



Verkündet am
19. September 2001

Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 4/01

U r t e i l

Im Namen des Volkes

In dem Normenkontrollverfahren

der Thüringer Landesregierung, vertreten durch den Minister der Justiz,
Dr. Andreas Birkmann, Werner-Seelenbinder-Strasse 5, 99096 Erfurt

- Antragstellerin -

Verfahrensbevollmächtigte: 1. Prof. Dr. Rolf Gröschner,
Friedrich-Schiller-Universität Jena,
Carl-Zeiss-Strasse 3, 07743 Jena
2. Prof. Dr. Josef Isensee,
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn,
Adenauerallee 24-42, 53113 Bonn

beteiligt: Bernd Burkhardt, Klosterstrasse 2,
99821 Creuzburg

- als Vertrauensperson des Vereins
„Mehr Demokratie e.V.“ -

bevollmächtigt:

1. Rechtsanwalt Harald Baumann-Hasske,
Wilsdruffer Strasse 22, 01067 Dresden
2. Rechtsanwalt Peter Neumann,
Trajanstrasse 10, 50678 Köln

wegen: verfassungsrechtlicher Überprüfung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen
(Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger)
hier: Zulässigkeit des Volksbegehrens

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bauer und die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Bayer, Becker, Ebeling, Graef, Prof. Dr. Hübscher, Dr. Lingenberg, Dr. Martin-Gehl und Morneweg

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. August 2001 **für Recht erkannt:**

Das Volksbegehren des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ betreffend ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger) ist unzulässig.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Verfahrens ist die Beantwortung der Frage, ob das Volksbegehren des Vereins „Mehr Demokratie e. V.“ die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt.

Die Thüringer Landesregierung, die Antragstellerin, hält das Volksbegehren insgesamt für unzulässig, weil einzelne Änderungsvorschläge gegen die Unabänderlichkeitsgarantie der Thüringer Verfassung und das Homogenitätsgebot des Grundgesetzes verstießen.

1. Am 06. Juni 2000 beantragte der Beteiligte als Vertrauensperson zusammen mit seinem Stellvertreter Ralf-Uwe Beck für den Verein „Mehr Demokratie“ e. V., Landesbüro Thüringen, bei der Präsidentin des Thüringer Landtages, ein Volksbegehren zuzulassen. Dem Antragsschreiben war neben von 19.453 Unterstützern des Begehrens unterzeichneten Unterschriftsbögen, von denen 19.046 Unterstützer mit Wohnsitz in Thüringen von den Meldebehörden anerkannt wurden, ein Gesetzentwurf beigefügt, der wie folgt lautet:

„G e s e t z e n t w u r f

zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger)

Durch Volksentscheid wurde mit der nach Artikel 83 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen erforderlichen Mehrheit das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Die Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25. Oktober 1993 (GVBl. S. 625), geändert durch Änderungsgesetz vom 12. Dezember 1997 (GVBl. S. 525), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 68 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Der Bürgerantrag muss von mindestens 25 000 der Stimmberechtigten unterzeichnet sein.“

2. Artikel 82 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens muss von mindestens 5 000 Stimmberechtigten unterzeichnet sein.“

b) Dem Absatz 2 werden folgende Sätze 2 und 3 angefügt:

„Bei einem Volksbegehren mit Auswirkungen auf den Landeshaushalt soll in der Begründung ein Vorschlag zur Deckung der Kosten enthalten sein. Das Volksbegehren ist unzulässig, wenn es den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht Rechnung trägt.“

c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Ein Volksbegehren ist zustandegekommen, wenn ihm mindestens fünf vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von sechs Kalendermonaten zugestimmt haben.“

d) Absatz 6 Satz 2 Halbsatz 2 wird aufgehoben.

e) Folgender neuer Absatz 7 wird eingefügt:

„(7) Volksentscheide finden mit der nächsten Wahl der Gemeindevertretungen, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament statt, es sei denn, die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens beantragen eine frühere Durchführung.“

f) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8.

3. Artikel 83 Absatz 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Über eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; sie ist im Wege des Volksentscheids jedoch nur beschlossen, wenn mehr als 25 vom Hundert der Stimmberechtigten zustimmen.“

4. Nach Artikel 105 a wird folgender Artikel 105 b eingefügt:

„Artikel 105 b

(1) Beginnt die Sammlung der Unterschriften für einen Bürgerantrag vor dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger), findet das bis dahin geltende Recht Anwendung.

(2) Ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, der vor dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger) eingereicht wird, ist nach den bis dahin geltenden Voraussetzungen zu beurteilen. Wird ein zulässiger Antrag auf Volksbegehren nach dem In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der

Bürger) veröffentlicht, sind das Volksbegehren und der nachfolgende Volksentscheid gemäß dem dann geltenden Recht durchzuführen; bei Veröffentlichung vor dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger) werden das Volksbegehren und der nachfolgende Volksentscheid nach dem zum Zeitpunkt der Veröffentlichung geltenden Recht durchgeführt.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.“

2. Dem Gesetzentwurf ist eine Begründung mit folgendem Wortlaut beigefügt:

„Demokratie lebt davon, daß Bürgerinnen und Bürger ihre Vorschläge einbringen und über Sachfragen mitentscheiden können. Die Thüringer Verfassung schreibt den hohen Stellenwert der direkten Demokratie neben der repräsentativen Demokratie fest: „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus. Es verwirklicht seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid.“ Gleichzeitig gibt die Verfassung für Volksbegehren und Volksentscheide jedoch so hohe Hürden vor, daß Volksentscheide kaum zustande kommen können. Mit diesem Gesetz sollen diese Hürden gesenkt und so die Möglichkeiten für die Mitbestimmung des Volkes verbessert werden.

Zu Artikel 1:

Nummer 1:

Ein Bürgerantrag soll anstatt mit Unterschriften von sechs Prozent der Stimmberechtigten (ca. 120 000) bereits mit 25 000 Unterschriften (ca. 1,25 % der Stimmberechtigten) möglich sein. Die derzeit in Thüringen geltende Flächenklausel soll entfallen. Mit diesen Verbesserungen nähert sich Thüringen den Regelungen anderer Länder; so sind z.B. in Schleswig-Holstein 20 000 Unterschriften (0,93 %) und in Sachsen-Anhalt 35 000 (1,6 %) notwendig.

Nummer 2 Buchst. a:

Hier wird keine Änderung des bisherigen Verfahrens vorgeschlagen: Es soll die im Gesetz über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid festgelegte Anzahl von Unterschriften in der Verfassung festgeschrieben werden. So sind alle Stufen auf dem Weg zu einem Volksentscheid aus der Verfassung ersichtlich. Dies erhöht die Transparenz des Verfahrens.

Nummer 2 Buchst. b:

Damit soll eine Klarstellung erfolgen: Volksbegehren, die sich auf den Landeshaushalt auswirken können, sollen zulässig sein. Um das Kostenbewußtsein zu schärfen, soll bei einem solchen Volksbegehren die Begründung einen Kostendeckungsvorschlag enthalten. Ein Volksbegehren, welches das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stört, soll unzulässig sein.

Nummer 2 Buchst. c:

Die geltende Einleitungshürde von 14 Prozent (ca. 280 000 Unterschriften) ist so hoch, daß sie kaum überwunden werden kann. Durch Senkung auf fünf Prozent (ca. 100 000 Unterschriften) sollen Volksbegehren erleichtert werden. Damit nähert sich Thüringen den Regelungen Brandenburgs (ca. 4,5 %) und Schleswig-Holsteins (5 %) an. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments ist aus diesen Ländern nicht bekannt. Die kurze Frist für das Zustandekommen eines Volksbegehrens soll von vier auf sechs Kalendermonate verlängert werden. Sie soll immer am Ersten eines Monats beginnen und am letzten Tag eines Monats enden. Damit soll die Frist besser in der Öffentlichkeit vermittelt werden können.

Nummer 2 Buchst. d:

Bisher zählt die Mehrheitsentscheidung bei Volksentscheiden nur, wenn die Mehrheit bei einfachen Gesetzen gleichzeitig mindestens ein Drittel aller Stimmberechtigten ausmacht. Dadurch wirkt die Nichtteilnahme am Volksentscheid wie eine Nein-Stimme. Damit wird die Demokratie auf den Kopf gestellt: Nicht die Abstimmenden entscheiden, sondern diejenigen, die zu Hause bleiben. Bei einfachen Gesetzen soll - wie in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen - die einfache Mehrheit entscheiden.

Nummer 2 Buchst. e:

Mit der Koppelung an Wahlen zu den Gemeindevertretungen, an Bundestags- oder Europawahlen sollen Kosten gesenkt werden. Wenn der Zeitraum bis zur nächsten Wahl nach Einschätzung der Vertrauenspersonen zu lang ist, soll die Möglichkeit einer zeitnahen Abstimmung bestehen.

Nummer 3:

Für Verfassungsänderungen durch Volksentscheid bedarf es bisher der Zustimmung der Mehrheit aller Stimmberechtigten. Wegen der verfassungsrechtlich gebotenen erschwerten Abänderbarkeit von Verfassungen soll hier - im Unterschied zu Volksentscheiden über einfache Gesetze - die Zustimmungshürde nicht abgeschafft, aber deutlich von 50 Prozent auf 25 Prozent gesenkt werden. Damit sollen auch Volksentscheide über Verfassungsänderungen eine Chance haben.

Nummer 4:

Mit Artikel 105 b werden Übergangsregeln für die Zeit bis zum In-Kraft-Treten dieses Gesetzes festgelegt.“

In dem dem Antrag beigefügten Schreiben wird weiter ausgeführt, Ziel des Volksbegehrens sei es, die Thüringer Verfassung so zu verändern, daß die Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden erleichtert werde. So solle die für einen Bürgerantrag notwendige Anzahl von Unterschriften auf ein in anderen Bundesländern übliches Niveau gesenkt, das sehr hohe Einleitungsquorum für ein Volksbegehren niedriger angesetzt und das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden über einfache Gesetze beseitigt werden. Schließlich solle das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden über Verfassungsänderungen halbiert werden.

3. Die durch das Volksbegehren zu ändernden Vorschriften der Thüringer Verfassung haben derzeit folgenden Wortlaut:

a) Artikel 68 Absatz 3:

„Der Bürgerantrag muß landesweit von mindestens sechs vom Hundert der Stimmberechtigten sowie wenigstens in der Hälfte der Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte jeweils von zumindest fünf vom Hundert der Stimmberechtigten unterzeichnet sein.“

b) Artikel 82 Absätze 1 bis 3:

„(1) Die nach Art. 46 Abs. 2 wahl- und stimmberechtigten Bürger können ausgearbeitete Gesetzentwürfe im Wege des Volksbegehrens in den Landtag einbringen.

(2) Volksbegehren zum Landeshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.

(3) Ein Volksbegehren ist zustandegekommen, wenn ihm mindestens 14 vom Hundert der Stimmberechtigten innerhalb von vier Monaten zugestimmt haben.“

c) Artikel 82 Absätze 6 und 7:

„(6) Entspricht der Landtag einem zulässigen Volksbegehren nicht, findet über den Gesetzentwurf, der Gegenstand des Volksbegehrens war, ein Volksentscheid statt; in diesem Fall kann der Landtag dem

Volk zusätzlich auch einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung vorlegen. Über die Annahme des Gesetzes entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; es ist im Wege des Volksentscheides jedoch nur beschlossen, wenn mehr als ein Drittel der Stimmberechtigten zustimmt.

(7) Das Nähere regelt das Gesetz.“

d) Artikel 83 Absatz 2 Satz 2:

„Zu einer Verfassungsänderung durch Volksentscheid bedarf es der Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten.“

4. Mit Schreiben vom 4. Juli 2000 nahm die Landesregierung zu dem Antrag Stellung. Sie führte aus: Der Antrag sei in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. In der Sache seien die mit Artikel 1 Nummer 1, Nummer 2 Buchstabe b bis d und Nummer 3 des Entwurfs angestrebten Änderungen verfassungsrechtlich problematisch, weil sie möglicherweise sowohl mit landes- als auch mit bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben nicht im Einklang stünden. So könne das Gebot eines erhöhten Bestandschutzes der Verfassung verletzt sein. Es bestehe die Gefahr, die Verfassung zu leicht abzuändern. Ferner könnten die Erleichterungen bei der Durchführung von Volksbegehren den verfassungsrechtlich verbrieften Vorrang des Parlaments als Gesetzgeber und des ihm dabei zugewiesenen Budgetrechts in Frage stellen. Weiterhin sei wegen der Absenkung der Quoren sowohl beim Bürgerantrag als auch beim Volksbegehren eine ausreichende demokratische Legitimation durch die Wahlbürger nicht gewährleistet.

Auf die Bedenken zur Sache komme es aber in diesem Verfahrensstadium nicht an, weil nur zur formellen Seite des Volksbegehrens Stellung zu nehmen sei.

5. Mit Schreiben vom 17. Juli 2000 stellte die Präsidentin des Thüringer Landtages gemäß § 11 des Thüringer Gesetzes „über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid“ vom 19. Juli 1994 (GVBl. S. 918) - ThürBVVG - die Zulässigkeit des Antrages auf Zulassung des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“ in Thüringen fest. Zur Begründung führte sie zunächst aus, der Landtag sei mit einem Volksbegehren sachlich gleichen Inhalts noch nicht befaßt gewesen. Der Antrag sei auch formell in Ordnung; er werde von mehr als 5.000 Stimmberechtigten unterstützt und habe einen Gesetzentwurf zum Gegenstand.

In der Sache habe sie auch keine schwerwiegenden Bedenken gegen die materielle Verfassungsmäßigkeit des Volksbegehrens. Wegen ihrer Stellung als Organ des zum Volksgesetzgeber in Konkurrenz stehenden Parlaments könne sie - anders als der Verfassungsgerichtshof - die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens nur dann feststellen, wenn dieses Begehren in schwerwiegender Weise, d.h. offensichtlich verfassungswidrig sei. Dies folge aus ihrem Respekt vor dem Volk als Gesetzgeber in einem plebiszitären Verfahren. Hier bestünden zwar gewisse Bedenken an einigen Änderungsvorschlägen; ein ins Auge springender, d. h. evidenter Verfassungsverstoß sei für sie aber nicht feststellbar.

6. Mit Schreiben vom 17. Juli 2000 teilte das Thüringer Landesamt für Statistik der Präsidentin des Landtages mit, daß nach seiner letzten amtlichen Veröffentlichung vor Einleitung des Volksbegehrens die Anzahl der Stimmberechtigten im Freistaat 1.980.237 Bürger betragen habe. Die nach der Verfassung erforderliche Anzahl von Unterstützungsunterschriften für das Zustandekommen des Volksbegehrens belaufe sich somit auf 277.233.

7. Die Präsidentin des Thüringer Landtages ließ am 27. Juli 2000 den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens mit dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf und der Begründung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Thüringen veröffentlichen (GVBl. 2000, S. 197 ff.).

8. Innerhalb der darauf folgenden vier Monate stimmten 363.123 Stimmberechtigte dem Volksbegehren zu.

9. Mit Bescheid vom 20. März 2001 stellte die Präsidentin des Thüringer Landestages nach Eingang der Unterschriftsbögen fest, daß das Volksbegehren zustande gekommen sei (§ 17 Absatz 2 ThürBVVG) und stellte ihren Bescheid dem Beteiligten zu und teilte ihr Ergebnis der Landesregierung, der Antragstellerin, mit.

10. Am 06. April 2001 gab der Innenminister für die Landesregierung gegenüber dem Landtag eine Stellungnahme zum Volksbegehren ab.

Die Antragstellerin beantragt,

die Unzulässigkeit des Volksbegehrens „Mehr Demokratie e. V.“ betreffend ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger) festzustellen.

1. Die Antragstellerin ist der Auffassung, das Volksbegehren sei mit Art. 83 Abs. 3 ThürVerf unvereinbar. Da das Volksbegehren nicht Änderungen einfachen Rechts, sondern von Bestimmungen der Thüringer Verfassung zum Ziel habe, müsse die in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf enthaltene „Ewigkeitsgarantie“, die dort aufgeführte Bestandteile der Verfassung für unabänderbar erkläre, Prüfungsmaßstab sein. Von den in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf die Identität der Verfassung schützenden Grundsätzen würden durch das Volksbegehren die Grundsätze der Freistaatlichkeit der Republik (Art. 44 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf), der Demokratie und des Rechtsstaates (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf), der Volkssouveränität (Art. 45 Satz 1 ThürVerf), der Gewaltenteilung (Art. 45 Satz 3 ThürVerf) und des Gesetzesvorranges (Art. 47 Abs. 4 ThürVerf) berührt. „Berührt“ in diesem Sinne würden diese Grundsätze - wie der Wortlaut des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verdeutliche - nicht nur dann, wenn sie prinzipiell preisgegeben, sondern bereits dann, wenn sie in ihrer Geltung wesentlich verkürzt würden. Diese Grenze sei hier überschritten mit der Folge, daß der Gesetzentwurf verfassungswidrig sei. Es komme noch erschwerend hinzu, daß die Thüringer Verfassung auf keinen längeren Geltungs- und damit Bewährungszeitraum zurückblicken könne, Verfassungsrecht sich noch nicht deutlich erkennbar bewährt habe. Deshalb treffe die Initiatoren eine erhöhte Last, die Gründe für die von ihnen gewünschten Änderungen so darzulegen, daß erkennbar werde, daß die Verfassung in ihrem Fundament nicht erschüttert werde.

Das Volksbegehren beachte auch nicht die Forderungen des Homogenitätsgebotes nach Art. 28 Abs. 1 GG.

2. Im einzelnen führt die Antragstellerin weiter aus:

Die Verringerung des Unterstützungsquorums beim Volksbegehren auf fünf Prozent der Stimmberechtigten bei gleichzeitiger Verlängerung der Frist zur Sammlung von Unterschriften - im folgenden: Sammelfrist - von vier auf sechs Monate (Art. 1 Nr. 2 Buchst. c des Entwurfs) sei verfassungswidrig.

Im Gegensatz zu den Parlamentswahlen, die im Regelfall für eine Wahlperiode ein auf eine gewisse Dauer angelegtes Entscheidungsgremium legitimierten, in dem sich die Vielfalt der politischen Kräfte nach Maßgabe des Wahlergebnisses widerspiegeln, bedürfe es zum einen zur Vorbereitung eines Volksbegehrens des Beteiligungsquorums einer ausreichenden Zahl von stimmberechtigten Bürgern des Freistaates. Das Volk sei in diesem Stadium nicht organisiert. Die Initiatoren eines solchen Begehrens stellten „selbstermächtigte Minderheiten“ dar und müßten bei der Auswahl und Ausrichtung der Gesetzgebungsvorschläge um dessen Zustimmung werben, um eine ausreichende Legitimation nachweisen zu können. Die Hürde des Zulassungsquorums, die allerdings nicht abschreckend wirken dürfe, diene diesem Nachweis. Erst dann könne dokumentiert werden, daß ein Gesetzentwurf nicht nur Einzelinteressen verfolge, sondern auf das Wohl der Allgemeinheit ausgerichtet sei. Mit der vorgeschlagenen Neuregelung werde diesen Grundsätzen aber nicht ausreichend Rechnung getragen.

