Abgleichs herangezogen wird.

Der Verfassungsgerichtshof stellt dann die von der Landesverfassung ausdrücklich zugelassene verfassungsändernde Volksgesetzgebung in ihrer Begrenzung durch Artikel 83 Abs. 3 der Landesverfassung dar und formuliert damit als das eigentliche Prüfungsprogramm der vorliegenden Verfahrens die Feststellung darüber

a) **wann** einer der mit Ewigkeitswert ausgestatteten Verfassungsgrundsätze „berührt“ ist,

b) **ob das Volksbegehren** „Mehr Demokratie“ mit seinen einzelnen Bestimmungen einen dieser Grundsätze **berührt**.

Die **Frage zu a)** beantwortet der Verfassungsgerichtshof wie folgt:

„.... Bereits der Wortsinn legt nahe, die Grenze zum unzulässigen Eingriff in eines der „für die Ewigkeit“ gewährleisteteten Prinzipien nicht erst bei seiner Preisgabe festzulegen. „Berührt“ impliziert einen sensibleren Umgang mit dem Schutzbereich des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf. Das Berührtsein tragender Grundsätze ist weniger, d. h. es ist eher erreicht, als deren generelle Preisgabe.“Berührt“ ist ein geschützter Grundsatz, wenn er äußerlich intakt bleibt, wenn in die unberührte Hülle jedoch Elemente eingepflanzt sind, welche die den Grundsatz mit Leben füllende Staats- und Rechtspraxis dahin lenken können, daß den zuvor prinzipienkonformen Handhabungen der Boden entzogen ist und sie letztlich in ihr Gegenteil verkehrt wären. Ein solches Verständnis des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf entspricht dem seiner Abstammung aus

Art. 79 Abs. 3 GG zgedachten Zweck, als Antwort auf die historischen Erfahrungen, insbesondere zum Verfall der Weimarer Reichsverfassung, nicht nur eine „legale Revolution“ abzuwehren, sondern sich bereits in den Anfängen Entwicklungen entgegenzustellen, an deren Ende die „legale Revolution“ stehen kann.

Mit diesem Verständnis bedeutet „berührt“ nicht „unantastbar“. Will die Ewigkeitsgarantie den Grundbestand der das Staatswesen prägenden Prinzipien der Änderbarkeit entziehen, will sie auch die Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers nicht auf ein Mindestmaß eingrenzen. Art. 83 Abs. 3 ThürVerf schützt die tragenden Säulen der Verfassung. Bei der Bestimmung von Reichweite und Bindungswirkung der einzelnen durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf gewährleisteten Grundsätze kommt es unter Beachtung ihrer historischen Herkunft, ihrer unterschiedlichen begrifflichen Schärfe und ihrer Wertigkeit, zu einer Interpretation, die zwar eine umfassende Kontrolle des hier maßgeblichen Verfassungsrechts beinhaltet, die aber gleichzeitig gewährleisten soll, daß der Volksgesetzgebung als Bestandteil der Volkssouveränität nicht solche Fesseln angelegt werden, daß diese Form der unmittelbaren Demokratie ihrer Funktionsfähigkeit praktisch verlustig geht, daß heißt das sie erdröselt wird. Denn jede normative „Zementierung“ über das zulässige Maß hinaus gefährdet die dauerhafte Akzeptanz der Verfassung durch die sie tragenden Bürger und damit letztlich den Bestand der Verfassungsordnung selbst (....). Diesen Erwägungen Rechnung tragend, hält der Verfassungsgerichtshof die Grenze zur Ewigkeitsgarantie dann für verletzt, wenn das zur verfassungsrechtlichen Prüfung stehende Gesetz das Demokratieprinzip einschließlich des Prinzips der Volkssouveränität, das Rechtsstaatsprinzip oder einen der anderen in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf genannten Grundsätze ganz oder in einem Teilbereich außer acht läßt, sofern dieser Teilbereich zu den konstituierenden Elementen eines der Grundsätze gehört und wenn seine Außer-Acht-Lassung den Grundsatz einem allmählichen Verfallsprozeß aussetzt“.

Der Verfassungsgerichtshof betont, dass der **unantastbare Kernbereich der Ewigkeitsgarantie** für die im vorliegenden Verfahren angesprochenen Verfassungsgrundsätze, nämlich das Demokratieprinzip einschliesslich des Prinzips der Volkssouveränität und das Recht als Prinzip **im Wege abwägender Entscheidungen ermittelt** werden muss. Soweit dazu Vergleiche mit der **Staatspraxis in anderen Ländern** angeregt werden, führt das Urteil aus:

„...Offen bleiben kann entgegen der Ansicht des Beteiligten, wie weit bei der Auslegung des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf auf ähnlich gelagerte Ausgestaltungen von für unabänderlich erklärten Grundsätzen in anderen demokratisch verfaßten Staaten, wie der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika, die eine entwickelte Volksgesetzgebung kennen, zurückgegriffen werden kann, um die Zulässigkeit des Volksbegehrens zu untersuchen. Denn die „Quorenlosigkeit“ und das fehlende Verbot von Plebisziten, insbesondere zu Fragen mit Haushaltsbezug im schweizer und im amerikanischen Recht, beruht auf einem Begriff der „Demokratie“, der in diesen Staaten mit langer republikanischer Tradition entstanden ist. Sie sind dort Bestandteil eines anderen Verfassungsrechtssystems und Ergebnis einer in Jahrhunderten erprobten, in ihren bewährten Teilen bewahrten und gelebten Demokratiepraxis. Mit diesem Befund sind die deutschen Gegebenheiten nur bedingt vergleichbar. Auch diese wurzeln in der nationalen Geschichte. In ihr hat aber bereits die Theorie eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats nur schwer ihre Verwirklichung gefunden. Die Lehren der deutschen Geschichte sind nicht zuletzt in das 1949 für die damalige Bundesrepublik als Provisorium beschlossene „Bonner Grundgesetz“ eingeflossen. Das nunmehr nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik als gesamtdeutsche Verfassung geltende Grundgesetz hatte vor dem Hintergrund der DDR-Geschichte keinen Anlaß, hieran etwas Prinzipielles zu ändern. Hierauf baut die Verfassung auf, welche der Freistaat Thüringen im Oktober 1993 durch seinen Landtag beschlossen hat. Auch sie beruht auf den leidvollen wie guten Erfahrungen der deutschen Geschichte und bedarf lebendiger Ausfüllung in den das Verfassungsleben der

Bundesrepublik prägenden Formen. Hierzu zählt die herausgehobene Bedeutung der Gesetzgebung durch das vom Volk gewählte Parlament.“

Alsdann unterstreicht das Urteil, dass der Verfassungsgerichtshof die Zukunftswirkungen auch eines Volksgesetzgebungsverfahrens im vollen Umfang selbst beurteilen kann:

„...Hat der Verfassungsgerichtshof die Zulässigkeit des Volksbegehrens umfassend zu prüfen, ist es wesentlicher Teil dieser Aufgabe abzuschätzen, wohin die Gesetzesinitiative sich im Rechtsgeltungsprozeß entwickeln kann. So versteht sich von selbst, daß der Verfassungsgerichtshof eine die Folgen eines Volksbegehrens betreffende Prognoseprärogative des Beteiligten nicht hinnehmen kann, ohne die Prüfungskompetenzen, wie die Landesverfassung sie dem Verfassungsgerichtshof zuweist, in einem Hauptpunkt aufzugeben.“

Bevor das Urteil sich zu den als verfassungswidrig erachteten Regeln äußert, führt es aus, worin der Gesetzentwurf **keine verfassungsrechtlichen Bedenken** ausgesetzt ist. So berühre das Volksbegehren nicht die **Freistaatlichkeit Thüringens**.