Zum anderen verhinderten Quoren, daß den Bürgern nicht durch „jede noch so geringe Zahl an Stimmberechtigten“ politische Themen aufgedrängt werden könnten, die die Bürger durch aktives Tun abzuwehren hätten, um nicht von der Minderheit bevormundet zu werden. Der Grundsatz der Volkssouveränität erfordere, daß die Ausübung von Staatsgewalt bei der Volksgesetzgebung ein hinreichend effektives „Legitimationsniveau“ erreiche. Da dieses Niveau bei der Volksgesetzgebung weder personell - der Aktivbürger könne nicht wie ein Amts- oder Mandatsträger abberufen werden - noch inhaltlich - die Abstimmenden könnten nicht wie der Mandatsträger persönlich für das Abstimmungsergebnis verantwortlich gemacht werden - gewährleistet werden könne, bedürfe es zur Sicherung des Legitimationsniveaus eines hinreichenden Quorums bereits zum Zeitpunkt der Durchführung eines Volksbegehrens als Bestandteil der Volksgesetzgebung. Nur mit den derzeitigen Erschwernissen könne die im Gegensatz zur Parlamentsgesetzgebung fehlende persönliche und inhaltliche Legitimation des Verantwortlichen ausgeglichen werden.

Dieser Grundsatz, der in der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf enthalten sei, werde durch die vorgeschlagene Verringerung des Quorums in einem nicht mehr

zu billigendem Umfang berührt. Die Gesetzgebungsgeschichte, die die Entstehung des vierzehnprozentigen Quorums in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf nachzeichne, lasse den objektivierten Willen des Verfassungsgesetzgebers erkennen, hinsichtlich des Volksbegehrens ein Zustimmungsquorum von mindestens von zehn vom Hundert beizubehalten, um ein ausreichendes Legitimationsniveau zu erreichen. Die Zahl der Stimmberechtigten für eine erfolgreiche Zustimmung entspreche auch den Anforderungen in der Mehrzahl der übrigen Landesverfassungen. Hinzu komme, daß nur mit einem mindestens 10-prozentigen Quorum der auch die Ewigkeitsgarantie berührende Vorrang der parlamentarischen gegenüber der plebiszitären Demokratie gesichert werde. Die vorgeschlagenen fünf Prozent beim Zustimmungsquorum seien zur Sicherung der oben genannten Grundsätze in Übereinstimmung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung anderer Bundesländer jedenfalls zu gering.

3. Die beabsichtigte Streichung des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid über einfache Gesetze (Art. 1 Nr. 2 Buchstabe d des Entwurfs) beeinträchtige die Funktionsfähigkeit der parlamentarischen Demokratie und die politische Freiheit der Bürger. Da das Volksgesetzgebungsverfahren als Einheit aufzufassen sei, erstrecke sich die Verfassungswidrigkeit der geplanten Absenkung des Unterstützungsquorums für das vorausgehende Volksbegehren auf fünf Prozent der Stimmberechtigten auch auf den nachfolgenden Volksentscheid.

4. Die vorgesehene Absenkung des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden über eine Verfassungsänderung von 50 auf 25 Prozent der Stimmberechtigten (Art. 1 Nr. 3 des Entwurfes) bei gleichzeitiger Absenkung des Unterstützungsquorums für das Volksbegehren (Art. 1 Nr. 2 Buchstabe c des Entwurfs) stelle den durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf garantierten Bestandsschutz der Verfassung in Frage. Die hier niedergelegten Grenzen für eine Veränderbarkeit der Verfassung dienten der Stabilität der Rechtsordnung und entzögen die Verfassung selbst dem Zugriff der absoluten Parlamentsmehrheit, die das vorgesehene parlamentarische Quorum von annähernd 67 vom Hundert regelmäßig nicht erreiche. Wegen der Besonderheiten der bayerischen Verfassung - insbesondere den erheblich höheren Hürden beim Volksbegehren - lasse sich das dortige Zustimmungsquorum von 25 Prozent der Stimmberechtigten bei Verfassungsänderungen auch nicht auf die Verfassungslage im Freistaat Thüringen übertragen. Dort liege - anders als es der Entwurf des hier

angegriffenen Volksbegehrens vorschlage - das Unterstützungsquorum für das vorausgehende Volksbegehren bei zehn Prozent der Stimmberechtigten. Soweit in anderen Bundesländern eine Verfassungsänderung durch Volksgesetzgebung überhaupt zulässig sei, werde ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten verlangt. Diese Änderungen stünden mit den Intentionen des Thüringer Verfassungsgebers nicht im Einklang.

5. Die vorgeschlagene Zulassung von Volksbegehren und Volksentscheiden, die das Haushaltsrecht betreffen (Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b des Entwurfs), verstoße gegen den Grundsatz der parlamentarischen Demokratie, gegen das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG und gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Die beabsichtigte Anfügung von zwei Sätzen in Art. 82 Abs. 2 ThürVerf, die zum einen einen Deckungsvorschlag für dabei entstehende Kosten enthielten und die zum anderen ein Volksbegehren mit Auswirkungen auf die Haushaltsgesetzgebung dann generell ausschlossen, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht mehr gewährleistet sei, führe nicht zu einer „Klarstellung“ der derzeit geltenden Vorschrift, sondern beinhalteten eine in sich nicht stimmige, insgesamt verfassungswidrige Neuregelung. Im übrigen seien bislang - wie die Geschichte der Volksgesetzgebung und die Gesetzeslage in den anderen Bundesländern zeige - Volksbegehren und Volksentscheide dann unzulässig, wenn sie erhebliche staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösten und damit den Haushalt nach Art und Dauer wesentlich beeinflussten. Das Budgetrecht eines Landtages sei eines der wesentlichsten Instrumente der parlamentarischen Regierungskontrolle - sogenanntes „Königsrecht“ -, das die rechtsstaatliche Demokratie entscheidend präge. In dieses Recht könne durch die Volksgesetzgebung nicht eingegriffen werden. Geschehe es dennoch, so sei gleichzeitig der Grundsatz der Gewaltenteilung berührt. Die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Parlaments sei dann nicht mehr gewährleistet, wenn durch plebiszitäre Entscheidungen eine ein- oder mehrjährige Finanzplanung erheblich verändert werden könne und dadurch der politische Gestaltungsspielraum des gewählten Parlaments und die damit verbundene demokratische Verantwortung in Frage gestellt oder gar ausgeschlossen werde. Auch behalte das Parlament in diesem Fall nach wie vor die volle politische Verantwortung für das Haushaltsgesetz, obwohl es die volle Gestaltungsmöglichkeit nicht inne habe. Eine verfassungskonforme Auslegung des Entwurfes sei insoweit auch nicht möglich. Außerdem bestünde die Gefahr der Einschränkung der gesetzgeberischen Tätigkeit des Landtages, wenn kleine Gruppen mit volkstümlichen Forderungen das

Parlament „vorführen“ und es zu unpopulären Entscheidungen zwingen oder gar zu Gesetzesänderungen aus gemeinwohlschädlichem Opportunismus bewegen.

Durch die Absenkung des Unterstützungsquorums bei Volksbegehren und die Aufhebung des Zustimmungsquorums bei Volksentscheiden werde diese Gefahr noch verschärft. Gerade bei Entscheidungen über finanzielle Be- und Entlastungen der Bürger bedürfe es des Abstandes vom Volkswillen und der persönlichen Verantwortlichkeit der einzelnen Abgeordneten im parlamentarischen Entscheidungsprozess. Damit werde auch die Gemeinwohlbindung gewahrt. Dabei würden nicht nur die durch Art. 83 Abs.3 ThürVerf geschützten Grundsätze berührt, sondern es werde auch Art. 28 Abs. 1 des GG verletzt.

6. Eine mögliche Verknüpfung der Durchführung von Volksentscheiden mit Wahlen zu verschiedenen Parlamenten (Art. 1 Nr. 2 Buchst. e des Entwurfs) verletze den Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Mit diesem Verfahren könne durch propagandistisch wirksame Volksbegehren die sich widersetzende Landtagsmehrheit „vorgeführt“ werden. Damit könne noch in der Wahlkabine zumindest mittelbar Einfluß auf die Wahlentscheidung genommen werden. Hieran ändere sich auch dadurch nichts, daß die Abstimmung über einen Volksentscheid am Tag einer Landtagswahl ausgeschlossen sei.

7. Das Volksbegehren sei insgesamt unzulässig, weil wesentliche und aufeinander bezogene Regelungen verfassungswidrig seien. Selbst wenn ein Teil des Gesetzes mit der Verfassung in Einklang stehen sollte, so führe die Teilnichtigkeit der übrigen Bestimmungen zur Unwirksamkeit des Gesetzentwurfs insgesamt. Der bei einfachen Gesetzen regelmäßig angewendete Grundsatz der Teilnichtigkeit, nach dem der Teil des Gesetzentwurfs, der nicht zu beanstanden sei, wirksam bleibe, gelte hier nicht. Denn bei der Volksgesetzgebung müsse der Entwurf insgesamt bis zum Volksentscheid vom Willen seiner Initiatoren getragen werden. Allenfalls bei unwesentlichen und sachlich abtrennbaren verfassungswidrigen Teilregelungen könne eine Ausnahme gemacht werden. Diese Voraussetzung läge hier aber nicht vor.

Der Beteiligte beantragt,

den Antrag abzulehnen.

1. Das Volksbegehren sei sowohl mit Art. 83 Abs. 3 ThürVerf als auch mit Art. 28 Abs. 1 GG vereinbar. Es ziele darauf ab, das Vertrauen in die Verantwortung des Einzelnen bei der Staatswillensbildung durch den Abbau von Verfahrenshürden bei der Volksgesetzgebung wirksam werden zu lassen. Die genannten verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe dürften nicht - wie dies bei der Antragstellerin geschehe - mit dem verfassungspolitisch Zweckmäßigen bzw. Wünschenswerten vermischt werden.

Das Demokratieprinzip, das Prinzip der freistaatlichen Republik und das Rechtsstaatsprinzip, die sämtlich durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf geschützt seien, würden durch die geplante Änderung nicht berührt. Diese Grundsätze würden zur Verfolgung eines legitimen Zweckes nur modifiziert, ohne daß in ihren Kernbereich eingegriffen werde. Die Annahme der Antragstellerin, die Initiatoren hätten wegen der kurzen Geltungszeit der Verfassung eine besondere Darlegungslast für die Zulässigkeit der von ihnen gewünschten Verfassungsänderungen, lasse sich auf keinen verfassungsrechtlichen Rechtssatz stützen.

Das von Art. 28 Abs. 1 GG geforderte Mindestmaß an Homogenität der Bundes- und der Landesverfassung verlange nicht Konformität und Uniformität. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stelle Regelungen über die Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens in das freie, durch bundesrechtliche Normen nicht beschränkte Ermessen des jeweiligen Landesgesetzgebers.

Das vom Grundgesetz geforderte Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen mittelbarer und unmittelbarer Demokratie werde durch das der verfassungsgerichtlichen Prüfung unterzogene Volksbegehren nicht verletzt. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Funktion des Parlaments als zentrales Gesetzgebungsorgan durch eine erleichterte Volksgesetzgebung „ausgehöhlt“ würde. Davon könne hier keine Rede sein.

2. Ein Unterstützungsquorum beim Volksbegehren sowie eine Frist, die notwendigen Unterstützungsunterschriften beizubringen, sei verfassungsrechtlich nicht geboten. Gegenstand des Gesetzesinitiativrechtes sei vielmehr nur eine „Gesetzesvorlage“. Für diesen Entwurf stelle sich - ebenso wie bei der Gesetzesinitiative aus dem Parlament - nicht die Frage einer irgendwie gearteten Legitimation. Ob und in welcher Höhe ein Quorum verlangt werde, sei daher lediglich eine Frage der verfassungspolitischen Zweckmäßigkeit. Auch die Verfassungsberatungen zeigten, daß die Dauer der „Sammelfrist“ und die Höhe des Quorums eine Frage des politischen Kompromisses gewesen seien. Eine Mindestschwelle von zehn Prozent der Stimmberechtigten könne jedenfalls aus der Entstehungsgeschichte der Thüringer Verfassung nicht abgeleitet werden. Wie die Erfahrungen in der Weimarer Republik und in anderen Bundesländern mit geringen Unterstützungsquoten zeigten, werde durch eine niedrige Schwelle zur Einleitung und Durchführung eines Volksbegehrens die Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht beeinträchtigt. Auch für Thüringen sei ein Mißbrauch nicht zu erwarten. Zwar würden nach dem Entwurf die Hürden für ein Volksbegehren deutlich gesenkt. Der Landtag werde aber selbst bei zehn Volksbegehren im Jahr nicht überfordert.

Der Hinweis der Antragstellerin auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung in anderen Bundesländern greife nicht. So habe der Bremer Staatsgerichtshof ein Quorum zu beurteilen gehabt, das lediglich drei Prozent der Stimmberechtigten ausgemacht habe. Die dabei gewonnene These, die Wahrung des Gemeinwohls und die Abwehr von Partikularinteressen verlange hohe Zulassungshürden, beachte überdies nicht, daß sich auch bei der parlamentarischen Gesetzgebung Individualinteressen durchsetzen könnten. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof belege in seiner Rechtsprechung die Gefahr des Mißbrauchs der Volksgesetzgebung durch bei Wahlen unterlegene Minderheiten nur unzureichend. Das Fünf-Prozent-Quorum beim Volksbegehren, das im Gegensatz zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl auf die Stimmberechtigten nicht nur auf die Zahl der Abstimmenden abstelle, verhindere insgesamt diese Gefahr.

3. Die Einführung der einfachen Mehrheit der Abstimmenden beim Volksentscheid verletze auch nicht das Mehrheitsprinzip. Dieses verlange nur die Möglichkeit, sich an der Wahl oder Abstimmung zu beteiligen. Wie auch bei Wahlen genüge es im übrigen, daß sich die einfache Mehrheit durchsetze. Die Fünf-Prozent-Klausel als Sperrvorschrift für Parteien bei den Wahlen rechtfertige sich nur unter dem Aspekt

der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Es sollten keine Splittergruppen die Parlamentsarbeit behindern.

Mindestbeteiligungen stünden mit dem Mehrheitsprinzip nicht im Einklang. Würde die Mindestbeteiligung nicht erreicht und sei gleichzeitig ein Mehrheitswille der Abstimmenden erkennbar, so würde ein Beibehalten der Mindestbeteiligung letztlich bedeuten, daß sich die bei der Abstimmung unterliegende Seite mit Hilfe der Nichtabstimmenden durchsetzen würde. Der im Mehrheitsprinzip enthaltene Minderheitenschutz werde durch die verfassungsgerichtliche Kontrolle eines erfolgreichen Volksbegehrens gewährleistet. In einer Reihe von Bundesländern gebe es ebenfalls kein Zustimmungsquorum beim Volksentscheid. Die Kombination des Unterstützungsquorums von fünf Prozent mit einer einfachen Mehrheit beim Volksentscheid beeinträchtige nicht die Funktionsfähigkeit des Parlaments. Dieses habe jederzeit die Möglichkeit, die mit dem Volksbegehren vorgeschlagene Regelung selbst zu beschließen, beim Volksentscheid einen eigenen Gesetzentwurf parallel zur Abstimmung zu stellen oder sogar - für den Fall, daß es der Auffassung sei, die Regelung des Volksentscheides sei nicht hinnehmbar - diese Regelung durch ein parlamentarisches Gesetz wieder aufzuheben.

4. Da auch bei der verfassungsändernden Volksgesetzgebung grundsätzlich keine Zustimmungs- oder Beteiligungsquoren verfassungsrechtlich erforderlich seien, könne die Absenkung des Zustimmungsquorums auf 25 Prozent der Stimmberechtigten nicht unzulässig sein. Das bisherige Quorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten stelle sich als Verbotsnorm dar und verhindere jede verfassungsändernde Volksgesetzgebung. Die Absenkung halte sich im Rahmen dessen, was auch in Bayern verlangt werde. Die Kombination von niedrigem Unterstützungsquorum und abgesenktem Zustimmungsquorum stelle sich als eine ausreichende Hürde dar, um eine willkürliche Volksgesetzgebung zu vermeiden.

5. Art. 1 Nr. 2 Buchst. b des Entwurfes greife in das Haushaltsrecht des Parlaments nicht über Gebühr ein. Auch nach geltendem Recht seien Volksbegehren mit mittelbaren Auswirkungen auf das Budget nicht untersagt, solange das Gesamtgefüge des Haushalts oder die laufende Finanzplanung nicht betroffen seien. Die Regelung eines Deckungsvorschlages und der deklaratorische Hinweis auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wollten dies klarstellen und zusätzliche

Schranken einführen bzw. auf solche hinweisen. Selbst wenn man in diesen Regelungen insgesamt eine Erweiterung der plebiszitären Befugnisse sehen sollte, so wären diese zulässig, denn es werde keiner der in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf oder Art. 28 Abs. 1 GG genannten Grundsätze „berührt“. Das Budgetrecht, das sich im übrigen auf das Verhältnis von Parlament und Regierung beziehe, werde zudem dort nicht aufgeführt. Selbst wenn es durch das Demokratieprinzip geschützt werden sollte, so werde es durch die Neuregelung nicht angetastet. Landtag und Landesregierung blieben für den Haushalt allein verantwortlich. Ihre Funktionsfähigkeit werde nicht eingeschränkt. So könne vom Landtag ein Alternativentwurf zur Abstimmung gestellt werden oder ein erfolgreicher Volksentscheid durch Parlamentsgesetz nachträglich geändert werden. Letzteres sei gerade bei Volksentscheiden zur Durchsetzung von Partikularinteressen auch politisch ohne weiteres möglich.

Der Finanzvorbehalt beruhe zwar auf einer deutschen Verfassungstradition und sei - wenn auch mit unterschiedlichen Formulierungen - in vielen deutschen Landesverfassungen enthalten. Hieraus lasse sich aber keine ausnahmslose Geltung ableiten, wie die Verfassung von Württemberg-Hohenzollern zeige.

6. Art. 1 Nr. 2 Buchst. e des Entwurfes sei ebenfalls zulässig. Die Koppelung von Wahlen und Abstimmungen sei kostengünstiger und fördere die Beteiligung beim Volksentscheid. Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Bürger werde nicht betroffen, weil diese in der Lage seien, Personal- und Sachentscheidungen zu trennen. Die Verknüpfung von Volksentscheiden mit Landtagswahlen sei nicht vorgesehen. Art. 106 Abs. 3 ThürVerf habe für die erste Landtagswahl eine solche Verknüpfung vorgesehen. Sie sei in anderen Bundesländern auch nicht unbekannt.

7. Sollte der Verfassungsgerichtshof zu der Auffassung gelangen, nur bei einer verfassungskonformen Auslegung des Entwurfes sei das Volksbegehren zulässig, könne er auch für den Volksentscheid verbindlich feststellen, welchen tatsächlichen Umfang die durch die Volksgesetzgebung zu beschließenden, finanzwirksamen Gesetze haben dürften.

Zumindestens könne bei teilweiser Unzulässigkeit der Gesetzwurf in jeweils eigenständige Regelungskomplexe geteilt werden. So könnten die Regelungen zu

den Quoren, zum Finanzvorbehalt und die Verbindung von Abstimmung und Wahlen für sich bestehen bleiben. Auch sei der mutmaßliche Wille der Unterstützer des Volksbegehrens auf jede einzelne Erleichterung der Volksgesetzgebung gerichtet und nicht lediglich auf den Gesetzentwurf als Ganzes. Umgekehrt sei davon auszugehen, daß die Unterstützer die Durchführung eines Volksentscheides auch dann wünschten, wenn der Verfassungsgerichtshof einen Teil des Gesetzentwurfes für verfassungswidrig und damit einem Volksentscheid nicht zugänglich halten sollte.

B .

I.

Der Antrag ist zulässig.

1. Der Antrag ist statthaft.

Die Antragstellerin ist befugt, den Verfassungsgerichtshof anzurufen, weil sie das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ für unzulässig hält (Art. 82 Abs. 5 ThürVerf).

Es handelt sich dabei um einen Antrag auf „vorbeugende“ abstrakte Normenkontrolle. Der Verfassungsgerichtshof, der insoweit zur Entscheidung berufen ist (Art. 80 Abs. 1 Nr. 6 ThürVerf, § 11 Nr. 6 ThürVerfGHG), überprüft ein „im Werden“ befindliches Gesetz in der Zeitspanne zwischen Abschluß eines Volksbegehrens und Beginn eines denkbaren Volksentscheids im Rahmen eines Verfahrens der Volksgesetzgebung.

2. Die Antragstellerin besitzt auch ein allgemeines Rechtsschutzinteresse an der Durchführung des Verfahrens in diesem Stadium der Volksgesetzgebung.

Hält die Landesregierung das Volksbegehren für unzulässig, so hat sie den Verfassungsgerichtshof anzurufen (§ 18 Abs. 3 ThürBVVG).

Das Thüringer Gesetz „über das Verfahren bei Bürgerantrag, Volksbegehren und Volksentscheid“ - im folgenden abgekürzt ThürBVVG - eröffnet der Antragstellerin in unterschiedlichen Abschnitten des Verfahrens der Volksgesetzgebung die Möglichkeit, den Verfassungsgerichtshof anzurufen.

Zum einen kann die Landesregierung dieses Gericht veranlassen, zu untersuchen, ob überhaupt das Volksbegehren nach Antragstellung durchzuführen ist (§ 12 Abs. 2

ThürBVVG). Dies geschieht dann, wenn sie in ihrer Stellungnahme an die Landtagspräsidentin, die über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zu befinden hat, zu dem Ergebnis gelangt, daß dieser Antrag nicht zulässig sei (§ 11 Abs. 1 Satz 2 ThürBVVG).

Zum anderen muß die Antragstellerin nach einem zustandegekommenen Volksbegehren (vgl. § 17 ThürBVVG) unverzüglich gegenüber dem Landtag Stellung nehmen (§ 18 Abs. 2 ThürBVVG) und dann den Verfassungsgerichtshof anrufen, wenn sie zu der Überzeugung gelangt, das Volksbegehren sei unzulässig (§ 18 Abs. 3 ThürBVVG).

Die Antragstellerin hat dabei das Recht auf Anrufung des Verfassungsgerichtshofs „nicht verbraucht“, wenn sie erstmals nach Zustandekommen des Volksbegehrens tätig wird. Denn bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens steht die Beantwortung der Frage im Vordergrund, ob die formellen Voraussetzungen für die Durchführung eines Volksbegehrens vorliegen. Dies zeigt schon das Prüfungsprogramm der Landtagspräsidentin vor der von ihr zu treffenden Entscheidung auf Fortgang der Volksgesetzgebung (§ 11 Abs. 2 ThürBVVG). Dieses Programm enthält den Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung (vgl. § 1 ThürBVVG), den Gegenstand des Volksbegehrens, zu dem auch ein Gesetzentwurf zählt (§ 9 Abs. 1 ThürBVVG), die formalen Voraussetzungen für den Antrag (vgl. § 10 ThürBVVG) und das Verbot, Volksbegehren gleichen Inhalts vor Ablauf von zwei Jahren erneut einzureichen (vgl. § 11 Abs. 2 Nr. 2 ThürBVVG). Kommt die Landesregierung im Rahmen der von ihr geforderten Stellungnahme zu dem Ergebnis, daß erkennbar formelle Erfordernisse bei der Antragstellung nicht beachtet wurden, so kann sie den Verfassungsgerichtshof in diesem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens mit der Zielsetzung anrufen, die weitere Durchführung des Volksbegehrens zu untersagen (§ 12 Abs. 3 ThürBVVG), wobei hier nicht zu entscheiden ist, ob sich die Prüfung des Verfassungsgerichtshofs in diesem Verfahrensstadium auf die Beachtung der Einleitungsformalitäten beschränkt. Ist - wie im vorliegenden Fall - das Volksbegehren nach Zulassung des Antrags durchgeführt, ist sodann über sein Zustandekommen zu befinden. Hält die Landesregierung das (zustandegekommene) Volksbegehren für unzulässig, so hat sie auch in diesem Fall die Möglichkeit, den Verfassungsgerichtshof anzurufen (§ 18 Abs. 3 ThürBVVG). Dabei ist die Prüfung nicht nur auf die förmlichen Voraussetzungen beschränkt. Vielmehr besteht eine umfassende Prüfpflicht des angerufenen Gerichts.

Der in § 18 Abs. 3 ThürBVVG verwendete Begriff „Zulässigkeit“ schließt sowohl die formellen als auch die materiellen Erfordernisse für ein Volksbegehren ein. Zwar umfaßt nach dem herkömmlichen verfahrensbezogenen Verständnis dieser Begriff nach seiner Wortbedeutung regelmäßig nur die formellen Voraussetzungen für die Durchführung eines Verfahrens. Der juristische Sprachgebrauch ist aber schon im einfachen Recht nicht immer eindeutig, indem er auch den allgemeinen, „zulässig“ im Sinne von „erlaubt“ verstehenden Sprachgebrauch übernimmt. So ist im öffentlichen Bauplanungsrecht die „Zulässigkeit“ von Bauvorhaben an den materiell-rechtlichen Maßstäben des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung zu messen. Die Gesetzgebungsgeschichte der Thüringer Verfassung bestätigt die weite Auslegung des Begriffes. Wie die Materialien des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses ausweisen, sollte der Verfassungsgerichtshof „als Schiedsrichter“ umfassend die „Verfassungsmäßigkeit“ des Volksbegehrens untersuchen (vgl. 17. Sitzung vom 15. Februar 1993 - Wortprotokoll S. 155 bis S. 160).

Die systematische Auslegung, d.h. der Vergleich mit anderen Artikeln der Thüringer Verfassung, bestätigt diese weite Deutung des Begriffes der Zulässigkeit, die eine materiell-rechtliche Untersuchung mit umfaßt. Das gilt für die Prüfung der „Zulässigkeit“ einer Freiheitsentziehung durch den Richter (vgl. Art. 4 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf), die „Nichtzulässigkeit“ der Zensur im Rahmen des Rechts auf Freiheit von Presse, Rundfunk, Fernsehen, Film und anderen Medien (vgl. Art. 11 Abs. 2 ThürVerf), die „Zulässigkeit“ von Hochschulen in freier Trägerschaft (vgl. Art. 28 Abs. 2 ThürVerf), die „Zulässigkeit“ einer Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit (vgl. Art. 34 Abs. 3 Satz 1 ThürVerf) und die „unzulässige“ Kündigung oder Entlassung einer Person, die ein Mandat im Landtag übernehmen oder ausüben möchte (vgl. Art. 51 Abs. 2 ThürVerf). Schließlich steht eine umfassende materielle, Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichtshofs auch mit Art. 82 Abs. 5 ThürVerf nach Sinn und Zweck dieser Bestimmung in Einklang. Ziel dieses Verfassungsartikels ist es, den Initiatoren und Unterstützern eines Volksbegehrens wie den übrigen beteiligten Verfassungsorganen, darunter auch der Antragstellerin, frühzeitig Klarheit zu verschaffen, ob die geplante Volksgesetzgebung sich auch in der Sache an geltendem Verfassungsrecht ausrichtet, insbesondere, ob das mögliche Spannungsverhältnis zwischen direkter und indirekter Demokratie, d.h. zwischen Volksgesetzgebung auf der einen Seite und parlamentarischer Gesetzgebung auf der anderen Seite, zufriedenstellend aufgelöst werden kann. Ist

dies aber die Zielsetzung der Verfassung bei der Anrufung des Verfassungsgerichtshofs nach einem Zustandekommen des Volksbegehrens, so bedeutet dies, daß der Begriff „Zulässigkeit“ hier sowohl die formelle als auch die materielle Seite des dem Volksbegehren zugrundeliegenden Gesetzentwurfes umfaßt.

II.

Der Antrag ist auch begründet.

Das Volksbegehren des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ betreffend ein Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen (Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger) ist unzulässig (Art. 82 Abs. 5 ThürVerf).

1. In formeller Hinsicht begegnet dieses Volksbegehren keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Dies gilt zum einen für den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens vom 6. Juni 2000 (vgl. § 10 ThürBVVG). Der der Präsidentin des Thüringer Landtags vorgelegte Antrag enthielt einen ausgearbeiteten, mit Gründen versehenen Gesetzentwurf, der den Gegenstand des Volksbegehrens, nämlich die Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen zur Stärkung von Bürgerrechten bilden soll (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 1 ThürBVVG). Dem Antrag war der Nachweis beigefügt von mindestens 5.000 Stimmberechtigten als Unterstützer - hier waren es knapp 20.000 Stimmberechtigte, die diesen Antrag billigten - wobei die gesetzlichen Formerfordernisse beachtet wurden (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 2 ThürBVVG). Der Nachweis des Stimmrechts der Unterzeichner durch eine von der zuständigen Meldebehörde erteilte Bestätigung (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 ThürBVVG) war erbracht; eine Vertrauensperson und ihr Stellvertreter waren benannt (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 4 ThürBVVG). Außerdem lag zu diesem Antrag eine Stellungnahme der Landesregierung vom 4. Juli 2000 vor (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 ThürBVVG). Demgemäß stellte die Landtagspräsidentin mit Schreiben vom 17. Juli 2000 fest, daß der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens zulässig ist (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 1 ThürBVVG) und veranlaßte die Veröffentlichung des zulässigen Antrags zum Volksbegehren „Mehr Demokratie“ mit dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf und der Begründung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats Thüringen unter Hinweis auf die Frist für das Zustandekommen eines Volksbegehrens (GVBl. 2000, S. 918; vgl. dazu § 13 ThürBVVG).

Zum anderen ist das Volksbegehren auch formell ordnungsgemäß zustande gekommen. Das Volksbegehren wurde unter Beachtung der einschlägigen Formvorschriften durchgeführt (vgl. § 14 bis § 16 ThürBVVG). Auch stimmten dem Volksbegehren mehr als die mindestens notwendigen 14 vom Hundert der Stimmberechtigten, die sich zum damaligen Zeitpunkt nach den offiziellen Angaben des statistischen Landesamtes auf 277.233 Bürger des Freistaats beliefen, nämlich 363.123 Stimmberechtigte, die sich in die vorgeschriebenen Unterschriftsbögen eintrugen, innerhalb von vier Monaten nach der Veröffentlichung zu (vgl. § 17 Abs. 1 ThürBVVG). Die Präsidentin des Landtags stellte schließlich mit Bescheid vom 20. März 2000 fest, daß das Volksbegehren zustande gekommen ist (vgl. § 17 Abs. 2 ThürBVVG) und leitete dieses Ergebnis der Vertrauensperson, dem Beteiligten, und der Landesregierung zu (vgl. § 17 Abs. 3 ThürBVVG).

2. Der Verfassungsgerichtshof beantwortet die Frage, ob das Volksbegehren insgesamt „unzulässig“ ist, soweit es um den materiellen Gehalt des ihm zugrundeliegenden Gesetzentwurfs geht, indem er den Gesetzentwurf einer uneingeschränkten verfassungsrechtlichen Überprüfung unterzieht. Das Prüfungsprogramm beschränkt sich dabei nicht auf die von der Antragstellerin im Einzelnen als unzulässig beanstandeten Bestimmungen des Entwurfs.

Der Verfassungsgerichtshof ist zunächst von Gesetzes wegen angehalten, die „Zulässigkeit eines Volksbegehrens“ auf formelle und materielle Verfassungsgemäßheit, wie oben ausgeführt wurde, zu untersuchen. Mit der „vorbeugenden“ abstrakten Normenkontrolle soll dabei verhindert werden, daß über die Verfassungsmäßigkeit der Volksgesetzgebung erst nach einem erfolgreichen Volksentscheid befunden wird. So wird vermieden, daß ein aufwendiges und kostenintensives Verfahren stattfindet und die Bevölkerung unnötigerweise zu den Urnen gerufen wird.

Für das umfassende Prüfungsrecht des Verfassungsgerichts nach den Bestimmungen der Thüringer Verfassung spricht im konkreten Fall weiter, daß die Antragstellerin ihren Antrag nicht auf einzelne Bestimmungen des Volksbegehrens beschränkt hat, sondern das Volksbegehren insgesamt als „unzulässig“ ansieht. Daß der Verfassungsgerichtshof von Amts wegen auch Bestandteile des Gesetzentwurfs

auf seine Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen der Verfassung, die nicht Gegenstand der Begründung des Antrags sind, einer Überprüfung unterzieht, ist geboten, um Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sowohl für den Volks- als auch für den parlamentarischen Gesetzgeber sowie die Landesregierung zu schaffen.

Letztlich soll auch auf den Gesichtspunkt hingewiesen werden, daß für die Beurteilung der Wirksamkeit des Gesetzentwurfs als Ganzes oder in Teilen von Bedeutung sein kann, welche Vorschriften verfassungsgemäß sind und welche nicht mit der Verfassung in Einklang stehen. Ist zu gewichten, ob der Gesetzentwurf insgesamt oder nur teilweise nichtig ist, das heißt, ob ein Teil des Gesetzes Bestand hat, so kann dies nur geschehen, wenn der Gesetzentwurf einer umfassenden verfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen wurde.

3. Diese umfassende materielle Prüfung nimmt der Verfassungsgerichtshof zunächst am Maßstab der Landesverfassung vor. Da das Volksbegehren diese ändern will, sind Prüfungsmaßstab diejenigen Verfassungsnormen, welche sich jedweder Änderung der Thüringer Verfassung entgegenstellen. Das Ergebnis dieser Prüfung, welche den dem Landesverfassungsgeber zur autonomen Gestaltung überantworteten Rechtsraum ausschöpft (vgl. BVerfGE 1, 14, 134, BVerfGE 60, 175, 207 ff.), bedarf der ergänzenden Abgleichung, ob es vereinbart werden kann mit dem in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verankerten sogenannten Homogenitätsgebot, wonach die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen eines republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats entsprechen muß. Außerdem ist festzustellen, ob der allgemeine Vorrang des Bundesrechts vor Landesrecht (vgl. Art. 31 GG) beachtet ist. Das Grundgesetz selbst ist mithin nur mittelbar Prüfungsmaßstab für die anlässlich dieser vorbeugenden abstrakten Normenkontrolle zur Entscheidung stehenden verfassungsrechtlichen Fragen, in dem es zum einen den Gestaltungsmöglichkeiten eines auf die Änderung von Landesrecht zielenden Volksbegehrens über das Landesrecht hinausgehende Grenzen setzt und zum anderen verhindert, daß das Prinzip des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaats für das Landesrecht vom Grundgesetz abweichend bestimmt wird.

4. Das Volksbegehren betreffend ein verfassungsänderndes Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger genügt nicht den Anforderungen der Landesverfassung an eine zulässige Verfassungsänderung. Es dringt in den Bereich vor, den die sogenannte Ewigkeitsgarantie vor jedweder Verfassungsänderung schützt. Denn das Volksbegehren würde, sollte es als Gesetz beschlossen werden, elementare, das verfassungsmäßig konstituierte Staatswesen prägende Grundstrukturen aufgeben oder doch so verändern, daß nach der Verfassungsänderung das Gemeinwesen in seinen Gestaltungsprinzipien anders bestimmt und strukturiert wäre, als es vorher geprägt war.

5. Das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ ist nicht schon deswegen unzulässig, weil der ihm zugrunde liegende Gesetzentwurf die Landesverfassung ändern will. Im Gegensatz zu einzelnen anderen Bundesländern - wie Saarland und Berlin - kann in Thüringen durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung herbeigeführt werden (vgl. Art. 83 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf). Hieraus folgt zwingend weiter, daß auch ein Volksbegehren, das stets dem Volksentscheid vorangehen muß, in einem solchen Gesetzentwurf eine Verfassungsänderung zum Gegenstand haben kann.

Der eindeutige Wortlaut des maßgeblichen Art. 83 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf und das in der Verfassung des Freistaats enthaltene System einer Volksgesetzgebung schließen es auch aus, daß diese Vorschrift - wie beispielsweise eine ähnliche Vorschrift in der Bayerischen Verfassung - nur ein fakultatives oder obligatorisches Verfassungsreferendum eröffnen will. Ein Volksentscheid hat sowohl bei einem Gesetzentwurf, der einfaches Recht schaffen bzw. ändern will, als auch bei einer Regelung, die die Verfassung ändern will, in Thüringen dann stattzufinden, wenn der Landtag einem zulässigen Volksbegehren nicht entspricht (Art. 82 Abs. 6 Satz 1, Art. 83 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf).

6. Jedoch endet die Befugnis des Volksgesetzgebers, sich durch Volksbegehren und Volksentscheid zu äußern dort, wo die Landesverfassung ihre Unabänderlichkeit festlegt. In der maßgeblichen Bestimmung des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf, die sich in ihrem Gehalt an Art. 79 Abs. 3 GG anlehnt, werden in einer herkömmlich so bezeichneten „Ewigkeitsgarantie“ im Einzelnen Grundsätze aufgezählt, die von Verfassungsänderungen nicht berührt werden dürfen. Diesen unveränderbaren

Kernbereich der Landesverfassung bilden die Menschenwürde und die Menschenrechte (Art. 1 ThürVerf), die Struktur des Freistaates Thüringen (Art. 44 Abs. 1 ThürVerf), die Volkssouveränität (Art. 45 ThürVerf) und der Gesetzesvorrang (Art. 47 Abs. 4 ThürVerf).