Als nicht berührt sieht der Verfassungsgerichtshof auch das **Mehrheitsprinzip** an

.

Von den **Einzelregelungen des Volksbegehrens** „Mehr Demokratie“ hält der Verfassungsgerichtshof neben der Übergangsregelung die Bestimmungen betreffend den **Bürgerantrag** für verfassungsgemäß. Dazu führt das Urteil aus:

„...Verfassungsrechtlich unbedenklich ist der Gesetzentwurf auch insoweit, als in Art. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs bestimmt wird, daß das für einen Bürgerantrag erforderliche Zustimmungsquorum von ungefähr 120.000 Stimmberechtigten (6 vom Hundert der Stimmberechtigten) auf 25.000 Stimmberechtigte (ca. 1,25 vom Hundert der Stimmberechtigten) vermindert werden soll.

Diese Änderung berührt nicht das Demokratieprinzip im Sinne des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf. Denn mit dem Bürgerantrag ist, anders als beim Volksbegehren und beim Volksentscheid, nicht die Ausübung von Staatsgewalt nach Art. 45 Satz 1 ThürVerf verbunden. Der Wortlaut des einschlägigen Art. 68 ThürVerf, der im einzelnen den Bürgerantrag regelt, macht vielmehr deutlich, daß dieser Antrag nicht auf eine Entscheidung durch unmittelbare Demokratie als Wesensmerkmal der Volksgesetzgebung ausgerichtet ist. Vielmehr soll nur das Parlament als das verfassungsgemäße Forum politischer Handlungs- und Gestaltungsinitiativen mit einem bestimmten politischen Thema befaßt werden. Es besteht beim Bürgerantrag für die Unterstützer nur die Möglichkeit, dem Landtag bestimmte „Gegenstände“ zur politischen Willensbildung zu unterbreiten, auch wenn zu den „Gegenständen“ auch Gesetzentwürfe gehören können (Art. 68 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Die Entscheidung, ob diese Gesetzentwürfe dann Gesetz werden oder nicht, obliegt dabei dem Parlament. Der Bürgerantrag löst, anders als das Volksbegehren, nicht einen Akt der Volksgesetzgebung aus. Folgerichtig hat der Landtag nur nach den Maßgaben seiner Geschäftsordnung den Bürgerantrag zu behandeln.

Damit ist der Bürgerantrag ein Mittel zur individuellen Einwirkung auf die politische Willensbildung, wobei Art. 68 ThürVerf die Individualmeinung „organisiert“, um ihr zusammen mit gleichgerichteten Meinungen höhere Durchschlags- und Überzeugungskraft zu verleihen. Der einzelne Bürgerantragsteller hat daher mit seiner Initiative noch nicht den öffentlichen Rechtsraum betreten, in dem er sich als Element des souveränen Trägers aller Staatsgewalt betätigt, um mit anderen Bürgern die Gesetzgebungsgewalt

des Volkes zu verwirklichen. Die Senkung des Zustimmungsquorums beim Bürgerantrag gefährdet nicht die Funktionsfähigkeit des Parlaments, welche im Demokratieprinzip ihren Niederschlag findet .... Es ist nichts dafür erkennbar, daß der Thüringer Landtag in dem - sehr theoretischen - Fall einer „Inflation“ von Bürgeranträgen nicht im Stande wäre, diese Anträge ebenso korrekt zu bearbeiten, wie er dies mit den ihm bisher zugegangenen Petitionen getan hat.“

Die vom Volksbegehren „Mehr Demokratie“ erstrebten **Erleichterungen von Gesetzesinitiativen (Volksbegehren) „aus dem Volk“** hält der Verfassungsgerichtshof für **unzulässig**. Insoweit berührt das Volksbegehren den durch Artikel 83 Abs. 3 Thüringer Verfassung geschützten Demokratiegrundsatz einschliesslich des Grundsatzes der Volkssouveränität. Dazu begründet das Urteil zunächst, warum die **Initiatoren und Unterstützer des Volksbegehrens nicht gleichzusetzen sind mit „dem Volk“** als Souverän und Träger aller Staatsgewalt.

„...Als „Volk“ ist nur das Staatsvolk zu verstehen, das aus den Menschen gebildet wird, denen die Verfassung des Freistaats den Rechte- und Pflichtenstatus eines Landesbürgers zuerkennt (vgl. Art. 104 ThürVerf). Die Gesamtheit der Staatsbürger des Bundesstaates insgesamt wie jedes seiner Teilstaaten ist das Volk im vorbeschriebenen Sinne. Das so verstandene „Volk“ ist im Freistaat als einer republikanisch verfaßten Demokratie der Ausgangs- und der Bezugspunkt jeder demokratischen Legitimation.

Der einzelne Bürger ist kleinstes Element des Staatsvolkes, ohne damit „das Volk“ zu sein. Daran ändert der Zusammenschluß zu einer Gruppe auch dann nichts, wenn er die Teilnahme an politischen Gestaltungsentscheidungen bezweckt und wenn er darin besondere rechtliche Anerkennung erfährt. Eine so handelnde politische Kraft - sei es innerhalb oder außerhalb einer politischen Partei - repräsentiert aus sich heraus noch nicht das Volk. Dies gilt auch für den Verein „Mehr Demokratie“, Landesbüro Thüringen.

Auch der Personenkreis, der ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben durch formelle Zustimmung befürwortet und so eine Gesetzesinitiative zum Volksbegehren erhebt, handelt nicht repräsentativ für „das Volk“ als Träger aller Staatsgewalt. Zwar folgt daraus, daß die Verfassung die Volksgesetzgebung zuläßt, die Notwendigkeit, die Gesetzesinitiative außerhalb des Parlaments „im Volk“ zu etablieren. Daher verleiht die Verfassung der Gruppe der Gesetzesinitiatoren als den Trägern eines Volksbegehrens einen besonderen Status. Dieser korrespondiert zwar mit den politischen Individualrechten des Bürgers (dem sog. status activus), indem er die Grundlage der Eigenschaft ist, Gesetzesinitiator zu sein. Die aktive Teilnahme am Volksgesetzgebungsverfahren wird jedoch geprägt durch das Ziel des Bürgerengagements: den Gesetzesbeschluß. Die Teilnahme am Volksbegehren ist mithin Teil eines Gesetzgebungsverfahrens. Die dieser Gruppe angehörenden Aktivbürger haben also eine weitergehende Kompetenz, die das positive Recht ihnen gewährt und dabei sogleich inhaltlich begrenzt. Außerdem verleiht es der Gesamtheit der Träger eines Volksbegehrens eine Funktion im Verfassungsleben und bezieht sie in einem gewissen Umfang in die Organisation des Staates ein.

Erfordern Ablauf und Funktionalität des Volksgesetzgebungsverfahrens, den Gesetzesinitiatoren einen besonderen verfassungsrechtlichen Status zuzuerkennen, so vermittelt dieser Status noch keine Repräsentation für die Gesamtheit des Staatsvolkes. Auch wenn die Gesetzesinitiative ein bestimmender Teil des Gesetzgebungsverfahrens ist, verlautbart sich in ihr doch partikulares Interesse. Diese Partikularität verhindert, weil sie ihre Anerkennung als gemeinwohlfördernd im erfolgreichen Volksentscheid erst erstrebt, die Träger eines Volksbegehrens als Repräsentanten des Gesamtvolkes zu behandeln.“

Sodann wird erläutert, dass die **Träger eines Volksbegehrens mit dieser Gesetzesinitiative Staatsgewalt ausüben**, weil ein auf Änderung des

geltenden Rechts angelegter Prozess, wolle er nicht revolutionär sein, notwendig zum Staatshandeln gehöre, „denn der Gedanke der ausschliesslichen Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz zum Staat trägt den demokratischen Rechtsstaat“.

Die fehlende Teilidentität der Träger eines Volksbegehrens mit „dem Volk“ und die Tatsache, dass mit dem Volksbegehren Staatsgewalt ausgeübt werde, seien, so fährt das Urteil fort, mit dem Demokratieprinzip einschliesslich des Grundsatzes der Volkssouveränität nur dann vereinbar, wenn **den Trägern eines Volksbegehrens ein das Vorhaben legitimierende Sachverhalt** zur Seite steht. Hierzu das Urteil:

„... Dieser Legitimationssachverhalt ist nicht, wie der Beteiligte meint, auf die Einleitungsformalitäten des Volksbegehrens beschränkt. Denn Staatsgewalt wird weniger *im Verfahren* des Volksbegehrens als in dessen *Ergebnis* zur Geltung gebracht, sei es, daß der Landtag die Initiative als Gesetz beschließt, sei es, daß das Volk über sie abstimmt. Daher bedarf gerade dieser Teil des Volksgesetzgebungsverfahrens der - materiellen - Legitimation.

Diese materielle Legitimation schafft den Zusammenhang zwischen dem im Volksbegehren sich äussernden partikularen Interesse der Gesetzesinitiatoren und der Gemeinwohlorientiertheit der Ausübung von Staatsgewalt. Legitimierende Kraft haben mithin solche Sachverhalte, welche ein hinreichend zuverlässiger Indikator dafür sind, daß das Volksbegehren ein Anliegen verfolgt, welches über das Partikulare hinaus den allgemeinen Belangen dient. Maßgeblich sind dabei nicht Einzelheiten des Legitimationssachverhalts für sich genommen; entscheidend ist vielmehr die Gesamtbeurteilung als Resultat einer Gesamtbetrachtung aller in diesem Sinn legitimierenden Elemente.

Daß die Thüringer Verfassung Volksgesetzgebung ausdrücklich zuläßt und damit die Volksentscheide funktionell legitimiert ....und daß auf diesem Weg auch die Landesverfassung geändert werden kann, ist bereits ausgeführt. Damit ist indes nichts über die Beschaffenheit eines legitimierenden Sachverhalts gesagt. Materieller Legitimation bedürfen die als Gesetzesinitiatoren handelnden Personen; sie wird diesem Personenkreis vermittelt durch die Zustimmungsfähigkeit des sachlich-inhaltlichen Programms des konkreten Gesetzentwurfs. Denn dieses zielt auf das Volk als den über Annahme oder Ablehnung des Volksentscheids beschließenden Stimmkörper. Aus dieser Ausrichtung des Volksbegehrens auf „das Volk“ und aus der mutmaßlichen Akzeptanz des initiierten Gesetzgebungsinhalts formt sich der Legitimationssachverhalt für ein Volksbegehren in den sogenannten Unterstützungsquoren sowie in dem ihrem Zustandekommen vorausgehenden Verfahren. Entscheidend ist dabei nicht die einzelne Legitimationsmodalität, es kommt vielmehr auf das Legitimationsniveau an, das sich aus allen Elementen des Legitimationssachverhaltes zusammensetzt.“

An diesen Maßstäben mißt das Urteil die **Verfassungsmäßigkeit zunächst des Art. 1 Nr. 2 Buchst. c**, in dem das Zustimmungsquorum zu Volksbegerehren von 14% auf 5 % abgesenkt werden soll.

Der Feststellung, dass ein Ländervergleich das für Thüringen beabsichtigte 5%-Quorum nicht eindeutig als verfassungswidrig erkennbar macht, folgen Ausführungen dazu, dass andererseits die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des abgesenkten Zustimmungsquorums nicht aus der für das Wahlrecht geltenden 5%-Klausel abzuleiten ist. Das Urteil begründet dies mit zwei Erwägungen:

**Erstens:** „... begründet die Wahl durch das Volk für den Mandatsträger einen besonderen verfassungsrechtlichen Status, der nach Maßgabe des Parlamentsrechts ... die Befugnis zur Gesetzgebungsinitiative einschließt, ohne

daß der Abgeordnete hierzu einer weiteren, zusätzlichen Legitimation bedürfte.“

**Zweitens:** „...kann Art. 49 Abs. 2 ThürVerf deswegen nicht zur abschließenden Klärung des Legitimationsnachweises herangezogen werden, weil sich der parlamentarische Weg einer Gesetzesinitiative grundlegend unterscheidet von dem Weg, den die Initiatoren eines Volksbegehrens bis zum Volksentscheid zurücklegen müssen. Sämtliche Entschließungen und Entscheidungen des Parlaments unterliegen dem Mehrheitsprinzip; dieses ist im demokratisch verfaßten Gemeinwesen der zentrale Machtzuweisungsfaktor, weil in ihm die durch das Wahlergebnis vermittelte Legitimation zu politischer Gestaltung zur Geltung kommt. Das gilt auch für Gesetzesinitiativen. Die Gesetzesinitiative einer parlamentarischen Gruppe, die die Fünf-Prozent-Hürde des Art. 49 Abs. 2 ThürVerf per Wahlen knapp genommen hat, kann daher für den Fall, daß sie unzweckmäßig oder nicht ausreichend am Gemeinwohl ausgerichtet ist oder aus sonstigen Gründen umstritten ist, durch die Parlamentsmehrheit, die einen gewichtigen und nachhaltigen Rückbezug zum Volk hat, nach den durch die Geschäftsordnung des Landtages geregelten Prüfungs- und Abstimmungsmechanismen in ihren Auswirkungen verändert oder gar angehalten werden.