Mit dieser Begrenzung der Gestaltungsfreiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers hindert Art. 83 Abs. 3 ThürVerf indessen nicht jede Veränderung des Rechtsnormenbestandes, der die unveränderbaren Prinzipien in ihrer konkreten Ausgestaltung ausformt. Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verwehrt dem Gesetzgeber - sei es der parlamentarische Gesetzgeber oder sei es der Volksgesetzgeber - nicht jede Annäherung an seinen Schutzbereich. Indem Art. 83 Abs. 3 ThürVerf die dort genannten Grundsätze schützt, will er diese in ihren tragenden, für den Inhalt der sie ausprägenden Rechtsnormen maßgeblichen Teilen erhalten.

Schutzinhalt und Schutzintensität der in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verankerten Ewigkeitsgarantie bestimmt der Thüringer Verfassungsgerichtshof mit Blick auf Art. 79 Abs. 3 GG, der ebenfalls die Berührung unantastbarer Grundsätze zum Gegenstand hat, auch wenn diese auf den Kernbestand des Grundgesetzes ausgerichtet sind. Für diese inhaltliche Nähe des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf zu Art. 79 Abs. 3 GG spricht nicht nur der teilweise identische Wortlaut der Verfassungsbestimmungen. Auch die Gesetzgebungsgeschichte der Thüringer Verfassung bestätigt diese. So entschloß sich der Hauptausschuß des Landtages in seiner 11. Sitzung am 25. September 1992, die Ewigkeitsgarantie in Anlehnung an den Wortlaut des Art. 79 Abs. 3 GG in die künftige Verfassung aufzunehmen. Die in Bezug genommenen Inhalte wurden dann in der Folgezeit redaktionell eingearbeitet und in der 20. Sitzung des Hauptausschusses am 20. März 1993 in der heutigen Fassung als maßgeblich beschlossen (vgl. dazu Wortprotokoll S. 141 bis S. 148, S. 166 ff., S. 170 ff.). Zum damaligen Zeitpunkt wurden allerdings Schutzzumfang und Schutzintensität des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf noch nicht näher ausgeleuchtet. Zum Schutzbereich des Art 79 Abs 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach Stellung genommen. Dabei ist insbesondere im sogenannten Abhörurteil vom 15. Dezember 1970 (BVerfGE 30, 33) die Frage behandelt, ob ein verfassungsänderndes Gesetz die Grenzlinien des Art 79 Abs. 3 GG erst dann überschreitet, wenn Grundelemente des geschützten Rechtsbestandes preisgegeben werden, oder ob der Schutzbereich der „Ewigkeitsgarantie“ bereits

dann „berührt“ ist, wenn einer der ihm zugewiesenen Grundsätze in einem seiner konstituierenden Elemente dergestalt verändert wird, daß ein allmählicher Zerfallsprozeß eingeleitet ist.

Die von drei Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts in einem Sondervotum zum Abhörurteil formulierte weitere Grenzziehung hat in der Folgezeit sich im staatsrechtlichen Schrifttum überwiegende Anerkennung verschafft (vgl. Erichsen, Verwaltungsarchiv Band 62 1971, 291, 294 ff.; Häberle JZ 1971, 145, 149; Rupp NJW 1971, 275; Evers, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 79 Abs. 3 Rn. 150 m.w.N., Bryde in: von Münch u.a. (Hrsg), Art. 79 Rn. 28, Maurer Staatsrecht § 22 Rn. 20; vgl. auch Degenhart, Gutachten S. 15).

Für sie sprechen die überzeugenderen Argumente. Bereits der Wortsinn legt nahe, die Grenze zum unzulässigen Eingriff in eines der „für die Ewigkeit“ gewährleisteten 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 zugedachten 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, das heißt, daß sie erdrosselt 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 (hierzu Bryde, a.a.O.; Maunz/Dürig Art. 79 Abs. 3 Rn. 28; Dreier JZ 1994, 741, 749 f.). Diesen Erwägungen Rechnung tragend, hält der Verfassungsgerichtshof die Grenze zur Ewigkeitgarantie 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.

7. Da das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ die durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf geschützten Grundsätze nicht selbst ändern will, sondern deren inhaltliche Ausformung anstrebt, ist im einzelnen zu prüfen, ob und in welcher Intensität sich die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen auf die vorbeschriebenen Grundsätze auszuwirken vermögen. Denn Grundsätze und ihre Ausprägungen sowie essentielle und akzidentielle Bestandteile eines geschützten Strukturprinzips mögen sich theoretisch präzise voneinander abgrenzen lassen. Nicht möglich ist das aber in ihrer praktischen Anwendung auf die stets interpretationsfähigen Normen der Verfassung und die in ihrer tatsächlichen Auswirkung nur allenfalls begrenzt einschätzbaren verfassungsändernden Normen. Denn die konkrete Ausprägung der Thüringer Verfassung - hier etwa in Art. 68 Abs. 3, Art. 82 Abs. 1, 2 und 6 sowie Art. 83 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf - kann nicht mit den Grundsätzen des Demokratieprinzips, des Rechtsstaatsprinzips und des republikanischen Prinzips gleichgesetzt werden. Die jeweilige Bewertung der einschlägigen verfassungsändernden Norm des vorliegenden Gesetzentwurfs, die einen Grundsatz nicht selbst aufhebt oder seinen gewährleisteten Anwendungsbereich relativiert, ist vielmehr im Wege abwägender

Entscheidung möglich. Diese Abwägung gilt insbesondere bei der Volkssouveränität und dem Demokratieprinzip unter Beachtung des Sinn und Zwecks des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf.

8. 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.

9. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin obliegt den Initiatoren eines verfassungsändernden Volksgesetzgebungsverfahrens allerdings keine gesteigerte Darlegungslast für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Initiative. Ein solcher Grundsatz findet sich nicht in der Verfassung des Freistaates Thüringen. Auch haben bis zum heutigen Tage weder die Rechtsprechung noch die Lehre ein solches

Gebot einer erhöhten Darlegungspflicht als Grundsatz aufgestellt. Allein die kurze Geltungsdauer einer Verfassung eines jungen Bundeslandes gibt letztlich für diesen Gesichtspunkt nichts her, mag auch der Umstand, daß das Volk die zu ändernde Verfassung erst wenige Jahre vorher mit sehr großer Mehrheit für gut befunden hat, auf verfassungspolitische Gründe gegen eine Verfassungsänderung zum gegenwärtigen Zeitpunkt hindeuten. Grundsätzlich sind alle Verfassungsänderungen in Bezug auf die Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf zu sehen. Steht eine solche Zulässigkeit bei einer konkreten Verfassungsänderung in Streit, so ist es Aufgabe des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, im Rahmen einer nach objektiven Grundsätzen durchzuführenden vorbeugenden abstrakten Normenkontrolle und nach Maßgabe seiner umfassenden materiellen Prüfungspflicht, diese Problemlage aufzulösen.

10. Dieses Ergebnis der umfassenden inhaltlichen Kontrolle des Gesetzentwurfs durch den Verfassungsgerichtshof gilt auch für die mit Blick in die Zukunft an den Gesetzentwurf zu stellende Prognose, ob die mit ihm zu verwirklichende konkrete Ausgestaltung der Verfassung einem der in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf genannten Grundsätze entspricht oder ob er in dessen unantastbare Substanz eingreifen kann. Dabei folgt das Gericht nicht der Auffassung des Beteiligten des Volksbegehrens, die danach unterscheidet, ob durch den Gesetzentwurf ein tragender Grundsatz - vom Beteiligten „Eckpfeiler“ bezeichnet - des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf im Interesse einer dort nicht aufgeführten Verfassungsentscheidung verändert wird oder ob es um den Ausgleich zwischen zwei oder mehreren Grundsätzen - „Eckpfeilern“ - geht, die in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ihren Niederschlag finden. Der Verfassungsgerichtshof kann nicht erkennen, warum das Gericht im ersten Fall zu einer „strikten Kontrolle“ befugt sein soll, während es im zweiten Fall einen weiten Gestaltungsspielraum des Volksgesetzgebers zu akzeptieren habe mit der Folge, daß er die möglichen Folgen der Verfassungsänderung nur dahin prüft, ob sie mit hoher Wahrscheinlichkeit den unantastbaren Kern der Landesverfassung verändern werden. 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. Damit befindet der Thüringer Verfassungsgerichtshof in Einklang mit dem Bundesverfassungsgericht. Dieses hat die umfassende richterliche Prüfungsbefugnis immer wieder betont und dazu in seinem Beschluß vom 1. März 1979 (BVerfGE 50, 290, 332 f.) ausgeführt:

„Ungewißheit über die Auswirkung eines Gesetzes in einer ungewissen Zukunft kann nicht die Befugnis des Gesetzgebers ausschließen, ein Gesetz zu erlassen, auch wenn dieses von großer Tragweite ist. Umgekehrt kann Ungewißheit nicht schon als solche ausreichen, einen verfassungsgerichtlicher Kontrolle nicht zugänglichen Prognosespielraum des Gesetzgebers zu begründen. Prognosen enthalten stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil, dessen Grundlagen ausgewiesen werden können und müssen; diese sind einer Beurteilung nicht entzogen. Im Einzelnen hängt die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers von Faktoren verschiedener Art ab, im besonderen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter. Demgemäß hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn auch im Zusammenhang anderer Fragestellungen, bei der Beurteilung von Prognosen des Gesetzgebers differenzierte Maßstäbe zugrunde gelegt, die von einer Evidenzkontrolle über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen.“

Eine solche Prognose ist nicht von vornherein ausgeschlossen, sie ist möglich, auch wenn sie nur von einem geringen Erfahrungshintergrund her stattfindet, weil der zu ändernde Rechtsbestand erst während eines kurzen Zeitraumes gilt und praktischen Bewährungsproben noch nicht ausgesetzt war. Allerdings hat die Wirkungsprognose die großen Schwankungsbreiten möglicher Entwicklungen zu berücksichtigen und muß in der Ergebnisbewertung auf aus der Verfassung zu entnehmende Vorgaben zurückgreifen. Hierzu gehört, daß die Thüringer Verfassung die Volksgesetzgebung anerkennt, so daß die Prognose in den zu erwartenden Zweifelsfällen dieser Grundtendenz der Verfassung nicht entgegenreten darf.

11. Der streitgegenständliche Gesetzentwurf betrifft offenbar nicht die Verpflichtung des Freistaats, die Menschenwürde zu achten und zu schützen. Gleiches gilt für die dem Freistaat durch Art. 1 ThürVerf auferlegte Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte.

12. Das Volksbegehren berührt auch nicht die Freistaatlichkeit Thüringens.

Mit der Bestimmung des Landes Thüringen als Freistaat (Art. 44 Abs. 1 ThürVerf) wird aus traditionellen Gesichtspunkten heraus unmißverständlich verdeutlicht, daß

in diesem Bundesland ein absolutes Monarchieverbot gilt. Das daraus spiegelbildlich folgende republikanische Prinzip, das für die Bundesrepublik Deutschland in Art. 20 Abs. 1 GG niedergelegt ist, und das auch für alle anderen Bundesländer gilt, ist aufgrund der historischen Entwicklungen und Erfahrungen in seiner inhaltlichen Reichweite mit dem Freiheitsbegriff verwoben. Der Begriff Freistaat wurde so in die Verfassung aufgenommen, um an den im Jahre 1921 als Republik gegründeten Freistaat Thüringen anzuknüpfen. Mit diesem Inhalt ist der Begriff des Freistaats durch die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf geschützt. Für eine weitergehende Ausfüllung dieses Begriffs, wie dies die Antragstellerin möchte, ist dagegen kein Raum. Insbesondere ist die Freistaatlichkeit keine Quelle, die staatliches Handeln, das auf das gemeine Wohl ausgerichtet ist, speist. Anhaltspunkte für eine derartige Wertung des Begriffs Freistaat finden sich weder an anderer Stelle der Thüringer Verfassung, noch können sie aus der Entstehungsgeschichte abgeleitet werden. Zwar wird in der Lehre die Auffassung vertreten, aus dem republikanischen Amtsprinzip, d.h. daraus, daß der nur durch Organe handlungsfähige Staat seinen Amtswaltern Hoheitsgewalt überträgt mit der Maßgabe, sie zur Verwirklichung des gemeinen Wohls auszuüben, folge die Verpflichtung aller Amtswalter, sich im Rahmen der ihnen zugewiesenen Aufgaben am Gemeinwohl und nicht an Partikularinteressen zu orientieren (Huber, Thüringer Staats- und Verwaltungsrecht, S. 66 f.; Gröschner, ThürVBl. 1997, 25 ff.). Zwingend ist diese Schlußfolgerung jedoch nicht, insbesondere läßt sie sich nicht exklusiv auf die Freistaatlichkeit Thüringens zurückführen. Denn der Umstand, daß die Gemeinwohlorientierung der Amtswaltung zu den elementaren Grundsätzen des gesamten Bundesstaates zählt, verweist auf die Volkssouveränität als den Kerngrund dieser Verpflichtung. Es läßt sich daher daraus keine besondere Rechtsfolge ableiten, daß Thüringen, sich seiner besonderen Geschichte mit Stolz erinnernd, seine Staatlichkeit im Begriff des Freistaats als freiheitlich-republikanisch namhaft macht.

13. Das Volksbegehren „Mehr Demokratie in Thüringen“ berührt ferner nicht das demokratische Mehrheitsprinzip. Das gilt auch insoweit, als das „Bürgerrechtsstärkungsgesetz“ die Zu- und Abstimmungsquoten bei Volksbegehren und Volksentscheiden absenken will. Als Kernelement des Demokratieprinzips schützt Art. 83 Abs. 3 ThürVerf auch das Mehrheitsprinzip, das gewährleisten will, daß nicht der Wille der Minderheit entscheidet (vgl. dazu Art. 44 Abs. 1 Satz 2,

Art. 45 Satz 2 ThürVerf). Dieses Prinzip wird durch die Volksgesetzgebung, wie sie in dem vorliegenden Gesetzentwurf ihren Ausdruck findet, nicht angetastet. Der Grundsatz, daß die Mehrheit entscheidet, weist keinen Bezug zu Quoren auf. Denn diese bilden lediglich den „Sockel“ für etwaige Entscheidungen, bei denen dann letztlich aber Mehrheiten gestaltend tätig werden und Minderheiten das Abstimmungsergebnis zu akzeptieren haben.

14. 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“ 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 (Art. 68 Abs. 5 ThürVerf i.V.m. § 8 Satz 1 ThürBVVG). Damit korrespondiert das Recht der bestellten Vertreter der Unterzeichner eines Bürgerantrags auf Anhörung in einem Ausschuß (Art. 68 Abs. 4 ThürVerf).

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 und damit letztlich in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verankert ist. 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.

15. Keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet der Entwurf schließlich auch hinsichtlich der in ihm enthaltenen Übergangsregelung (Art. 1 Nr. 4), der rein gesetzestechnischen Bestimmung (Art. 1 Nr. 2 Buchst. f.) sowie der Festlegung des Inkrafttretens des Gesetzes (Art. 2).

Die mit Art. 1 Nr. 4 vorgeschlagene Übergangsregelung für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des vorgeschlagenen Gesetzes begonnenen Verfahren zu Bürgeranträgen und Volksbegehren ist hinreichend bestimmt und abstimmungsfähig. Auch ist das „Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Thüringen“ in seinem Klammerzusatz „Gesetz zur Stärkung der Rechte der Bürger“ hinreichend konkretisiert, um es auch von künftigen Gesetzen zur Änderung der Thüringer Verfassung abzugrenzen. Der Beginn der Sammlung der Unterschriften für einen Bürgerantrag gemäß Art. 105 b Abs. 1 ThürVerf n.F. ist unter Heranziehung des § 4 Abs. 3 Satz 1 2. Halbsatz ThürBVVG, nach dem der Beginn der Unterzeichnungsfrist von vier Monaten beim Präsidenten des Landtags anzuzeigen ist, bestimmbar. Gleiches gilt für den Zeitpunkt, zu dem der „Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens“ eingereicht wird (vgl. Art. 105 b Abs. 2 Satz 1 ThürVerf n.F.). Dabei wird auf der Grundlage des § 11 Abs. 1 Satz 1 ThürBVVG der Zeitpunkt des Einganges des Antrages zu bestimmen sein. Auch ist nach Art. 105 b Abs. 2 Satz 2 des Entwurfes klar, welche Rechtslage jeweils gelten soll. Nicht unbedenklich ist, daß der Präsident bzw. die Präsidentin des Landtags es in der Hand hätte, das

anzuwendende Recht dadurch zu bestimmen, daß er/sie das beschlossene Volksgesetz in der durch Art. 85 Abs. 2 ThürVerf bestimmten Frist verkünden läßt, die von § 13 ThürBVVG geforderte Veröffentlichung des Antrags, ein neues Volksbegehren durchzuführen, jedoch zurückstellt. Da es sich hierbei aber um eine Ausnahmesituation im Zusammenhang mit dem vorliegenden Volksbegehren handelt, die so nicht wiederkehrt, und den Initiatoren dieses Risiko bewußt sein dürfte, ist die in Art. 105 b Abs. 2 Satz 2 vorgesehene Regelung hinzunehmen. Ferner sind die Geltungszeitpunkte so gewählt, daß keine unzulässigen Rückwirkungen, die gegebenenfalls mit dem Rechtsstaatsprinzip kollidieren könnten, entstehen.

Art. 2 des Entwurfs schließlich ist mit Art. 85 Abs. 2 ThürVerf vereinbar. Eine Berührung der in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf geschützten Grundsätze scheidet schon aus diesem Grund aus.

16. Das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ berührt jedoch das in Art. 44 Abs. 1 ThürVerf verankerte Demokratieprinzip und die diesen Grundsatz prägende, in Art. 45 ThürVerf aufgenommene Volkssouveränität.

a) Die Initiatoren eines Volksbegehrens sind nicht „das Volk“.

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.