Diese Filterfunktion besteht bei der Volksgesetzgebung nicht. Hier kommt das Mehrheitsprinzip erst am Ende des Gesetzgebungsverfahrens beim Volksentscheid zum Zuge. Die Korrekturmöglichkeiten beschränken sich im Stadium der Gesetzgebungsinitiative darauf, daß der Landtag einen Alternativentwurf zur Abstimmung stellen kann, während es ihm untersagt ist, aus seiner Sicht politisch fragwürdige, durch ein zulässiges Volksbegehren getragene Gesetzesentwürfe vor der Abstimmung durch den Volksentscheid anzuhalten.“

Das Urteil kommt sodann zur **Gesamtbetrachtung und Gesamtbeurteilung** der Absenkung der Zustimmungsquorums im Volksbegehren „Mehr Demokratie“. Es ist dazu ausgeführt:

„... Liegt das durch das Bürgerrechtsstärkungsgesetz vorgesehene Unterstützungsquorum allenfalls am unteren Rand des für die Feststellung der Gemeinwohlorientierung eines Gesetzgebungsprogramms Geeigneten, so ergibt die einer Gesamtbetrachtung folgende Gesamtbeurteilung des Zustandekommens des Unterstützungsquorums die Feststellung, daß im Falle einer dem Art. 1 Nr. 2 Buchst. c entsprechend geänderten Verfassung in Thüringen Volksgesetzgebung auf der Grundlage nicht ausreichend demokratisch legitimierter Gesetzesinitiativen stattfinden würde. Kann die Fünf-Prozent-Klausel bei Wahlen zum Thüringer Landtag für Volksbegehren als vergleichbares Kriterium nicht herangezogen werden, so steht eine solche Reduzierung des Unterstützungsquorums mit der Verfassung auch deshalb nicht in Einklang, weil in Thüringen weitere erleichternde Umstände hinzukommen, die dazu führen, bei einer Gesamtschau das Legitimationsniveau unterhalb des Zulässigen anzusiedeln.

Die im Gesetzentwurf erweiterte Sammlungsfrist von vier auf nunmehr sechs Monate stimmt zwar mit derjenigen von Schleswig-Holstein bei gleich hohen Unterstützungsquoren überein, während im Bundesland Brandenburg mit einem ähnlich niedrigen Quorum eine Sammlungsfrist von lediglich vier Monaten vorgeschrieben ist. Nicht mehr entspricht dagegen das in Thüringen vorgesehene Verfahren dem in den Vergleichsländern bei niedrigem Quorum und langer Sammlungsfrist geltenden Modus bei der Stimmabgabe. Während in Thüringen auch künftig das System der freien Stimmensammlung, die an jedem denkbaren Ort möglich ist, gelten soll, ist dies in den beiden anderen Bundesländern mit vergleichbar niedrigen Zustimmungsquoren nicht der Fall. Sowohl in Brandenburg als auch in Schleswig-Holstein wird die Sammlung amtlich durchgeführt. Der Bürger, der seine Unterstützung zum Volksbegehren dokumentieren möchte, muß sich zu einer Behörde begeben, dort während der Dienstzeit durch Vorlage seines Personalausweises seine Identität nachweisen, um sich dann gegebenenfalls nach Überprüfung seiner Daten - auch nach melderechtlichen Gesichtspunkten - in die Unterstützungsbögen eintragen zu können.

Dieses Verfahren verstärkt in dem Umfang, in dem es die Zustimmungsniederlegung erschwert, die Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft dieser Erklärung und damit auch deren legitimationsvermittelnde Eignung. Es macht nämlich einen erheblichen Unterschied aus, ob ein auf der Straße, im privaten Kreis oder bei anderer Gelegenheit von einem Betreiber des Volksbegehrens angesprochener Bürger seine Unterschrift an Ort und Stelle sofort ohne besonderen Aufwand leistet oder ob er den beschwerlichen Weg auf sich nehmen muß, um in einer Amtsstube mit den erwähnten zusätzlichen Anforderungen seine Überzeugung von der Unterstützungswürdigkeit des Volksbegehrens per Unterschrift zu dokumentieren.

Das Verfahren der freien Stimmabgabe erzeugt auch deswegen in seiner Hinweiskraft auf den wirklichen Unterstützungswillen zweifelhafte Erklärungen, weil, wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof überzeugend ausführt (BayVerfGH BayVBl. 2000, 401), die Möglichkeit der Unterschriftensammlung an beliebigem Ort die Abstimmungsfreiheit der Bürger beeinträchtigen kann.... So kann ein stimmberechtigter Bürger auf der Straße, bei öffentlichen Veranstaltungen oder im privaten Bereich zur Unterstützung des jeweiligen Volksbegehrens angesprochen und zur Dokumentierung seiner Unterstützung durch Unterschriftsleistung aufgefordert werden, ohne daß ihm möglicherweise im einzelnen der Inhalt und der Sinn des Gesetzentwurfs verständlich erläutert wird. Er kann auch - insbesondere durch Dritte, die dem Volksbegehren positiv gegenüber eingestellt sind und die mit dem Angesprochenen mehr oder weniger eng verbunden sind - zur Unterschriftsleistung gedrängt werden. Es besteht dann zweifellos die Gefahr, daß er nicht ohne Zwang, ohne Druck oder sonstige unzulässige Beeinflussung, möglicherweise auch unüberlegt, seine Unterschrift leistet und nicht, wie es an sich geboten ist, mit den notwendigen Erkenntnissen aus freien Stücken seine Unterstützung mit seiner Unterschrift bekräftigt.

Die Legitimationskraft des für Thüringen vorgesehenen Unterstützungsquorums wird ferner dadurch gemindert, daß für den Volksentscheid von jeglichem Zustimmungsquorum abgesehen werden soll (Art. 1 Nr. 2 Buchst. d des Gesetzentwurfs). Bisher ist es nach Art. 82 Abs. 6 Satz 2 2. Halbsatz ThürVerf erforderlich, daß ein Drittel der Stimmberechtigten dem Volksbegehren zustimmen muß (sog. Zustimmungsquorum), um bei einem Volksentscheid überhaupt erst die Möglichkeit zu schaffen, ein Volksgesetz durch Mehrheitsentscheid wirksam werden zu lassen. Die Aussagekraft eines solchen Zustimmungsquorums für das Bürgerinteresse an dem konkreten Volksgesetzgebungsvorhaben und für die durch diese Abstimmungsteilnahme vermittelte, rückwirkende Legitimation der Gesetzgebungsinitiative liegt auf der Hand. Auf sie legen die von den Mitgliedern des Vereins für „Mehr Demokratie“ in Thüringen herangezogenen Vergleichsländer Brandenburg und Schleswig-Holstein Wert. Dort bedarf es beim Volksentscheid jeweils eines solchen Zustimmungsquorums von 25 vom Hundert der Stimmberechtigten, um überhaupt eine Mehrheitsentscheidung Wirklichkeit werden zu lassen. In den Bundesländern, die auf Zustimmungsquoren beim Volksentscheid verzichten, wie Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, sind in der jeweiligen Landesverfassung erheblich höhere Unterstützungsquoren bei vorangehenden Volksbegehren verankert, und zwar in Bayern 10 vom Hundert, in Hessen 20 vom Hundert, in Nordrhein-Westfalen 20 vom Hundert und in Sachsen ungefähr 12 vom Hundert. Erschwerend kommt in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen noch hinzu, daß die amtliche Sammlungsfrist nur 14 Tage beträgt.

Ein niedriges Unterstützungsquorum, in ihrer Glaubhaftigkeit durch das Verfahren der freien Stimmabgabe beeinträchtigte Zustimmungserklärungen und der Wegfall eines Zustimmungsquorums beim Volksentscheid ergeben insgesamt einen Sachverhalt, der als Indikator dafür, daß ein Volksbegehren das Gemeinwohl fördern will, keine ausreichende Aussagekraft hat. Art. 1 Nr. 2 Buchst. c des Gesetzentwurfs würde unzulänglich legitimierte Gesetz-

gebungsinitiativen gestatten. Dies ist unvereinbar mit dem Demokratieprinzip und mit dem Grundsatz der Volkssouveränität.“

In gleicher Weise ist **Art. 1 Nr. 2 Buchst. d** des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“ untersucht worden. Danach soll **für Volksentscheide eines Mindeststimmzahl** (bisher ein Drittel der Stimmberechtigten) **der Abstimmenden nicht mehr verlangt** werden, sofern es nicht um eine Änderung der Verfassung geht.

Das Urteil führt zunächst aus, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit ein Volksentscheid den **Anforderungen des Demokratieprinzips** entspricht. Es sind dabei **zwei Gesichtspunkte** betont:

#### **Erstens:**

„...Im Stadium der Abstimmung über ein Volksgesetz im Rahmen des Volksentscheids handelt das Volk als Souverän und übt wie bei sonstigen allgemeinen Wahlen Staatsgewalt aus. Hier wird von Gesetzes wegen unmittelbare Legitimation hergestellt, die einer Interpretation an sich nicht zugänglich ist. Dennoch muß auch für den Volksentscheid sichergestellt sein, daß ein das Volksbegehren bestätigendes Ergebnis dem Willensbild „des Volkes“ jedenfalls nicht widerspricht. Da auch unvermittelt auf das Volk zurückgeführte Gestaltungsentscheidungen des direkt-demokratischen Meinungsbildungsprozesses Verlautbarungen „des Volkes“ insgesamt sind, bedarf auch der Volksentscheid eines Sachverhalts, der seine Rückbeziehung zum Volkswillen indiziert. Dementsprechend fordern das Demokratieprinzip wie der Grundsatz der Volkssouveränität rechtliche Formen zur Abwehr der Gefahr, daß eine nur verhältnismäßig geringe Zahl von Stimmberechtigten Gesetze schaffen oder Neuerungen in ein bestehendes Gesetz aufnehmen kann. Eine derartige Sicherung enthält Art. 82 Abs. 6 Satz 2 2. Halbsatz ThürVerf; denn im geltenden Verfassungsrecht muß ein Drittel der Stimmbere-

rechtigten an der Abstimmung teilnehmen, um einen von der Mehrheit der Abstimmenden befürworteten Volksentscheid zum Erfolg zu verhelfen.“

### **Zweitens:**

„... Es bedarf aber auch rechtlicher Regulierungen, um die im Demokratieprinzip, so wie es von Art. 45 S. 2 ThürVerf übernommen und durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf für unabänderlich erklärt ist, angelegte **Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung** vor der Volksgesetzgebung institutionell abzusichern.

„Dieser Vorrang erschließt sich zwar nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut des Art. 45 S. 2 ThürVerf. Er ergibt sich jedoch aus Sinn und Zweck der Verfassungsnormen...“

Dies führt das Urteil im einzelnen unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte des Art. 45 der Landesverfassung und einer Würdigung dieser Verfassungsbestimmung im Gesamtzusammenhang der Thüringer Verfassung aus. Hingewiesen ist auch auf den Zusammenhang mit der Rechtsstatlichkeit Thüringens:

„... Dieser Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens trägt schließlich das Gesamtbild der Verfassung Rechnung, welche, auch Bezugnehmend auf das rechtsstaatliche Prinzip des Vorrangs des Gesetzes, die Gesetzgebungskompetenz einem jederzeit und umfassend handlungsfähigen Gesetzgebungsorgan anvertraut. Einer solchen Anforderung vermag das gewählte Parlament, nicht aber das Volk zu entsprechen; dessen Gesetzgebungsbefugnis hat eine eher ergänzende, das Parlament punktuell stimulierende Funktion.... An der Richtigkeit dieser Auffassung ändert sich auch deshalb nichts, weil das demokratische Prinzip von der Teilnahme und Teil-

habe des einzelnen an der Staatsgewalt getragen ist. Diesem Postulat kann auch der Abbau von Hürden zur Volksgesetzgebung entsprechen, wenn gleich dieser keinesfalls der einzige Weg ist, das Bürgerengagement für die res publica zu fördern. Daß das Demokratieprinzip zur Zulassung der Volksgesetzgebung zwingt, läßt sich nach einem Blick auf das Grundgesetz als Verfassungsrechtssatz nicht begründen. Jedenfalls kann es die dargelegte Prävalenz des Parlamentsgesetzes nicht widerlegen. Vielmehr führt die Abwägung des Für und Wider für das Gesamtwohl eines demokratischen Staates zu dem Ergebnis, daß der parlamentarischen Gesetzgebung vor der Volksgesetzgebung der Vorrang unter Heranziehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die unser Gemeinwesen prägen, gebührt.“

Das Urteil begründet dann, **warum** der in Art. 1 Nr. 2 Buchst. c angestrebte **Verzicht auf Zustimmungsquorum** beim Volksentscheid das **Demokratieprinzip verletzt**. Im einzelnen ist unter Heranziehung der in den anderen Bundesländern geltenden Regelungen ausgeführt, dass das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ für Thüringen einen Rechtszustand anstrebt, der weder eine Rückbindung des Volksbegehrens zum Volkswillen ermöglicht, noch die Prävalenz der Landtagsgesetzgebung sichert. Das für Thüringen angestrebte Modell weiche von den Regelungen der anderen Bundesländern ab; es picke sich aus den verschiedenen Regelungsmöglichkeiten die Rosinen heraus und erleichtere bei der gebotenen Gesamtschau die Volksgesetzgebung in einem Umfang, der dem Demokratieprinzip der Landesverfassung nicht mehr genüge.

Wegen Verletzung des Demokratieprinzips verfassungswidrig ist auch **Art. 1 Nr. 2 Buchst. b** des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“ betr. die **Volksgesetzgebung mit Auswirkungen auf den Landeshaushalt**.

Hier unterstreicht das Urteil zunächst die Bedeutung des Budgetrechts im demokratischen Verfassungsstaat.