Dieser Auffassung des Verfassungsgerichtshofs, die mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang steht (BVerfGE 96, 231 [240]), liegt die Erkenntnis zugrunde, daß es auch bei Formen der direkten Demokratie, d. h. der Volksgesetzgebung, nicht um die Verwirklichung eines einheitlichen und homogenen Volkswillens geht, sondern daß ein Willensbildungsprozeß stattfindet in der Formulierung des Gesetzentwurfs, im Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, in dessen Durchführung und Unterstützung durch eine Gruppe, die sich aus Initiatoren und Unterstützern zusammensetzt sowie dann, wenn im Volksentscheid „das Volk“ das Volksbegehren beurteilt.

b) Sind die Träger eines Volksbegehrens nicht Repräsentanten des Volkes, bringen sie mit der Gesetzgebungsinitiative doch Staatsgewalt zur Geltung. Es liegt auf der Hand, daß spätestens von dem Zeitpunkt an, in dem die formalen Antragsvoraussetzungen erfüllt sind und das Volksbegehren in Gang kommt, ein verfassungsmäßiger Prozeß mit dem Ziel der Veränderung des geltenden Rechts beginnt und im Gesetzesbeschluß des Volksentscheides endet. Ein solcher Prozeß gehört, will er nicht revolutionär sein, notwendig zum Staatshandeln, denn der Gedanke der ausschließlichen Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz zum Staat trägt den demokratischen Rechtsstaat.

c) Üben die Träger eines Volksbegehrens Staatsgewalt aus, ohne das Staatsvolk zu repräsentieren, dann steht dies mit dem gemäß Art. 83 Abs. 3 ThürVerf unveränderbaren Demokratieprinzip wie mit dem gleichfalls unveränderbaren Grundsatz der Volkssouveränität nur dann in Einklang, wenn den Gesetzgebungsiniziatoren und -unterstützern ein besonderer, ihr Vorhaben legitimierender Sachverhalt, zur Seite steht.

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 (zu den verschiedenen Legitimationsarten vgl. Böckenförde, Handbuch des Staatsrechts Bd. 1, Rn. 23 zu § 32 m.w.N.) 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.

d) Art. 1 Nr. 2 Buchst. c des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“, der Art. 82 Abs. 3 der ThürVerf dergestalt ändern will, daß das Unterstützungsquorum für ein Volksbegehren von 14 vom Hundert auf 5 vom Hundert zu senken ist, führt im Kontext mit der zugleich beabsichtigten Ausdehnung der Sammelfrist von 4 auf 6 Monate bei unverändertem Sammelverfahren dazu, daß die mit dem Quorum verbundene Legitimationsfunktion nicht mehr gewährleistet ist. Dieser Eingriff in das Demokratieprinzip wird dadurch bestätigt und verstärkt, daß zum einen das Antragsquorum für ein Volksbegehren nunmehr mit Verfassungsrang ausgestaltet und der Disposition des einfachen Gesetzgebers entzogen werden soll (vgl. Art. 1 Nr. 2 Buchst. 2 des Gesetzentwurfs); und daß zum anderen für nichtverfassungsändernde Gesetze das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid entfallen soll (vgl. Art. 1 Nr. 2 Buchst. d des Gesetzentwurfs).

Bereits im Landesvergleich würde Thüringen nach Inkrafttreten des mit dem Volksbegehren „Mehr Demokratie“ initiierten Bürgerrechtsstärkungsgesetzes zu den Ländern zählen, die eine verhältnismäßig niedrige Zustimmungszahl ausreichen lassen. Während die überwiegende Zahl der Bundesländer einem Zustimmungsquorum von 10 Prozent der Stimmenberechtigten legitimierende

Wertung zuerkannt haben, haben nur noch Brandenburg und Schleswig-Holstein die Schwelle für das Zustandekommen eines Volksbegehrens auf einen ähnlich niedrigen Wert abgesenkt. Wie dieser Befund, daß außerhalb Thüringens Zustimmungsquoren im 5-Prozent-Bereich legitimierende Wirkung zuerkannt wird, verfassungsrechtlich zu beurteilen ist, kann offenbleiben, weil in dem hier zu entscheidenden Fall das notwendige Legitimationsniveau deswegen unterschritten ist, weil auch im übrigen der Gesetzentwurf legitimierende Elemente abschwächt oder beseitigt.

Die Zulässigkeit eines auf 5 vom Hundert der Stimmberechtigten abgesenkten Unterstützungsquorums folgt auch nicht aus der Heranziehung des Art. 49 Abs. 2 ThürVerf, der bei Landtagswahlen für die Zuteilung von Landtagssitzen an eine politische Gruppierung einen Mindestanteil von 5 vom Hundert der im Land für alle Wahlvorschlagslisten abgegebenen gültigen Stimmen als erforderlich ansieht.

Mag es auf den ersten Blick keinen gravierenden Unterschied machen, die 5-Prozent-Bezugsgröße statt auf das Zustimmungsquorum zu einem Volksbegehren auf das Landtagsmandat und die damit verbundene Möglichkeit zur Gesetzgebungsinitiative anzuwenden, so sprechen gegen eine solche vordergründig gleiche Ausgangslage zwei gravierende Unterschiede. So begründet die Wahl durch das Volk für den Mandatsträger einen besonderen verfassungsrechtlichen Status, der nach Maßgabe des Parlamentsrechts (vgl. §§ 8 Abs. 1, 51, Abs. 3 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags) die Befugnis zur Gesetzgebungsinitiative einschließt, ohne daß der Abgeordnete hierzu einer weiteren, zusätzlichen Legitimation bedürfte.

Im übrigen 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 Entschlüsse 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. Dem kann auch nicht entgegen gehalten werden, die mit dem Volksbegehren verbundene politische Auseinandersetzung im Volk werde schon zur Gemeinwohlverträglichkeit eines Gesetzesentwurfs beitragen, problematische Partikularinteressen, wenn sie denn die Hürde der Zulassung des Volksbegehrens meisterten, würden von der Mehrheit spätestens bei der Abstimmung im Rahmen eines Volksentscheids zurückgewiesen. Der Hinweis auf diese Möglichkeit verkennt den Kern der Problematik, denn es geht nicht um den Einsatzbereich des Mehrheitsprinzips, sondern darum, welcher Sachverhalt eine Initiative zur Volksgesetzgebung als ausreichend gemeinwohlorientiert bestätigt und um eine strukturelle Sicherung gegen Initiativen, deren Programm diesen Erfordernissen nicht genügt. Denn Volksgesetzgebung kann auch von einer Stimmung getragen werden, die nicht immer auf wohlüberlegtem Handeln beruht.

e) 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 (zu weiteren Fällen von nachgewiesenen Mißbrauchsmöglichkeiten: vgl. Heußner, Volksgesetzgebung in den USA und in Deutschland, 1994, S. 257ff, 274 ff.). 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 gegenüber positiv 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.

f) 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 zur Abstimmung gehen muß, 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 Gesetzgebungsiniciativen gestatten. Dies ist unvereinbar mit dem Demokratieprinzip und mit dem Grundsatz der Volkssouveränität.

17. Das durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf einer Änderung entzogene Demokratieprinzip der Landesverfassung wird auch dadurch in verfassungswidriger Weise berührt, daß der Gesetzentwurf in Art. 1 Nr. 2 Buchst. d die Zustimmungsquoren für Volksentscheide verändert.

a) Der Volksentscheid bedarf als das Votum des zur Abstimmung über ein Volksbegehren gerufenen Staatsvolks keiner besonderen Legitimation.

Auf die entscheidende Phase der Volksgesetzgebung, die durch den Volksentscheid geprägt ist, sind daher die Grundsätze, die für das Legitimationsniveau beim Volksbegehren entwickelt wurden, nicht ohne weiteres übertragbar. 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 Stimmberechtigten dem Volksbegehren zustimmen, um einen von der Mehrheit der Abstimmenden befürworteten Volksentscheid zum Erfolg zu verhelfen.

b) Es bedarf aber auch rechtlicher Regulierungen, um die im Demokratieprinzip, so wie es von Art. 45 Satz 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 Satz 2 ThürVerf. Er ergibt sich jedoch aus Sinn und Zweck der Verfassungsnormen. Wenngleich Art. 45 Satz 2 ThürVerf die beiden Verwirklichungsformen der Volkssouveränität, die durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf ausdrücklich gewährleistet werden, nebeneinander aufführt, fällt auf, daß in Art. 45 Satz 2 ThürVerf die „Wahlen“ (zum Parlament) vor den beiden Abschnitten der Volksgesetzgebung, nämlich Volksbegehren und Volksentscheid, entgegen der an sich angezeigten alphabetischen Reihenfolge aufgezählt sind. Diese Reihenfolge ist bewußt gewählt. Sie soll eine inhaltlich-wertende Ordnung zum Ausdruck bringen. Das zeigt auch ein Blick in die Gesetzgebungsgeschichte der Thüringer Verfassung. Die an der Verfassungsgesetzgebung Beteiligten gingen von dem Vorrang der indirekten, parlamentarischen Gesetzgebung und dem damit verbundenen Nachrang der direkten Volksgesetzgebung, aus. Vor allem Art. 81 ThürVerf, der in Abs. 1 das Gesetzinitiativrecht und in Abs. 2 das Gesetzgebungsrecht beinhaltet, wurde mit diesem Rangverhältnis begründet. Auch hier wurde bewußt der Träger mittelbarer Staatsgewalt, der Landtag, vor den Trägern der unmittelbaren Staatsgewalt, dem Volksgesetzgeber, im Verfassungstext aufgeführt (vgl. Wortprotokoll der 10. Sitzung des Verfassungsausschusses S. 128 [132]; 20. Sitzung S. 43 ff.).

Auch der Zusammenhang dieser Vorschrift mit Art. 45 Satz 3 und mit Art. 45 Satz 1 und 2 ThürVerf macht im Wege der systematischen Auslegung deutlich, daß das Volk in erster Linie mittelbar durch die verfassungsmäßig bestellten Organe in der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung handelt. Diese Auffassung wird dadurch untermauert, daß für den Bereich der Gesetzgebung die Thüringer Verfassung in Art. 48 Abs. 1 postuliert, daß der Landtag das vom Volk gewählte oberste Organ der demokratischen Willensbildung ist. Dieser Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens trägt schließlich das Gesamtbild der Verfassung Rechnung, welche, auch Bezug nehmend 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.

Den Verfassungsgerichtshof haben hierzu die Erwägungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs überzeugt, der zum Verhältnis von Parlaments- und Volksgesetzgebung ausgeführt hat (vgl. BayVBl. 2000, 397 [398]):

„Demokratie bedeutet nicht, daß jegliches staatliche Handeln unmittelbar vom Volk selbst vorzunehmen ist. Eine derartige ‘absolute’ unmittelbare Demokratie wäre bei den realen Gegebenheiten staatlichen Lebens, besonders der Bevölkerungszahl, der Pluralität der Gesellschaft, der Vielzahl und Komplexität wie Häufigkeit der notwendigen Verwaltungs- und Gesetzgebungsentscheidungen nicht zu verwirklichen. Dazu kommen weitere Schwierigkeiten, die einer unmittelbaren Bekundung des Volkswillens entgegenstehen: Das Verfahren der Volksbeteiligung ist aufwendig und teuer; es bringt für den Bürger grundsätzlich die Last mit sich, sich über die Inhalte etwaiger Volksbegehren sachkundig machen zu müssen und zur Abstimmung zu gehen. Hinzu kommt, daß das Volk als solches nicht organisiert ist; es ist deshalb bei der Auswahl von Themen und bei der Formulierung des Inhalts des Volkswillens notwendigerweise von einzelnen Personen oder kleinen Gruppen abhängig; dies steht im Gegensatz dazu, daß unter dem Volk im Sinne der Verfassung nicht Minderheiten, kleine Gruppen oder gar einzelne Personen verstanden werden können... Die Verfassung geht - schon aus Gründen der praktischen Durchführbarkeit - davon aus, daß plebiszitäre Willensbekundungen nur aus konkreten, einzelnen Anlässen eingeleitet werden, sie also eine Ergänzung des repräsentativen Systems sind. Plebiszite können außerdem ihrer Natur nach nur auf punktuelle Entscheidungen ausgerichtet sein, über die mit Ja oder Nein abgestimmt werden kann. Nach dem Grundgedanken der Verfassung kann daher das Volk nicht in größerem Umfange an die Stelle der kontinuierlich arbeitenden Repräsentativorgane treten.“

An der Richtigkeit dieser Auffassung ändert sich auch deshalb nichts, weil das demokratische Prinzip von der Teilnahme und Teilhabe des einzelnen an der Staatsgewalt getragen ist. Diesem Postulat kann auch der Abbau von Hürden zur Volksgesetzgebung entsprechen, wengleich 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 gebührt nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die unser Gemeinwesen prägen. Dies räumen letztlich auch die Befürworter des Gesetzentwurfes ein, indem sie weiter vortragen, daß aus der Sicht des Grundgesetzes keine unbeschränkte Verbesserung der Bedingungen für die Volksgesetzgebung erwartet werden könne und insoweit aus dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG ein verpflichtender Vorrang der repräsentativen Demokratie, deren Kernelement die parlamentarische Gesetzgebung darstellt, abgeleitet werden müsse.

c) Art. 1 Nr. 2 Buchst. d des Entwurfs eines Bürgerrechtsstärkungsgesetzes trägt, indem er das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden abschaffen will, dem vorbeschriebenen Vorrang der vom Landtag zu beschließenden Gesetze nicht ausreichend Rechnung.

Der Vorrang der parlamentarischen Gesetzgebung wird durch die Volksgesetzgebung nicht in Frage gestellt, wenn auf der Grundlage einer Gesamtschau durch ausreichend hohe Anforderungen entweder zu Beginn oder am Ende dieser Art von Gesetzgebungsverfahren durch Rechtsnormen gewährleistet wird, daß die Gesetzgebungskompetenz im Regelfall beim parlamentarischen Gesetzgeber verbleibt.

Dieses Regel-Ausnahmeverhältnis wird in seinen verfassungsrechtlichen Ausgestaltungen nicht durch inhaltliche Vorgaben und daran anknüpfende Kompetenzzuweisungen gesteuert. Es ergibt sich vielmehr mittelbar aus dem Verfahren der Volksgesetzgebung. Führt einerseits die Notwendigkeit, für Volksbegehren aussagekräftige Legitimationssachverhalte zu normieren bzw. für den

Volksentscheid die Rückbeziehung auf den Willen des Volkes zu statuieren, dazu, daß das Volksgesetzgebungsverfahren schwerfälliger und aufwendiger ist als die parlamentarische Gesetzgebung, so ist es andererseits dieser verlangsamte Verfahrensgang, welcher der Prävalenz des Parlamentsgesetzes Rechnung trägt, sie herstellt und sichert.

Dieses verfassungsrechtlich gebotene Steuerungsmodell kann in verschiedener Weise verwirklicht sein. Die notwendigen verfahrensrechtlichen Sicherungen können darin bestehen, daß für die Initiativ- und die Abstimmungsphase ausreichend hohe Antrags- und Teilnahmequoren bestehen müssen, und daß dann, wenn diese Hürden erfolgreich genommen sind und das Volksbegehren zustande gekommen ist, im Rahmen des Volksentscheides auf Zustimmungsquoren verzichtet werden kann. Dieses „klassische Modell“, das sein Vorbild in der Weimarer Reichsverfassung hat, wird u. a. in den Bundesländern Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen bevorzugt. So fordert Bayern 25.000 Unterstützer des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens sowie Unterstützungsunterschriften von 10 Prozent der Stimmberechtigten, die innerhalb von 14 Tagen bei amtlicher Sammlung zu erlangen sind. Hessen sieht vor, daß 3 Prozent der Stimmberechtigten (ca. 130.000 Unterschriften) als Unterstützung des Antrags auf Durchführung des Volksbegehrens vorliegen und daß von 20 Prozent der Stimmberechtigten Unterstützungsunterschriften innerhalb von 14 Tagen bei amtlicher Sammlung erreicht werden müssen. In Nordrhein-Westfalen müssen 3.000 Stimmberechtigte mit ihrer Unterschrift den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens unterstützen - eine sicherlich geringe Zahl an Stimmbürgern -; sodann müssen aber 20 vom Hundert der Stimmberechtigten in einem Zeitraum von nur 14 Tagen bei amtlicher Sammlung das Zustandekommen des Volksbegehrens sicherstellen. In Sachsen schließlich sind 40.000 Unterschriften zur Unterstützung des Antrags notwendig; 12,5 Prozent der Stimmberechtigten dieses Freistaats müssen dann bei freier Sammlung innerhalb eines Zeitraums von 8 Monaten per Unterschrift dokumentieren, daß das Volksbegehren zustande gekommen ist. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof (vgl. BayVerfGH BayVBl. 2000, S. 397 [401]) hat für den Freistaat Bayern eine solche Vorgehensweise, die im zweiten Abschnitt der Volksgesetzgebung, nämlich beim Volksentscheid auf Zustimmungsquoren verzichtet, als im Einklang mit der Verfassung stehend eingestuft.

Dagegen besteht als andere Variante einer verfassungsgemäßen Volksgesetzgebung die Möglichkeit, bei der Antrags- und Unterstützungsphase des Volksbegehrens die Anforderungen sehr niedrig anzusetzen, dagegen das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid mit einem höheren Gewicht auszustatten. Diesen Weg haben das Bundesland Brandenburg mit ungefähr 4 vom Hundert der Stimmberechtigten bzw. das Bundesland Schleswig-Holstein mit 5 vom Hundert der Stimmberechtigten bei der Unterstützungsphase gewählt; sie haben dann allerdings ein Zustimmungsquorum von 25 vom Hundert beim Volksentscheid in ihre Verfassung aufgenommen.

Der streitgegenständliche Entwurf ist keinem der beiden vorerwähnten Modelle zuzuordnen. Er kombiniert durch Absenkung von Antrags- und Unterstützungsquoren beim Volksbegehren die Erleichterungen nach Brandenburger und Schleswig-Holsteiner Vorbild einerseits mit den Wohltaten des von Bayern und anderen Bundesländern gewählten Modells andererseits, das beim Volksentscheid auf Zustimmungsquoren verzichtet. Damit werden die Vorteile aus beiden Modellen entnommen und zu einem neuen Ganzen verwoben. Dieses neue Modell, das sich aus den vorerwähnten Verfassungen jeweils die „Rosinen herauspickt“, erleichtert bei einer gebotenen Gesamtschau die Volksgesetzgebung in einem Maße, das die Prävalenz des parlamentarischen Gesetzgebers, wie sie in der Thüringer Verfassung ihren Ausdruck findet, nicht mehr gewährleistet.