„...Das Budgetrecht eines gewählten Parlaments ist zentraler Bestandteil des Systems eines gewaltenteiligen, demokratischen Verfassungsstaats (vgl. Art. 45 Satz 3, 47 Abs. 4 ThürVerf). Dies bestätigt die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 70, 324 [355 f.] m.w.N.; BVerfGE 79, 311 [329]). Dem Parlament kommt danach im Verhältnis zu den anderen an der Feststellung des Haushaltsplanes beteiligten Verfassungsorganen eine überragende verfassungsrechtliche Stellung zu. Es trifft mit dem Haushaltsplan, der als Wirtschaftsplan ein gesetzesförmiger staatsleitender Hoheitsakt ist, eine wirtschaftliche Grundentscheidung für alle Bereiche der Politik und für die gesamte vollziehende Staatsgewalt während des jeweiligen Planungszeitraumes. Das so beschriebene Budgetrecht des Parlaments ist dabei ein wesentliches Instrument der Regierungskontrolle, die die rechtsstaatliche Demokratie in ihrem Kernbereich berührt und sie entscheidend mitprägt. Auf dieser Grundlage trifft, die jeweilige Regierung weitreichende Entscheidungen, ohne daß dies die gewaltenteilende Kompetenzordnung der Verfassung in irgendeiner Weise in Frage stellt.“

Deswegen sei - so das Urteil - der Haushaltsvorbehalt im geltenden **Art. 82 Abs. 2 ThürVerf nicht auf das eigentliche Haushaltsgesetz beschränkt**, sondern erfasse sämtliche Gesetzgebung mit erheblichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt.

„...die Einbeziehung der lediglich mittelbar haushaltswirksamen Volksgesetzgebung, folgt - so das Urteil - vielmehr aus der klassischen, auch in die Thüringer Verfassung aufgenommenen Aufgabenverteilung zwischen Landesregierung und Landesparlament bei der Finanzierung der Staatsausgaben. Sie beruht darauf, daß die Budgetinitiative nach den geltenden Artikeln der Thüringer Verfassung allein der Landesregierung zukommt (vgl. Art. 99 Abs. 3 ThürVerf).

Das ausschließliche Initiativrecht der Regierung trägt der Tatsache Rechnung, daß sie das Verfassungsorgan ist, das entsprechend seiner politi-

schen Leitungsaufgabe, nämlich die Ziele der Politik zu bestimmen, das Regierungsprogramm aufzustellen und zu verwirklichen, als bestimmender Teil der Exekutive den übrigen Gewalten gegenübersteht. Dem Landtag als dem maßgeblichen Organ der Legislative obliegt demgegenüber die Feststellung, den Haushaltsplan durch Erlaß des Haushaltsgesetzes in Gesetzeskraft erwachsen zu lassen ohne dabei an die Budgetvorlage der Regierung gebunden zu sein. Korrespondierend mit den weitreichenden Befugnissen des parlamentarischen Gesetzgebers als dem eigentlichen Herrn über den Landeshaushalt sind der Landesregierung bei der vorläufigen Haushaltsführung enge Grenzen gezogen (vgl. Art. 100 ThürVerf). Nur bei unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnissen ist der Landesregierung ausnahmsweise die Möglichkeit eröffnet, über- und außerplanmäßige Ausgaben zu tätigen (vgl. Art. 101 ThürVerf).

In das auf diese Weise austarierte Zusammenwirken von Regierung und Landtag bei Aufstellung, Feststellung und Verantwortung des Haushalts kann eine haushaltsintensive Volksgesetzgebung weitreichend eingreifen und vorhandenes Gleichgewicht erheblich stören. Um dies zu vermeiden, darf ein Volksbegehren zum Landeshaushalt auch nicht auf die formelle Haushaltsgesetzgebung beschränkt werden, d. h. auf die Ausgestaltung des Haushaltsplanes als solchen unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. (vgl. Art. 98 Abs. 2 ThürVerf). Geschähe dies, so verlöre die Norm ihren eigenständigen Gehalt.

Aus diesen begrifflichen und systematischen Argumenten kann nur der Schluß gezogen werden, daß sich die Ausschlußklausel in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf nicht als rein deklaratorische Bestimmung nur auf Volksbegehren zum „Haushaltsgesetz“ beruht, mit dem der „Haushaltsplan“ festgestellt wird, sondern daß sie mit ihrem Verbot auch im materiell-rechtlichen Sinne auf die „Gesamtheit der Einnahmen und Ausgaben des Staates“ einwirkt, d. h. eine entsprechende Volksgesetzgebung ausschließt.“

Dieses Ergebnis wird im weiteren **argumentativ erhärtet**.

Das Urteil **begrenzt den Haushaltsvorbehalt des Landtags** aber auch gerade mit Blick auf die Volksgesetzgebung, indem es ausführt:

„Dieses ... weite Verständnis des ausschließlich dem Landtag zugewiesenen Rechts, haushaltsrelevante Gesetze zu beschließen, verweist die Volksgesetzgebung nicht auf inhaltlich bedeutungslose Regelungsgegenstände. Auch die Auslegung des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf hat der Tatsache zu entsprechen, daß die Landesverfassung die Volksgesetzgebung zuläßt; es geht daher nicht an, dieses Verfassungsziel dadurch leerlaufen zu lassen, daß immer dann, wenn ein vom Volk zu beschließendes Gesetz nicht vom Vermerk „Ausgaben: keine“ begleitet ist, das Volksbegehren für unzulässig zu erklären.

Einem solchen Ausgleich widerstreitender Interessen trägt die bisherige verfassungsrechtliche Rechtsprechung Rechnung. Nach den von der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder einhellig entwickelten Grundsätzen ....ist - auf Thüringen übertragen - ein budgetrelevantes Volksbegehren nur dann mit dem Verbot des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf unvereinbar, wenn es gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslöst und den Landeshaushalt wesentlich beeinflusst. Wesentlich nimmt ein solches Volksgesetz nur dann auf den Gesamtbestand des Haushaltes Einfluß, wenn es das Gleichgewicht des gesamten Haushaltes stört und deswegen zu einer bedeutsamen Beeinträchtigung des Budgetrechts des Parlaments führt, weil das Volksgesetz den Landtag nötigt, das geltende Recht in wichtigen Regelungsfeldern der neuen Ausgabensituation nachhaltig anzupassen. Wann diese Grenze überschritten ist, ist letztlich eine Frage des Einzelfalles und läßt sich nur unter Zugrundelegung der jeweiligen Verhältnisse bestimmen. Erforderlich ist eine differenziert bewertende Gesamtbetrachtung, in deren Rahmen Art, Höhe, Dauer und Disponibilität der finanziellen Belastung als Folge eines Gesamtvorhabens zu gewichten sind.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß nach geltendem Verfassungsrecht bei richtiger Einordnung der Finanzausschlußklausel nur Volksbegehren oder Volksentscheide zulässig sind, die in dem vorbeschriebenen Rahmen nicht zu Ausgaben führen dürfen, die die Handlungsspielräume des Parlaments unangemessen einschränken oder die den Landtag zu nachhaltigen Korrekturen des geltenden Rechts veranlassen.“

Das Urteil führt dann aus, warum das so bestimmte **Budgetrecht zum Schutzbereich der Ewigkeitsgarantie** der Landesverfassung gehört:

„...Er (der VerfGH) geht ...davon aus, daß das Budgetrecht des Parlaments tragender Bestandteil des Demokratieprinzips ...und so vor verfassungsändernden Eingriffen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zu sichern ist. Das Budgetrecht ist mehr als Unterfall der allgemeinen parlamentarischen Gesetzgebungsbefugnis. Es stellt vielmehr für den demokratisch verfaßten Staat ein unverzichtbares Mittel zur Steuerung des gesamten staatlichen Handelns dar. Das Budgetrecht bildet eines der wesentlichen Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle. Würde das Budgetrecht, mit dem auch die Haushaltsverantwortung verbunden ist, plebiszitären Elementen geöffnet werden, so bestünde die Gefahr, daß durch solche Eingriffe die politische Führungs- und Funktionsfähigkeit sowohl des Parlaments als auch der Exekutive, d.h. insbesondere der Landesregierung, Schaden leidet. Nur ein umfassender Schutz des parlamentarischen Gesetzgebungsrechts sichert die Allgemeinwohlorientierung der finanzwirksamen Gesetzgebung. Denn wesentlich stärker als bei den Parlamentariern besteht bei den (durch das Abstimmungsgeheimnis *gedeckten*) Teilnehmern eines Plebiszits die Gefahr der Selbstbedienung. Es wird jeder Stimmbürger ein Volksbegehren danach prüfen, ob es seine Interessen fördert und die Entscheidung, zur Abstimmurne zu gehen, wird nicht unmaßgeblich vom Ergebnis dieser Prüfung abhängen. Dagegen schafft der besondere verfassungsrechtliche

Status des Abgeordneten, der ihn als Vertreter aller Bürger bestellt, ihn von Weisungen befreit und nur seinem Gewissen verantwortlich macht (vgl. Art. 53 Abs. 1 ThürVerf), eine Distanz zwischen Eigeninteresse und Mandatspflichten. Diese Distanz des Parlamentsmitglieds zu populären und eigensüchtigen Interessen ist eine rechtsethische Leistung, die in allen Landesverfassungen der Bundesrepublik Deutschland ihren Niederschlag findet.

Art. 82 Abs. 2 ThürVerf ist damit mehr als eine technische Durchführungsregelung für die Umsetzung und Begrenzung von Volksbegehren, denn er gewährleistet einen wesentlichen Aspekt der Funktionsfähigkeit des Parlaments und des Gesetzgebungsverfahrens. Ist aber die Etablierung die Essenz der Parlamentskompetenz, dann kann das Budgetrecht auf das Verhältnis zwischen plebiszitärer und parlamentarischer Demokratie nicht allein in der Weise bezogen werden, daß der parlamentarische Gesetzgeber und der Volksgesetzgeber gleichberechtigt nebeneinander stehen. Griffe die Volksgesetzgebung in erheblichem Umfang in das Haushaltswesen ein, so wäre nicht nur dessen Kontinuität mit dem „Blick auf das Ganze“ gefährdet; auch würde die in der Verfassung verbriefte Verantwortung des Parlaments beim Budgetrecht nicht mehr seiner uneingeschränkten Gestaltungsmöglichkeit unterliegen, es wäre vielmehr in Fällen einer erfolgreichen haushaltsrelevanten Volksgesetzgebung regelmäßig darauf fixiert, diese Gesetze nachzuvollziehen und gegebenenfalls „Reparaturarbeiten“ am gesamten Haushaltsgefüge zu leisten. Daraus folgt, daß das Budgetrecht des gewählten Parlaments als Wesenselement der demokratischen Gewaltenteilung als unveränderbarer Kernbestand der Verfassung Teil der Ewigkeitsgarantie ist (vgl. Art. 45 Satz 3, 47 Abs. 4 ThürVerf).

Hieraus ergibt sich weiter, daß die mit dem Volksbegehren beabsichtigte Änderung des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf nur dann zulässig ist, wenn durch Volksentscheid solche Gesetze beschlossen werden, die staatliche Einnahmen oder Ausgaben nur unwesentlich berühren. Unzulässig ist mithin eine vom Volksbegehren vorgesehene Verfassungsänderung, wenn sie die

Volksgesetzgebung auch für solche Regelungen zuläßt, die gewichtige staatliche Einnahmen und Ausgaben unmittelbar oder mittelbar auslösen und dem im umfassenden Sinn verstandenen Landeshaushalt wesentlich beeinflussen.“

Das Urteil begründet dann, dass das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ nicht in diesen Grenzen verbleibt, weil es Volksgesetzgebung mit mittelbaren Auswirkungen auf die Einnahmen- oder Ausgabenseite des Landeshaushalts erst dann verbietet, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht der Volkswirtschaft betroffen ist. Im einzelnen ist sodann ausgeführt, warum die Möglichkeiten des Landtags, neben dem Volksbegehren einen Landtags-Alternativentwurf zum Volksentscheid zu stellen und den Volksentscheid nachträglich zu kassieren nicht zur Sicherung des Budgetrechts ausreichen und dass das Budgetrecht auch sonst keine hinreichend wirksamen Sicherungen ergänzen. Diesen Punkt abschließend führt das Urteil aus, dass Art. 1 Nr. 2 Buchst. b des Entwurfs eines Bürgerrechtsstärkungsgesetzes einer geltungserhaltenden Auslegung nicht zugänglich ist:

„...Eine solche verfassungskonforme Auslegung, die auch bei werdenden Gesetzen möglich sein muß, weil sonst das Rechtsschutzsystem im Ganzen nicht lückenlos ausgeschöpft würde, ist nur dann möglich, wenn Wortlaut und Zweck der Norm mehrere Deutungen ermöglichen und wenn ohne Überdehnung des zu beschließenden Wortlautes ein Verständnis der Norm gefunden werden kann, das den Entwurf insoweit mit der Verfassung in Einklang hält.

Der Wortlaut der Einzelregelungen des Volksbegehrens läßt keine Deutung zu, die den Regelungsinhalt auf das Maß einer Klarstellung der bisherigen Rechtslage zurücknimmt. Ziel des Volksbegehrens ist nach seiner Überschrift und seiner Begründung nicht die Errichtung neuer, sondern der Abbau bestehender Hürden für die Haushaltsgesetzgebung und damit die Erweiterung der Möglichkeit finanzwirksamer Volksgesetzgebung. Hier sollen das

generelle Verbot haushaltsrelevanter, in erheblichem Umfang auf die Ausgaben oder Einnahmen des Freistaats einwirkender Gesetze in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf gelockert und solche Gesetze bis zur Grenze des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts zugelassen werden. Damit unvereinbar ist es, Art. 1 Nr. 2 Buchst. b als lediglich klarstellende Bezugnahme auf das bereits geltende Recht aufzufassen. Mit dieser Ansicht tritt der Beteiligte in einen klaren Widerspruch zum mehrfach erklärten, durch die einzelnen Regelungen wie durch deren Gesamtzusammenhang bekräftigten Ziel seines Volksbegehrens.“

Verfassungswidrig ist das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ auch in seinem Art. 1 Nr. 3 betreffend die **Absenkung des Zustimmungsquorums bei verfassungsändernden Volksgesetzen.**

„... Die in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verankerte Ewigkeitsgarantie der Landesverfassung umfaßt den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Geschützt ist der Rechtsstaat in seinen Ausprägungen, wie Bestimmtheitsgebot, Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bei der Auslegung und Anwendung von Landesrecht. Bezogen auf das Demokratieprinzip schließt dieser Schutz auch die Gewaltenteilung (Art. 45 Satz 3 ThürVerf) sowie den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes (Art. 47 Abs. 4 ThürVerf) ein. Das im Grundgesetz wie in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankerte Rechtsstaatsprinzip räumt im Verbund mit dem Demokratieprinzip dem formellen Gesetz - sei es vom Parlament, sei es vom Volk beschlossen - Vorrang vor anderen Rechtsquellen ein. Es stellt das Gesetz damit in eine Normenhierarchie, an deren Spitze die Verfassungsnorm steht. Dieses Stufenverhältnis bringt Art. 47 Abs. 4 ThürVerf zum Ausdruck, indem er das sogenannte einfache Gesetz an die verfassungsmäßige Ordnung bindet. Diese Bindung des einfachen Gesetzes an das höherrangige Verfassungsrecht entfaltet nur dann die ihr zuge dachte Wirkung, die Staats-

gewalt rechtlich zu strukturieren, wenn die Verfassungsnorm anderen Änderungsvoraussetzungen unterliegt als das einfache Gesetz. Dies unterstreicht Art. 83 Abs. 2 ThürVerf, indem er für den Beschluß eines verfassungsändernden Gesetzes für die Zwei-Drittel-Mehrheit vorschreibt.

Begründet so der Vorrang der Verfassung den Nachrang des einfachen Gesetzes, so läßt sich dies rechtlich nur durchführen, wenn auch der Volksgesetzgeber die Verfassung nur unter erschwerten Bedingungen ändern kann. Andernfalls könnte bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzgebungsvorhabens schon mit einfacher Mehrheit die Verfassung „klargestellt“ oder gar geändert werden. Dann wäre aber „der Vorrang der Verfassung“ nur noch formaler, nicht aber mehr inhaltlicher Natur.“

„...Art. 1 Nr. 3 des mit dem Volksbegehren vorgelegten Gesetzentwurfes trägt dieser verfassungsrechtlichen Gegebenheiten nicht ausreichend Rechnung.“

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Regelungsvorhabens kann **nicht allein mit einem Blick auf das verbliebene Zustimmungsquorum** beurteilt werden:

„... Der Verfassungsgerichtshof folgt dieser ausschließlich auf das Zustimmungsquorum verengten Darstellung des Problems aber nicht. Vielmehr ist das Verhältnis zu den Mehrheitsanforderungen bei Verfassungsänderungen durch das Parlament und das von den Initiatoren insgesamt gewollte Regelungskonzept für die Volksgesetzgebung heranzuziehen. Daraus wird deutlich, daß in dieser Ausgestaltung die Absenkung des Zustimmungsquorums auf 25 vom Hundert der Stimmberechtigten nicht mehr mit der Verfassung in Einklang steht.

Es soll nicht verkannt werden, daß nur der Grundsatz der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung in den Schutzbereich des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf fällt und nicht bestimmte, zahlenmäßige Mehrheiten. Jedoch wird gerade aus

dem geltenden Recht erkennbar, daß deutliche Hürden für die Verfassungsänderung durch das Parlament und dem Volksgesetzgeber verlangt werden, um den hohen Rang des Verfassungsgesetzgebers und die damit verbundene erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung für jede Form der Gesetzgebung zu gewährleisten. Hinzu kommt, daß die Kumulation von Absenkung des Unterstützungsquorums auf 5 Prozent der Stimmberechtigten für das verfassungsändernde Volksbegehren und des Zustimmungsquorums auf 25 Prozent bei Volksentscheiden mit verfassungsänderndem Inhalt im Ländervergleich die niedrigste Hürde aller Verfassungen darstellt. Selbst die in dieser Hinsicht volksbegehrenfreundlichste Verfassung des Freistaates Bayern verlangt bei einem Zustimmungsquorum von 25 Prozent beim Volksentscheid ein Unterstützungsquorum von 10 Prozent beim vorangehenden Volksbegehren. Hinzu kommen noch weitere Erschwernisse durch die Pflicht der amtlichen Sammlung unter Einräumung einer wesentlich kürzeren Sammelfrist, wie oben eingehend erläutert wurde. Aus der Gesamtschau, die hier wiederum vonnöten ist, wird erneut deutlich, daß sich die Initiatoren sowohl für das Antrags- als auch für das Zustimmungsverfahren bei der Volksgesetzgebung mit verfassungsänderndem Einschlag die jeweils günstigsten Regelungen aus den übrigen Verfassungen anderer Bundesländer herausgesucht haben. Dadurch werden Verfassungsänderungen mittels direkter Demokratie in einem Maße erleichtert, daß für verfassungsändernde Gesetze das bisherige Anforderungsgleichgewicht zwischen Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung so erheblich gestört ist, daß die Gewichtung sich eindeutig zugunsten der Volksgesetzgebung verschiebt und damit den Grunderfordernissen des Rechtsstaats - wie des Demokratieprinzips - nicht mehr genügt.“

Damit verbleibt die Frage, ob der Verfassungsgerichtshof seine Feststellung auf die als verfassungswidrig festgestellten **einzelnen Bestimmungen** des Volksbegehrens konzentriert oder ob er die **Verfassungswidrigkeit des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“ insgesamt** feststellt. Das Urteil führt aus, warum letzteres zutrifft:

„...Hier sind die „Herzstücke“ des Entwurfes verfassungswidrig. Von dem im Wortlaut des Volksbegehrens und im Gesamtzusammenhang seiner Einzelregelungen objektivierten Willen der Unterstützer ist der verbleibende „Torso“ nicht mehr gedeckt. Ihr Anliegen bestand in erster Linie darin, die Zustimmungsquoren zum Volksbegehren erheblich abzusenken, die Unterstützungsquoren beim Volksentscheid zu streichen bzw. erheblich zu reduzieren sowie den Einfluß des Volksgesetzgebers bei der Ausgestaltung des Budgetrechts zu stärken. Dieses Anliegen hat der Verfassungsgerichtshof nicht entsprochen, indem er insoweit die maßgeblichen Vorschriften des Entwurfes für verfassungswidrig erklärt hat. Dies führt zu dem Gesamtergebnis, daß das Volksbegehren insgesamt unzulässig ist.

Zur Frage der Zulässigkeit des **Zusammenlegens von Abstimmungen über Volksentscheide und allgemeinen Wahlen** führt das Urteil sodann aus:

Ist der Entwurf eines Bürgerrechtsstärkungsgesetzes in seinen wesentlichen Teilen verfassungswidrig, kann offen bleiben, ob Art. 1 Nr. 2 Buchst. e des Gesetzentwurfs den Grundsatz der Wahlfreiheit berührt. Denn auch dann, wenn dies nicht der Fall wäre, würde es aus den vorgenannten Gründen nicht möglich sein, Art. 1 Nr. 2 Buchst. e insoweit als Gegenstand des Volksbegehrens zu erhalten und hierüber einen Volksentscheid durchzuführen.

Dieses Urteil hat der Verfassungsgerichtshof mit : Stimmen beschlossen.