Werden in dem zur verfassungsgerichtlichen Kontrolle vorgelegten Gesetzentwurf des Vereins für „Mehr Demokratie“ in Thüringen die Sicherungen in der Initiativ- und in der Unterstützungsphase im Vergleich zu anderen Verfassungen der Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland auf ein Minimum verringert und wird gleichzeitig das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid beseitigt, so ist der Hinweis des Beteiligten, Bayern und Sachsen würden ebenfalls aus ihrer „Freistaatlichkeit“ die einfache Mehrheit der Abstimmenden beim Volksentscheid genügen lassen, nur unvollständig. Es wird nicht gesagt, daß dort im Rahmen des Volksbegehrens so hohe Hürden zu nehmen sind, daß es nur in seltenen Fällen zu Volksentscheiden, dann allerdings unter erleichterten Voraussetzungen, kommen wird. Deshalb ist auch der weitere Hinweis, es sei in anderen Bundesländern bisher noch nie zu beachtlichen Häufungen von Volksentscheiden gekommen, vom Ergebnis her zwar richtig. Hier wird aber übergangen, daß in sämtlichen Bundesländern der

Bundesrepublik Deutschland die Voraussetzungen für eine Volksgesetzgebung - sei es am Anfang oder sei es am Ende der Wegstrecke - so beachtlich sind, daß es nur in wenigen Fällen zu Volksentscheiden gekommen ist.

Werden die Hürden dagegen am Anfang des Gesetzgebungsweges gesenkt und fallen sie an seinem Ende gar ganz weg, wie dies der Verein für „Mehr Demokratie“ für Thüringen vorgesehen hat, dann könnte eine Vielzahl von Volksgesetzen das „Ziel“ erreichen, d.h. Gesetzeskraft erlangen und in erheblichem Umfang in Konkurrenz zu Gesetzen treten, die vom parlamentarischen Gesetzgeber geschaffen wurden. Solche Gegebenheiten stellen den von der Verfassung verbrieften Vorrang des parlamentarischen Gesetzgebers in seinen ihm zugewiesenen Gestaltungsrechten nicht nur in Frage; sie können ihn sogar aushöhlen.

d) Diese Abschmelzung verfahrensrechtlicher Sicherungen der Prävalenz des Parlamentsgesetzes wird nicht dadurch ausgeglichen, daß gemäß Art. 1 Nr. 2 Buchst. e Volksentscheide regelmäßig zusammen mit der nächsten allgemeinen Wahl stattfinden sollen. Diese Regelung kann die notwendige Rückbeziehung des Volksentscheids auf den Willen der Bürger nicht gewährleisten; sie bewirkt auch keinen verfahrensverlängernden Effekt. Auch wenn es der Wirklichkeit entsprechen mag, daß das Zusammenlegen des Volksbegehrens auf einen Termin mit allgemeinen Wahlen die Zahl der Teilnehmer am Volksentscheid erhöht, so ist diese Erwartung doch wieder deswegen ungewiß, weil die Verbindung von Volksentscheid und allgemeiner Wahl ohne besonderen Aufwand auf Antrag der Vertrauensperson des Volksbegehrens aufgehoben wird. Diese Möglichkeit eröffnet einen spekulativen Umgang mit Teilnehmerzahlen und taktischen Varianten, der angesichts dessen besonders bedenklich ist, daß der Gesetzentwurf das Zustimmungsquorum beim Volksentscheid streicht. Es kann nicht von der Hand gewiesen werden, daß Initiatoren, die nur mit Mühe die kaum noch vorhandenen Hürden im Rahmen eines Volksbegehrens „genommen“ haben, ihre Partikularinteressen nur dann erfolgreich durchsetzen können, wenn über den Volksgesetzentwurf per Volksentscheid zu einem Zeitpunkt abgestimmt wird, in dem für die Stimmbürger der Anreiz, wegen allgemeiner Wahlen in das Abstimmungslokal zu gehen, nicht besteht. So kann von der jeweiligen Vertrauensperson erreicht werden, daß eine schmale aber entschlossene Unterstützungsklientel auf eine geringe Anzahl von Gegnern trifft und ihre Eigeninteressen erfolgreich durchsetzt.

Die Hoffnung, die politische Auseinandersetzung um das Volksbegehren und ein eventueller Gegenentwurf durch den Landtag werde den nötigen Mobilisierungsdruck erzeugen, mag nicht unbegründet sein. Um der aufgezeigten Gefahr wirksam entgegenzutreten zu können, bedarf es aber mehr; es ist dazu sicherzustellen, daß die von der Verfassung gebotenen Sicherungsmittel uneingeschränkt zur Anwendung gelangen.

Der Vorrang der parlamentarischen Gesetzgebung würde nach dem Inkrafttreten des Bürgerrechtsstärkungsgesetzes auch nicht dadurch dauerhafte Geltung behalten, daß der Landtag neben der Möglichkeit, einen eigenen Gesetzentwurf neben das Volksbegehren zur Abstimmung stellen, auch einen beschlossenen Volksentscheid durch ein eigenes Gesetz aufheben kann.

Der Parlamentsentwurf mildert als Alternative zum Volksbegehren lediglich den „Automatismus“ der Volksgesetzgebung.

Die Kassation eines Volksgesetzes durch das Parlament wird ebenso eher eine theoretische Möglichkeit bleiben, weil auch sie die beiden demokratischen Gesetzgeber in einen schweren Konflikt zueinander bringen und zu einer politischen Krise führen kann. Es liegt die Annahme nicht sehr fern, daß das Parlament als Ganzes oder die Parlamentsmehrheit im Volk an Ansehen einbüßt, wenn sie sich „des Volkes Stimme“ verschließt. Insbesondere im Angesicht einer bevorstehenden Landtagswahl würden die Mehrheitsfraktionen und/oder die Parlamentarier insgesamt davor zurückschrecken, den durch eine populäre Volksgesetzgebung ausgedrückten Willen der Bevölkerung durch ein parlamentarisches Gesetz zu konterkarieren.

e) Das von der Verfassung vorgesehene Wechselspiel von parlamentarischer Gesetzgebung als Regelfall und Volksgesetzgebung als Ergänzung des repräsentativen Systems mit dem Vorrang der ersteren entspricht, so wie es bisher ausgestaltet ist, dem Demokratieprinzip. Dieses Prinzip findet seinen Niederschlag in Art. 45 ThürVerf und untersteht so der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf. Der Entwurf eines Bürgerrechtsstärkungsgesetzes verändert dieses Prinzip so, daß die Gewichte zu Gunsten der Volksgesetzgebung in einem Umfang verschoben werden, daß von einem Austarieren der Waagschalen nicht mehr gesprochen

werden kann. Durch das Hinzufügen weiterer „Gewichte“ zugunsten des Volksgesetzgebers, die in dem Gesetzentwurf vorgesehen werden, verschiebt der Gesetzentwurf das von der Verfassung vorgegebene Gesamtgefüge in einem nicht mehr hinnehmbaren Maße zugunsten der unmittelbaren Demokratie. Dadurch wird der durch Art. 83 Abs. 3 ThürVerf gewährleistete Bereich berührt, in welchem das Demokratieprinzip sowie der Grundsatz der Volkssouveränität anders gewichtet aufgenommen wird, als der Gesetzentwurf sie ausgestalten will. Deswegen ist das Volksbegehren „Mehr Demokratie“ auch in diesem Punkt verfassungswidrig.

18. Der dem Volksbegehren „Mehr Demokratie“ in Thüringen zugrunde liegende Gesetzentwurf steht Art. 83 Abs. 3 ThürVerf auch insofern entgegen, als er mit dem relativierten Budgetrecht des Landestages das Demokratieprinzip modifiziert und damit die gemäß Art. 83 Abs. 3 ThürVerf unveränderbaren Grundsätze berührt.

a) Das Budgetrecht eines gewählten Parlaments ist zentraler Bestandteil des Systems eines gewaltenteilten, 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.

b) Für Thüringen gilt prinzipiell nichts anderes, auch wenn hier die Volksgesetzgebung im Gegensatz zum Bund ein relevanter Teil des demokratischen Systems ist (vgl. Art. 82 ThürVerf). Denn trotz anerkannter Volksgesetzgebung sind Volksbegehren zum Landeshaushalt grundsätzlich unzulässig (Art. 82 Abs. 2

ThürVerf). Daran will der Entwurf des streitbefangenen Gesetzes des Beteiligten scheinbar nichts ändern, weil danach Art. 82 Abs 2 ThürVerf künftig als Art. 82 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf unverändert fortbestehen soll.

Aus dem Wortlaut des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf ist nicht der Schluß zu ziehen, daß Volksinitiativen nur insoweit unstatthaft sind, als sie sich unmittelbar auf haushaltsgesetzliche Regelungen beziehen, während Volksgesetzgebung mit Bestimmungen zulässig sein sollen, die lediglich mittelbare Auswirkungen auf das Haushaltsgesetz aufweisen, die also insbesondere Steuer- und Leistungsgesetze betreffen. Eine solche Unterscheidung ist in der bisherigen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder unbekannt (vgl. dazu BVerfGE, Beschluß vom 3.7.2000 - 2 BvK - 3/96; BayVerfGH BayVBI 1995, 173 [206 ff.], VerfGH NRW NVwZ 1982, 188 [189]). Unter Heranziehung von allgemeinen Auslegungskriterien, insbesondere der bisherigen Verfassungs- und Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes und der Verfassungen der Bundesländer, kommen die Verfassungsgerichte sämtlich zu dem Ergebnis, daß Volksbegehren, die gewichtige staatliche Einnahmen oder Ausgaben auslösen und den Haushalt des Bundes oder eines Gliedstaates wesentlich beeinflussen, nach der geltenden Gesetzeslage auch dann unzulässig sind, wenn sie nur mittelbare Auswirkungen auf das Haushaltsgesetz haben.

Es fällt zwar auf, daß der in Art. 82 Abs 2 ThürVerf verwendete Begriff „Landeshaushalt“ im System der Bestimmungen der Thüringer Verfassung, die die Finanzen des Freistaates regeln, als solcher nicht vorkommt (vgl. dazu Art. 98 ff. ThürVerf). Vielmehr ist in den einschlägigen Artikeln der Verfassung von „Haushaltsplan“, „Haushaltsgesetz“ und „Haushalt“ die Rede. Aus dieser Begriffswahl folgt jedoch nicht, Art. 82. Abs. 2 ThürVerf verstehe „Landeshaushalt“ nur im Sinne des Haushaltsgesetzes und lasse so der Volksgesetzgebung Raum für alle anderen Materien.

Das Gegenteil, nämlich die Einbeziehung der lediglich mittelbar haushaltswirksamen Volksgesetzgebung, folgt 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 politischen 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. Die Bestimmungen des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf gingen bei einer Reduzierung auf eine förmliche Haushaltsgesetzgebung auch deshalb ins Leere, weil das Volk an dieser Form von Gesetzesfindung ohnehin nicht beteiligt ist (vgl. Art. 98, 99 ThürVerf).

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“

bezieht, 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.

Wenn dagegen eingewandt wird, daß eine so weite Auslegung des Begriffes „Landeshaushalt“ zur Bedeutungslosigkeit der Begriffe „Dienst- und Versorgungsbezüge“ und „Abgaben“ führe, die in der Verbotsnorm des Art. 82 Abs. 2 ebenfalls aufgeführt sind, so ist dem entgegenzuhalten, daß Art. 82 Abs. 2 ThürVerf auch insoweit über ein Wirkungsfeld verfügt, weil außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung - beispielsweise bei Gebietskörperschaften mit eigener Finanz- und Personalhoheit (z.B. den Gemeinden) - das den Landeshaushalt betreffende Verbot nicht anwendbar ist. Im übrigen liegt es nahe, die in Art. 82 Abs 2 ThürVerf genannten Regelungsfelder nicht als einander ausschließend zu verstehen, sondern dergestalt, daß einander zumindest teilweise überdeckende Bereiche genannt werden, in denen Volksbegehren unzulässig sind.

Für das weite, mittelbar haushaltswirksame Volksgesetzgebung einschließende Verständnis des Geltungsbereichs der Haushaltsprärogative sprechen Sinn und Zweck des Finanzvorbehalts. Zum einen sollen von der Volksgesetzgebung Materien ausgenommen werden, die ungeeignet sind, durch unmittelbare Demokratie eine Veränderung zu erfahren. Dies ist bei dem Haushaltsplan und dem Haushaltsgesetz der Fall. Haushaltswirksame Entscheidungen sind komplexer Natur, die ein plebiszitäres „Ja“ oder „Nein“ weitgehend ausschließen. Sie sind zudem durch zahlreiche kaum veränderbare Eckwerte wie Personalkosten, außerbudgetäre Gesetze - etwa in Gestalt sozialstaatlicher Leistungsgesetze - und vertragliche Bindungen vorbestimmt. Der Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird auch dadurch beschränkt, daß bei einer hohen Staatsverschuldung ein großer Teil der Ausgaben durch Zins- und Tilgungslasten vorab festgelegt wird. Haushaltswirksame Einnahmen und Ausgaben sind insgesamt in ein sachgerechtes Verhältnis zueinander zu setzen. Höhere Ausgaben sind durch höhere Einnahmen im Rahmen eines finanz- und wirtschaftspolitischen Gesamtkonzepts auszugleichen. Vor diesem Hintergrund wird es dem Volksgesetzgeber häufig schwer fallen, wenn nicht gar unmöglich sein, in vollem Umfang die finanzielle Tragweite gesetzgeberischer Entscheidungen zu ermessen.

Zum anderen muß gerade hier einem Mißbrauch der Volksgesetzgebung begegnet werden. Denn es besteht die Gefahr, daß Interessengruppen den von ihnen vertretenen Bürgern Sondervorteile durch Volksgesetzgebung verschaffen wollen. Dagegen wird allerdings eingewandt, daß diese Gefahr des Mißbrauchs aktuell durch Tatsachen nicht nur nicht belegt werde. Ein solches Risiko werde auch durch die behutsame Volksgesetzgebung in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Nordamerika widerlegt. So habe dort die Volksgesetzgebung kostspielige Prestigeobjekte verhindert. Insgesamt sei in diesen Ländern ein zurückhaltender Umgang des Volkes als Gesetzgeber mit den Staatsfinanzen zu beobachten. Teilweise hätte die Volksgesetzgebung Ausgabenminderungen und Einnahmenerhöhungen bewirkt und so dem Gemeinwohl beträchtlich genutzt. Dieser allgemeine Einwand widerlegt die vorangegangenen Feststellungen aber nicht. Positive Wirkungen einer Volksgesetzgebung im Einzelfall beseitigen nicht die potentielle Gefahr des Mißbrauchs.

d) Dafür, daß sich das Verbot des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf nicht nur auf Volksbegehren zum „Haushaltsgesetz“ bezieht, sondern in einem umfassenden Sinne zu verstehen ist, spricht die Geschichte der Verfassungsgebung in Thüringen. Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuß des Thüringer Landtags hat sich in seiner 20. Sitzung am 20.3.1993 mit der Vorschrift des Art. 82 Abs. 2 intensiv befaßt. Die damalige Fraktion LL-PDS hatte beantragt, statt der Bezeichnung „Landeshaushalt“ den Begriff „Landeshaushaltsgesetz“ in die Verfassung einzufügen. Begründet wurde dieser Änderungsvorschlag damit, daß, anders als in der Weimarer Reichsverfassung niedergelegt, nicht „alle Finanzfragen“ von der Volksgesetzgebung, sondern nur solche zum Haushaltsgesetz selbst ausgeschlossen sein sollten. Dabei wurde ausdrücklich auf das Vorbild der Schweiz und Amerikas hingewiesen. Den Antrag hat die Ausschlußmehrheit aber mit dem Argument der Mißbrauchsgefahr zurückgewiesen. Obwohl ein von der Fraktion LL-PDS beauftragter Sachverständiger darauf hingewiesen hatte, daß der im Entwurf vorhandene Art. 82 Abs. 2 ThürVerf nur „die Materie“ anspreche und deshalb die Gefahr bestünde, „daß alles, was ausgabenwirksam sein kann, bereits von der Materie her zum Landeshaushalt gezählt“ werde, hat der Ausschluß mehrheitlich die beantragte Änderung abgelehnt (vgl. S. 64 des Wortprotokolls der 26. Sitzung des Verfassungsausschusses).

e) Dieses durch systematische, teleologische und historische Argumente belegte 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 auch die bisherige verfassungsrechtliche Rechtsprechung Rechnung. Nach den von der Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder einhellig entwickelten Grundsätzen (vgl. BVerfG, BayVBl. 2001, 174; BayVerfGH, BayVBl. 2000, 397 [399]; BayVerfGH, BayVBl. 1995, 205 [206]; BayVerfGH, BayVBl. 1977, 143 [150]; BremStGH, NVwZ 1998, 388; ähnlich NRWVerfGH, NVwZ 1982, 188 [189]) 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.

f) Das so modifizierte ausschließliche Recht des Landtages, über Gesetze mit erheblicher Ausgabenrelevanz und mit Auswirkungen auf das wirtschaftliche Gleichgewicht zu entscheiden (vgl. Art. 99 ThürVerf), ist als Teil der Ewigkeitsgarantie des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf jeglichem ändernden Eingriff verschlossen.

Zwar wird gegen ein solches Verständnis des Finanzvorbehalts vorgebracht, Art. 99 ThürVerf enthalte eine rein technische Regelung, welche Art. 83 Abs. 3 ThürVerf nicht ausdrücklich erwähne (vgl. Stöffler, ThürVBl. 1999, 33 [37 ff.]). Daraus wird weiter gefolgert, daß das Haushaltsrecht der Volksgesetzgebung grundsätzlich eröffnet sei, daß die Verfassung diese zulasse und daß diese Zulassung nicht daran scheitern dürfe, daß das Verbot des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf „Ewigkeitswert“ erhalte. Dieser Auffassung folgt der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht. Er geht vielmehr davon aus, daß das Budgetrecht des Parlaments tragender Bestandteil des Demokratieprinzips (vgl. Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 83 Abs. 3 ThürVerf) und so vor verfassungsändernden Eingriffen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zu sichern ist. Das Budgetrecht ist mehr als ein 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 verbrieft 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 Wesenselement der demokratischen Gewaltenteilung ist, die ebenfalls 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 den im umfassenden Sinn verstandenen Landeshaushalt wesentlich beeinflussen.

g) Art. 1 Nr. 2 Buchst. b des Entwurfs eines „Bürgerrechtstärkungsgesetzes“, ist unzulässig, weil er dieses Verfassungsgebot mißachtet, indem er der Volksgesetzgebung gewichtige Maßnahmen des Budgetrechts zuordnen möchte.

aa) Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Art. 1 Nr. 2 Buchst. b des Gesetzentwurfs erledigt sich nicht schon dadurch, daß die vorgesehene Regelung inhaltlich völlig unbestimmt und damit nicht abstimmungsfähig wäre.

Die vorgeschlagene Regelung des Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b leidet aus sich heraus an keinem inhaltlichen Widerspruch, der nicht aufzulösen ist und der die Abstimmungsfähigkeit des Entwurfs in einem Volksentscheid ausschließt.

Nach der Erweiterung des Verfassungsartikels im Sinne der Initiatoren des Volksbegehrens sind Volksbegehren „zum Landeshaushalt“, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen unzulässig (Art. 82 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfes). Volksbegehren dagegen „mit Auswirkungen auf den Landeshaushalt“ sind zulässig (Art 82 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfes), es sei denn, sie stehen mit den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht in Einklang (Art. 82 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfes). Diese beiden Sätze stehen dann in einem unauflösbaren Widerspruch, wenn der Begriff „mit Auswirkungen auf den Landeshaushalt“ (Satz 2 des Entwurfes) gleichbedeutend ist mit dem Begriff „zum Landeshaushalt“ (Satz 1 des Entwurfes). Denn dann wäre von Satz 1 verboten, was Satz 2 erlaubt. Schon aus diesem Grunde wäre der vorgesehene Artikel nicht verfassungsgemäß. Nur, wenn man dem Begriff „mit Auswirkungen“ auf den Landeshaushalt eine andere Bedeutung unterlegt, ist diese Bestimmung als Ergänzung zu Satz 1 zu verstehen. Das ist dann der Fall, wenn es sich um Gesetze handelt, die sich mittelbar auf den Haushalt auswirken. Davon wird hier ausgegangen.

bb) Diese Haushaltsrelevanz des Art. 1 Nr. 2 Buchst. b ist in ihrem Umfang nicht eingegrenzt.

Es ist nicht erkennbar, daß sich diese mittelbare Wirkung nur auf Gesetze beziehen soll, die den Haushalt nur unwesentlich beeinflussen. Daß diese Begrenzung von dem Verein „Mehr Demokratie“ so ursprünglich nicht gewollt war und auch jetzt nicht gewollt ist, folgt schon aus dem Umstand, daß nach der bisherigen Verfassungslage eine Volksgesetzgebung mit unwesentlichen Auswirkungen auf das Budgetrecht des Parlaments, wie oben eingehend erläutert wurde, bereits zulässig ist. Dafür bedarf es keiner Verfassungsänderung. Daß die mit dem Volksbegehren beabsichtigte Änderung des parlamentarischen Haushaltsvorbehalts auch für mittelbare Gesetze mit wesentlichen Auswirkungen auf das Budget vorgesehen ist, ergibt sich daraus, daß in Satz 2 von Art. 82 Abs. 2 in der Verfassung künftig festgehalten werden soll, daß die Begründung des jeweiligen Volksbegehrens einen Deckungsvorschlag für die mit dem Gesetz verbundenen Kosten enthalten soll. Daß die vorgesehene Neufassung des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf unbeschränkt haushaltsrelevante Gesetze zuließe, wird schließlich dadurch bestätigt, daß nach dem neuen Satz 3 des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf Volksgesetze zum Landeshaushalt dann unzulässig sein sollen, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht nicht mehr gewährleistet ist. Unter „gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht“ ist in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 109 Abs. 2 GG das Erreichen der vier wirtschaftspolitischen Teilziele, nämlich Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges angemessenes Wirtschaftswachstum zu verstehen (vgl. BVerfGE 79, 311 [338 f.]). Davon ausgehend, daß auch der Gesetzentwurf „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ mit dieser Bedeutung übernimmt, ergibt sich, daß der neue Art. 82 Abs. 2 Satz 3 nur in der Weise verstanden werden kann, daß auch finanzpolitische Gesetze der Volksgesetzgebung eröffnet werden sollen, welche bis zur Grenze des gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts gehen und damit gewichtige Auswirkungen auf den jeweiligen Landeshaushalt zeitigen. Es versteht sich von selbst, daß nur Gesetze mit erheblicher Finanzwirksamkeit das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht tangieren können.

Bei dem vorgesehenen Verbot von Volksbegehren, welche das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht stören (neuer Satz 3 zu Art. 82 Abs. 2 ThürVerf) handelt es sich auch nicht um einen bloßen deklaratorischen Hinweis auf Art. 109 Abs. 2 GG. Vielmehr soll die Bestimmung innerhalb des neuen Art. 82 Abs. 2 ThürVerf eigenständige Regelungswirkung haben. Andernfalls müßte unterstellt

werden, daß nach dem Entwurf etwas geregelt werden soll, was wegen der unmittelbaren Geltung des Art. 109 Abs. 2 GG, der länderübergreifend ist, nicht regelungsbedürftig ist. Wenn die Begründung zu diesem Teil des Gesetzentwurfes von einer „Klarstellung der bisherigen Regelung“ in der Verfassung spricht, dann widerspricht diese Erklärung den Intentionen und dem Inhalt des vorgelegten Gesetzentwurfes. Denn dort geht es um inhaltliche Ausdehnung der Volksgesetzgebung in den Bereich des parlamentarischen Budgetrechts, nicht aber um Bekräftigung eines bereits gültigen Rechtszustandes.

cc) Diese mit dem Volksbegehren beabsichtigte Änderung des parlamentarischen Haushaltsvorbehalts betrifft das Demokratieprinzip in so erheblicher Weise, daß davon die in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verankerte „Ewigkeitsgarantie“ berührt ist. Durch die beabsichtigte Reduzierung der Finanzausschlußklausel auf ein Verbot von Volksbegehren zum förmlichen Haushaltsgesetz, d. h. von Gesetzen mit unmittelbaren Auswirkungen auf den Haushalt, wären künftig Volksbegehren zulässig, die *sehr* erhebliche Auswirkungen auf staatliche Einnahmen und Ausgaben des Freistaats haben könnten. Haben solche Initiativen Erfolg, so ist auch nicht auszuschließen, daß dadurch die Funktionsfähigkeit des Parlaments, insbesondere das ihm als seine Kernkompetenz gebührende Budgetrecht in erheblichem Maß „betroffen“ ist. Haushaltsplanung und Prioritätensetzung, d. h. die Fähigkeit zur Verwirklichung des politischen Programms der parlamentarischen Mehrheit könnten bei einer derart weitreichenden Volksgesetzgebung in einem die Handlungsfähigkeit des Freistaats nachhaltig beeinträchtigenden Maß eingeschränkt werden.

Diese Gefahr ist nicht rein theoretischer Natur. Sie läßt sich auch nicht durch praktische Erkenntnisse in ihrer Bedeutung relativieren. Die beschriebenen wesentlichen Folgen für das Budgetrecht verbleiben auch deshalb im Wirkungsbereich des Art. 83 Abs. 3 ThürVerf, weil sie weder durch die Verfassungsänderung selbst noch durch die Verfassung im übrigen in ihrer Tragweite abgemindert oder gar beseitigt werden. Denn das Verbot des Art. 82 Abs. 2 Satz 1 der geänderten Verfassung liefe leer dadurch, daß das Parlament mit Volksgesetzen von erheblicher Finanzwirksamkeit konfrontiert wäre, welche es nachvollziehen müßte, ohne auf ihren Inhalt einen praktisch umsetzbaren Einfluß zu haben.

Bei wiederholt erfolgreichen oder stark ausgabenwirksamen Volksbegehren könnte sich der Handlungsspielraum des Parlaments gegen Null bewegen.

Daß nach dem neuen Satz 2 zu Art. 82 Abs. 2 ThürVerf bei einem Volksbegehren mit Auswirkungen auf den Landeshaushalt die Begründung des Gesetzentwurfs stets einen Vorschlag zur Deckung der Kosten enthalten soll, ändert an der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift nichts. Zwar ist es insgesamt zu begrüßen, daß das Kostenbewußtsein hier geschärft wird. Es erscheint aber fraglich, ob die eingehend dargestellten Gefahren mit diesem Vorschlag hinreichend verhindert werden können. Zum ersten wird die Verpflichtung zum Deckungsvorschlag nicht strikt ausgestaltet; dem Grundsatz nach („soll“) kann der Deckungsvorschlag anders als bei einem „Muß“ ausnahmsweise entfallen, wobei nicht klar ist, unter welchen Voraussetzungen dies geschehen kann. Zum zweiten handelt es sich nur um einen „Vorschlag“, der das Parlament nicht von der Aufgabe entbindet, für Deckung zu sorgen. Zum dritten schließlich können die Initiatoren eines Volksgesetzes dieser Pflicht zum Deckungsvorschlag auch dadurch nachkommen, daß sie eine kreditfinanzierte Lösung vorschlagen, die aber dann das Haushaltsgefüge leicht „aus der Bahn würfe“, weil eine erhebliche Staatsverschuldung schon vorhanden ist.

An der Verfassungswidrigkeit dieses Artikels im Gesetzentwurf ändert sich auch deshalb nichts, weil nach dem neuen Satz 3 zu Art. 82 Abs. 2 den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes im Rahmen von Volksgesetzen zum Budget Rechnung getragen werden muß. Insoweit ist festzuhalten, daß allein damit nicht verhindert wird, daß das durch den konkreten Finanzierungsnachweis der Ausgaben bestimmte „Haushaltsgleichgewicht“ verloren gehen kann. Es ist ohne weiteres vorstellbar, daß das Haushaltsgleichgewicht bis zur haushaltswirtschaftlichen Notlage gestört wird und daß die Gestaltungsfähigkeit des Parlaments auf Dauer beschädigt wird, ohne daß dabei das eher volkswirtschaftlich definierte „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ ins Wanken geriete. Denn Art. 109 Abs. 2 GG ist auch auf eine antizyklische Finanzpolitik des Bundes und der Länder bezogen und soll ein „deficit spending“ durch kreditfinanzierte Ausgaben grundsätzlich ermöglichen. Dies kann aber dazu führen, daß im Landeshaushalt das Gleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben vorübergehend unbeachtet bleibt, um das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu erhalten. Nachdem die Initiatoren die Grenzziehung in einem neuen Art. 82 Abs. 2 Satz 3 mit dem Begriff des

gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts verbinden und damit einen anerkannten verfassungsrechtlichen Begriff verwenden, ist es unzulässig, ihn im Sinne von „Haushaltsgleichgewicht“ zu verstehen. Aus alledem folgt, daß es sich bei der im Gesetzentwurf enthaltenen Regelung nicht um eine Einschränkung, sondern um eine Erweiterung der Volksgesetzgebung gegenüber dem bisher geltenden Recht handelt.

Berücksichtigt man weiter, daß die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung dem Haushaltsgesetzgeber, der nach Inkrafttreten des Bürgerrechtsstärkungsgesetzes auch der Volksgesetzgeber sein könnte, grundsätzlich einen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zubilligt, dann erscheint Art. 1 Nr. 2 Buchst. b des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“ verfassungsrechtlich außerordentlich bedenklich. Der Volksgesetzgeber wird regelmäßig nämlich mangels Kenntnis aller zu berücksichtigenden Wirtschafts- und Haushaltsfaktoren nicht in der Lage sein, jederzeit abzuschätzen, ob er das vom Volksbegehren vorgeschlagene Gesetz innerhalb des dem Gesetzgeber überantworteten Gestaltungsraums als sachgerechte, dem Gemeinwohl letztlich nicht abträgliche Problemlösung beschließt.

dd) Art. 83 Abs. 3 ThürVerf bleibt durch die vorgesehene Erweiterung der Volksgesetzgebung zum Budgetrecht auch insoweit berührt, als das Verfahren der Volksgesetzgebung keine ausreichenden Sicherungsmittel zur Verfügung stellt, um das Budgetrecht und die Funktionsfähigkeit des Parlaments nachhaltig zu sichern. Wenn von den Befürwortern einer Abänderbarkeit des Art. 82 Abs. 2 ThürVerf zugunsten einer erweiternden finanzwirksamen Volksgesetzgebung auf die hohe Hürde eines Unterstützungsquorums von 14 vom Hundert für ein Volksbegehren hingewiesen wird, die gewährleiste, daß die Volksgesetzgebung (nur) in Ausnahmefällen als ernsthafte Konkurrenz zur parlamentarischen Gesetzgebung wirke und verhindere, daß Volksentscheide zur „sportlichen Betätigung“ kleinster Minderheiten werden, so wird dabei übersehen, daß der vorgelegte Entwurf an anderer Stelle das Unterstützungsquorum für Volksbegehren nunmehr auf 5 Prozent beschränkt und das Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden streicht. Damit wären die verfahrensmäßigen Sicherungen, sollten sie denn tauglich sein, ebenfalls entfallen. Die Mißbrauchsgefahr würde vielmehr wachsen, da künftig auch eine verhältnismäßig geringe Zahl von Stimmberechtigten eine Volksgesetzgebung in Gang bringen könnte. Minderheiten wären dann leicht in der Lage, sich mittels der Volksgesetzgebung Sondervorteile zu verschaffen. Dazu hat der Bayerische

Verfassungsgerichtshof (vgl. BayVerfGH BayVBl. 2000, 397 [400]) überzeugend ausgeführt:

„Bei Gesetzesinitiativen mit finanziellen Auswirkungen ist es erfahrungsgemäß nicht schwierig, aus den Reihen der unmittelbar betroffenen Interessenten die erforderliche Anzahl von Unterschriften zu erhalten. Auf diese Weise kann verhältnismäßig leicht erreicht werden, daß ein Teil des Volkes zugunsten eines anderen Teils für die Verteilung von Steuermitteln oder wirtschaftlichen Lasten entscheidet, besonders wenn der belastete Teil des Volkes eine Minderheit darstellt oder wenn der Mehrheit des Volkes die betreffende Frage aus irgendwelchen Gründen, z. B. persönlicher Nichtbetroffenheit, gleichgültig ist. Daß die bisherigen Erfahrungen mit Volksbegehren keine solchen Gefährdungen ergeben haben, ändert nichts daran, daß das Verfassungssystem durch geeignete Vorkehrungen solche Gefährdungen ausschließen muß.“

ee) Das Budgetrecht des Landtags erfährt nicht dadurch eine ausreichende Sicherung, daß nach erfolgreicher Änderung der Verfassung durch Volksentscheid es dem Landtag weiter freisteht, sein Budgetrecht zu verteidigen, indem er mit einem eigenen Gesetzentwurf in die Auseinandersetzungen eingreift, um so sein Budgetrecht zu sichern (vgl. Art. 82 Abs. 6 Satz 1 ThürVerf). Auch hier folgt der Verfassungsgerichtshof den Einschätzungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (a.a.O.). Dort heißt es:

„Das Argument, der politische Diskurs über die beabsichtigten finanzwirksamen Volksbegehren werde solche Beeinträchtigungen vermeiden, greift nicht durch. Volksbegehren werden häufig Anliegen verfolgen, die im demokratisch-politischen Diskurs in der Öffentlichkeit positiv beurteilt werden. So werden Verbesserungen z.B. bei der Schulausbildung, der Kranken- und Altenpflege, der inneren Sicherheit, dem Umweltschutz, der Rechtspflege, dem Verkehrswesen usw. vom Ansatz her kaum auf Widerstand in der Diskussion stoßen. Das Problem besteht ja auch darin, die begrenzten Mittel des Staates mit den Wünschen in Deckung zu bringen, also im Ausgleich verschiedener wünschenswerter Maßnahmen und in der Prioritätensetzung. Dieses Problem kann bei einzelnen, in zeitlichen Abständen aufeinander folgenden Volksbegehren durch politischen Diskurs nicht in gleicher effektiver Weise gelöst werden, wie im Parlament, das sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates im Blick hat.“

Dies entwertet auch die Möglichkeit, das Budgetrecht durch ein das haushaltsrelevante Volksgesetz aufhebendes Parlamentsgesetz zu verteidigen.

Sie ändert nichts daran, daß Art. 1 Nr. 2 Buchst. b des Volksbegehrens „Mehr Demokratie“ das parlamentarische Budgetrecht in einer Weise aushöhlen würde, daß es mit der Verfassung nicht mehr in Einklang stünde. Wenn der Beteiligte die rechtliche Gleichwertigkeit von Volks- und Parlamentsgesetz postuliert, dann verkennt er die Folgen für die Funktionsfähigkeit des gesamten Systems.

Insbesondere dann, wenn der Parlamentsgesetzgeber nicht mehr die politische Kraft aufbringt, solche „Betriebsunfälle“ zu korrigieren, weil er im Hinblick auf herannahende Wahlen, nicht seine Mehrheitsfähigkeit im Volk gefährden will. In der Staatspraxis dürfte daher der Beschluß eines Volksentscheid-Aufhebungsgesetzes eher selten sein. Denn es ist sehr fraglich, ob das Parlament angesichts einer zahlenmäßig beträchtlichen Zustimmung zum haushaltsrelevanten Volksgesetz, mag dieses Gesetz auch unausgewogen sein und den Landtag zu Gegensteuerungsmaßnahmen nötigen, sich entschließt, den Volksgesetzgeber zu desavouieren. Daher ist es zumindest nicht unwahrscheinlich, daß erhebliche nachteilige Folgen für die Stabilität der Finanzen des Staates erhalten bleiben. Es bestehen überdies Bedenken, ob die in § 11 Abs. 2 Nr. 2 ThürBVVG vorgesehene zweijährige Sperrwirkung nach dem gesamten Regelungssystem überhaupt zum Tragen kommt. Denn sie setzt die Vorbefassung des Landtags mit einem Volksbegehren sachlich gleichen Inhalts voraus und nicht nur die Kassation eines Volksentscheids. Im übrigen wären hier auch die vom Gesetz vorgesehenen Fristen zu berücksichtigen (§ 18 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 ThürBVVG). Letztlich müßte der parlamentarische Gesetzgeber die Folgen eines Systems korrigieren, das im Widerspruch zum herkömmlichen Verständnis des parlamentarischen Budgetrechts eingeführt wurde.

Auch unter Berücksichtigung der geplanten Sicherungsmittel und der systemimmanenten Faktoren ist eine Gefährdung des Budgetrechts des Parlaments durch die Eröffnung finanzwirksamer Volksbegehren und Volksentscheide nicht auszuschließen. Dies führt zu einer „Berührung“ der in Art. 44 Abs. 1 Satz 2, 45 Satz 2 und Satz 3 ThürVerf niedergelegten Grundsätze mit der Folge, daß nach Art. 83 Abs. 3 ThürVerf das Volksbegehren insoweit unzulässig ist. Durch die Erweiterung der Volksgesetzgebung im vorbeschriebenen Sinne würde die Funktionalität des parlamentarischen Systems über das zulässige Maß hinaus nicht nur angetastet, sondern sie würde vielmehr dergestalt berührt, daß das im Demokratieprinzip verankerte Budgetrecht des Parlamentes dann in einem Maß eingeschränkt wäre, daß der störungsfreie Ablauf der Parlamentsarbeit zum Wohle der Bevölkerung des Freistaates nicht mehr gewährleistet ist.

h) Art. 1 Nr. 2 Buchstabe b des Gesetzentwurfs kann auch nicht durch eine geltungserhaltende Reduktion mittels verfassungskonformer Auslegung zulässiger Bestandteil des Volksbegehrens bleiben.

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.

Es kann daher offen bleiben, ob eine verfassungskonforme Reduktion des Volksbegehrens bereits daran scheitert, daß § 25 Abs. 2 ThürVerfGHG nicht vorsieht, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in den vorbeugenden Normenkontrollsachen nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 5 ThürVerf, §§ 11 Nr. 6, 49 ThürVerfGHG zu veröffentlichen und daß inhaltliche Änderungen eines Volksbegehrens nach dessen Zulassung auch der Vertrauensperson verwehrt sind.

Aus alledem folgt, daß eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 1 Nr. 2 Buchst. b ausscheidet.

19. Auch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs steht mit der Verfassung nicht in Einklang und berührt einen der in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf aufgenommenen Grundsätze. Denn der dem Volksbegehren „Mehr Demokratie“ in Thüringen zugrunde liegende Entwurf eines Bürgerrechtstärkungsgesetzes wirkt auch auf das Rechtsstaatsprinzip ein, weil er den in Art. 47 Abs. 4 ThürVerf festgelegten Vorrang der Verfassung vor den einfachen Gesetzen dadurch modifiziert, daß für die Volksgesetzgebung die für die von der Landesverfassung an ein verfassungsänderndes Gesetz gestellten Anforderungen abgesehen werden sollen.

a) Die in Art. 83 Abs. 3 ThürVerf verankerte Ewigkeitsgarantie der Landesverfassung umfaßt den Grundsatz des demokratischen Rechtsstaats (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf). Der Rechtsstaat ist in seinen Ausprägungen, wie Bestimmtheitsgebot, Rechtssicherheit und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, bei der Auslegung und Anwendung von Landesrecht geschützt. Bezogen auf das Demokratieprinzip umfaßt dieser Schutz auch die Gewaltenteilung (Art. 45 Satz 3 ThürVerf) sowie den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes (Art. 47 Abs. 4 ThürVerf). 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 zugedachte Wirkung, die Staatsgewalt 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.

Die mit dem materiellen Vorrang des Verfassungsrechts verbundene Erschwerung der Verfassungsänderung erstrebt neben einem erhöhten Bestandsschutz der Verfassung eine breite Akzeptanz des verfassungsändernden Gesetzes und den Schutz von Minderheiten, sei es als parlamentarische Opposition sei es als Minderheit in der Bevölkerung. Diesen Zielvorgaben muß auch ein verfassungsänderndes Volksgesetz genügen (vgl. auch BayVerfGH, Urteil vom 14.2.2000, BayVBl. 2000, 342 [344]).

b) Art. 1 Nr. 3 des mit dem Volksbegehren vorgelegten Gesetzentwurfes trägt diesen verfassungsrechtlichen Gegebenheiten nicht ausreichend Rechnung.

Dem Grundsatz der erschwerten Verfassungsänderung entspricht das Volksbegehren nicht bereits dadurch, daß nach dem Gesetzentwurf die Landesverfassung auch künftig ein Zustimmungsquorum für ein verfassungsänderndes Gesetz vorschreibt, welchem indes nicht mehr mindestens die Hälfte (so Art. 83 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf), sondern nur noch mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmen muß.

Allein ein Zustimmungsquorum von nur 25 Prozent der Stimmberechtigten gewährleistet für das Volksgesetzgebungsverfahren noch nicht die an ein verfassungsänderndes Gesetz zu stellenden Anforderungen. Mit einem solchen Quorum wird der von Art. 83 Abs. 3 i.V.m. Art. 47 Abs. 4 ThürVerf geschützte Vorrang der Verfassung in der Gestalt der erschwerten Abänderbarkeit dieses Gesetzeswerks berührt.

Gegen diese Feststellung spricht nicht, daß nach dem Regelungskonzept des Entwurfes die verfassungsändernde Volksgesetzgebung, anders etwa als die Entwürfe, die der Bayerische Verfassungsgerichtshof und der Bremer Staatsgerichtshof für verfassungswidrig hielten, höheren Anforderungen genügen müßte als die einfache Volksgesetzgebung. Insofern beachtet der Entwurf formell den Grundsatz, daß verfassungsändernde Volksgesetze ein Zustimmungsquorum erreichen müssen.

Diese auf den Entwurf bezogene relative Betrachtungsweise beantwortet aber nicht die Frage, ob die in ihm enthaltene Hürde - absolut gesehen - der Verfassung ausreichenden Bestandsschutz verschafft und ob sie die mit dem materiellen Vorrang der Verfassung verknüpften weiteren Ziele erreicht.

Nur dann, wenn man das Zustimmungsquorum von 25 vom Hundert der Stimmberechtigten isoliert in den Blick nimmt und das Verhältnis zu den Mehrheitsanforderungen bei Verfassungsänderungen durch das Parlament bzw. das von den Initiatoren vorgelegte Regelungskonzept für die Volksgesetzgebung außer acht läßt, könnte die Zulässigkeit des Vorhabens gerade noch vertretbar sein.

Diese Frage ist auch vor dem Hintergrund der mit verfassungsändernden Gesetzgebungsvorhaben gemachten Erfahrungen zu beantworten. Danach liegt in den meisten Bundesländern die Abstimmungsbeteiligung, selbst bei vorangegangenen kontroversen Diskussionen über Verfassungsänderungen, bei kaum mehr als 40 Prozent der Stimmberechtigten. Davon müßten, sollte die Zustimmung von 25 Prozent der Stimmberechtigten erreicht werden, mehr als 62 Prozent der Abstimmenden für die Verfassungsänderung votieren. Bei einer höheren Beteiligung sinkt zwar der Wert, der - bezogen auf die Abstimmenden - das Zustimmungsquorum ausmacht, bei 50 Prozent Beteiligung auf 50 Prozent der Abstimmenden, bei 60 Prozent Beteiligung auf ca. 42 Prozent der Abstimmenden. Bei einer Beteiligung von mehr als 50 vom Hundert der Stimmberechtigten ist aber zu beachten, daß in jedem Fall nach Satz 1 des Entwurfes die „Mehrheit der abgegebenen Stimmen“ entscheidet mit der Folge, daß der Anteil an der Gesamtzahl der Stimmberechtigten in jedem Fall über 25 vom Hundert steigen muß (ab 60 Prozent Beteiligung mehr als 30 Prozent der Stimmberechtigten usw.), soll die Verfassungsänderung Erfolg haben. Insoweit kann eine erschwerte Abänderbarkeit auch bei Erfolg des Volksbegehrens bejaht werden, weil die Erfüllung dieser Anforderung einen erheblichen Mobilisierungsaufwand verlangt.

Hinzu kommt bei einer solch engen Betrachtungsweise weiter, daß in Bayern ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent bei Verfassungsänderungen als Schutz der erschwerten Abänderbarkeit der Verfassung für ausreichend gehalten wird (vgl. BayVerfGH BayVBl. 1999, 719 [724 ff.]). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat, ausgehend vom Grundsatz der erschwerten Abänderbarkeit unter Wahrung der Konkordanz zur Effektivität der Volksgesetzgebung diesen Wert durch Rechtsprechung aus der Verfassung „geschöpft“. Auf der Ebene dieser engen Betrachtungsweise ist aber festzustellen, daß außer Bayern alle anderen

Bundesländer, die Verfassungsänderungen durch Volksentscheide überhaupt zulassen, die Erfüllung eines Zustimmungsquorums von mindestens 50 Prozent der Stimmberechtigten fordern. Wenn dagegen vorgebracht wird, daß solch hohe Hürden von 50 vom Hundert der Stimmenbürger die Volksgesetzgebung zur Verfassungsänderung verhindern und damit die verfassungsrechtliche Entscheidung für die direkte Demokratie im Bereich der Verfassungsgebung letztlich ins Leere läuft, kann dem nur dann nicht widersprochen werden, wenn man eine solche enge Betrachtungsweise als den entscheidenden Maßstab nimmt.

c) Der Verfassungsgerichtshof folgt dieser ausschließlich auf das Zustimmungsquorum verengten Darstellung des Problems nicht. Vielmehr ist auch 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. Allerdings wird gerade aus dem geltenden Recht erkennbar, daß deutliche Hürden für die Verfassungsänderung durch das Parlament und den 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.

20. Da die vom Volksbegehren „Mehr Demokratie“ in verfassungswidriger Weise berührten Grundsätze des unveränderbaren Bestands der Landesverfassung im wesentlichen denselben Inhalt haben wie ihn das Grundgesetz dem Demokratieprinzip, dem Grundsatz der Volkssouveränität und dem Rechtsstaatsprinzip beilegt, erübrigt sich ein Abgleich des Ergebnisses dieser verfassungsrechtlichen Prüfung am Maßstab des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG.

21. Die aus dem Vorgesagten sich ergebende teilweise Unzulässigkeit des Volksbegehrens führt dazu, daß das Volksbegehren insgesamt für unzulässig zu erklären ist.

Dabei kann dahinstehen, ob die durch die Rechtsprechung bei abstrakten Normenkontrollverfahren für die Teilnichtigkeit beschlossener Gesetze entwickelten Grundsätze auch auf das vorbeugende Normenkontrollverfahren nach Art. 82 Abs. 5 ThürVerf übertragen werden können oder nicht.

Das Bundesverfassungsgericht vertritt in ständiger Rechtsprechung in diesem Zusammenhang die Auffassung, daß die Nichtigkeit einzelner Vorschriften zur Nichtigkeit des ganzen Gesetzes nur dann führt, wenn sich aus dem objektiven Sinn des Gesetzes ergibt, daß die übrigen mit der Verfassung übereinstimmenden Vorschriften keine selbständige Bedeutung haben. Gleiches gilt dann, wenn die verfassungswidrige Vorschrift oder verfassungswidrige Vorschriften Teil bzw. Teile einer Gesamtregelung ist/sind, die ihren Sinn und ihre Rechtfertigung verliert/verlören, wenn man einen ihrer Bestandteile herausnimmt, wenn also die nichtige Vorschrift mit den übrigen Bestimmungen so verflochten ist, daß sie eine untrennbare Einheit bilden, die nicht in einzelne Bestandteile zerlegt werden kann (vgl. BVerfGE 8, 274 [301]; ständige Rechtsprechung).

Die teilweise Aufrechterhaltung eines im übrigen unbedenklichen Gesetzes ist auch dann nicht möglich, wenn das Gesetz in seinem Kernbestand als verfassungswidrig erkannt worden ist und wenn dadurch die innere Ausgewogenheit des Systems so gestört wurde, daß geradezu von einer Verfälschung der gesetzgeberischen Idee gesprochen werden müßte, wenn der Rest des Gesetzes wirksam bliebe (vgl. BVerfGE 10, 200 [220]). In dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird erkennbar, daß es aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nicht dem Grundsatz folgt, den das Zivilrecht in § 139 BGB normiert. Dort gilt nämlich, daß im Falle der Teilnichtigkeit eines Rechtsgeschäftes das ganze Rechtsgeschäft nichtig ist, wenn nicht anzunehmen ist, daß es auch ohne den nichtigen Teil vorgenommen worden wäre. Das Bundesverfassungsgericht dreht in seiner Rechtsprechung das Regel-Ausnahmeverhältnis um.

Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte ergibt zu diesen Fragen kein einheitliches Bild.

Der angerufene Verfassungsgerichtshof folgt hier den Grundsätzen, die der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner seit 1994 praktizierten und mit klaren Konturen versehenen Rechtsprechung entwickelt hat. Dort heißt es (vgl. Urteil vom 14. November 1994, BayVBI. 1995, 46 [49]) wie folgt:

„Entscheidender Gesichtspunkt ist, daß dem Volksbegehren ein Gesetzentwurf zugrunde liegen muß, der vom dem Willen der Unterzeichner des Volksbegehrens gedeckt ist. Abzustellen ist auf den objektivierten Willen der Antragsteller, der dadurch zum Ausdruck gekommen ist, daß diese mit ihrer Unterschrift ihr Einverständnis damit erklärt haben, dieser Gesetzentwurf solle zum Gegenstand eines Volksgesetzgebungsverfahrens gemacht werden. Fällt dieser gemeinsame Nenner für die Vereinigung von einer Vielzahl von Stimmberechtigten dadurch weg, daß ein Teil des Gesetzentwurfes zu beanstanden ist, fehlt es an der übereinstimmenden Aufnahme gerade dieses Gesetzentwurfes in dem gemeinsamen Willen der Unterzeichner. Die ursprüngliche Erklärung der Antragsteller deckt dann den verbleibenden Teil grundsätzlich nicht ab...“

Der Verfassungsgerichtshof kann deshalb nicht durch seine Entscheidung eine reduzierte Fassung des Gesetzentwurfes zum Gegenstand eines Volksentscheids machen, wenn die substantielle Veränderung des Gesetzentwurfes so wesentlich ist, daß die Unterstützer des Volksbegehrens diesen „Torso“ nicht mehr gewollt haben würden. Nur wenn die die Unzulässigkeit des Volksbegehrens begründenden Vorschriften lediglich einen unwesentlichen Teil eines einheitlichen Gesetzentwurfes

darstellen und die verbleibenden verfassungsgemäßen Bestimmungen von diesem abtrennbar sind, kann ein Volksentscheid über diese „restlichen“ Vorschriften ausnahmsweise zugelassen werden. Dies ist nach objektiven Gesichtspunkten unter Würdigung des gesamten Gesetzentwurfs festzustellen. Weiter kann eine Ausnahme dann vorliegen, wenn ein Volksbegehren in einem Gesetzentwurf mehrere Initiativen enthält, die voneinander getrennt werden können. Ist ein Teil verfassungsgemäß, dann ist insoweit das Volksbegehren zulässig.

Der Verfassungsgerichtshof stellt für die Beantwortung der sich hieraus ergebenden Fragen darauf ab, daß die vorbeugende und die nachträgliche abstrakte Normenkontrolle sich in ihrem Prüfungsgegenstand grundsätzlich unterscheiden. Gegenstand der nachträglichen Normenkontrolle ist in der Regel ein bereits verkündetes Gesetz. Der Gesetzgeber hat seinen Willen endgültig geäußert. Gesetze können schon Rechtswirkungen erzeugt haben, auf die die Bürger vertrauen. Die verfassungsgerichtliche Prüfung hat hier durch Anlegung eines zurückhaltenden Maßstabes einerseits die demokratische Willenskundgabe in einem Gesetz und andererseits die Rechtssicherheit, d. h. das Vertrauen in den Fortbestand des Gesetzes, zu beachten. Diesen Anforderungen werden die Grundsätze zur Teilnichtigkeit gerecht, wie sie in § 139 BGB enthalten sind.

Gegenstand der vorbeugenden Normenkontrolle ist dagegen ein „Gesetz im Werden“, das durch das Volk im Rahmen der Volksgesetzgebung demokratisch noch nicht legitimiert ist und das noch keine Rechtsfolgen zeitigt. Hinzu kommt weiter, daß der Entwurf bis zur Entscheidung durch das Volk vom Willen der Initiatoren und Unterstützer getragen sein muß. Diese Aspekte führen dazu, daß der Entwurf eines Gesetzes bei einer Teilnichtigkeit eher für insgesamt unzulässig angesehen werden muß. Dabei erhalten die landesrechtlichen Verhältnisse Gewicht, weil sie Auskunft geben darüber, mit welcher Intensität das Landesrecht die Fortführung des Begehrens an die Übereinstimmung mit dem Entwurfstext bindet. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die verfassungsrechtliche Überprüfung hier erst auf der zweiten Stufe der Volksgesetzgebung, d. h. nach Durchführung des erfolgreichen Volksbegehrens stattfindet. Das Gesetzgebungsverfahren hat mithin das Stadium der Abstimmung durch Volksentscheid erreicht. Hier muß verlangt werden, daß an den Bestand des Gesetzentwurfs insoweit ein höherer Maßstab anzulegen ist, weil er den Willen der Unterstützer dokumentiert. Das wird auch

dadurch verwirklicht, daß nach der Zulassung des Volksbegehrens der Entwurf im Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaats veröffentlicht wird (vgl. § 13 ThürBVVG).

Dafür, daß generell nicht lediglich die verfassungsgemäßen Teile eines Gesetzentwurfes einem Volksentscheid zur Abstimmung vorzulegen sind, spricht hier weiter, daß sich beim vorliegenden Volksbegehren ungefähr 18 Prozent der Thüringer Stimmberechtigten für einen Volksentscheid ausgesprochen haben. Mit dieser sehr hohen Beteiligung und Zustimmung für das Gesetz „zur Stärkung der Rechte der Bürger“ kommt ein starkes Bedürfnis zum Ausdruck, die Ziele des Volksbegehrens zu unterstützen und die Hürden für die unmittelbare Demokratie in Thüringen in dem im einzelnen vom Volksbegehren „Mehr Demokratie“ vorgeschlagenen Sinne zu senken. Da diese hohe Zustimmung einem Regelungsvorschlag gilt, der in wesentlichen Teilen unzulässig ist, würde es diese Meinungskundgebungen verfälschen, sie auf ein inhaltlich sehr verändertes Volksbegehren zu beziehen.

Für eine Gesamtunzulässigkeit des Volksbegehrens spricht auch, daß § 10 Abs. 2 Nr. 4 ThürBVVG in Verbindung mit § 6 Abs. 1 ThürBVVG die rechtlichen Möglichkeiten der bestellten Vertrauenspersonen, auf die Fortführung und den Inhalt des Antrages auf Zulassung des Volksbegehrens Einfluß zu nehmen, begrenzt.

Danach sind die Vertrauensperson und ihr Stellvertreter jeweils berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Volksbegehren abzugeben und entgegenzunehmen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um jede beliebige Erklärung zur Sache selbst. § 6 ThürBVVG will lediglich sicherstellen, daß für ein Volksbegehren konkrete Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Nur die für das Volksbegehren genannten Vertrauensleute können dabei in beschränktem Umfang verbindliche Erklärungen abgeben und diese auch zurücknehmen. Eine Erklärung zum Volksbegehren dergestalt, daß nunmehr nur noch Teile des Gesetzentwurfes von der Volksgesetzgebung betroffen werden sollen, ist dagegen den Vertrauensleuten verwehrt. Insoweit würde ihr Handeln auch nicht mehr von dem Willen der Unterstützer getragen, die den Gesetzentwurf insgesamt zu beurteilen hatten.

Daraus ergibt sich, daß Änderungen, die die „Herzstücke“ des Volksbegehrens betreffen, der Dispositionsbefugnis der Vertrauensleute nicht unterliegen und auch der Gesetzgeber insoweit an den Entwurf strikt gebunden ist. Das bedeutet weiter, daß in Anlehnung an die Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bei Unzulässigkeit wesentlicher Teile des Volksbegehrens der Verfassungsgerichtshof dessen Unzulässigkeit insgesamt feststellt.

Hier sind die „Herzstücke“ des Entwurfes verfassungswidrig. Von dem objektivierten Willen der Unterstützer ist der verbleibende „Torso“ nicht mehr gedeckt; ihr Anliegen bestand in erster Linie darin, die Unterstützungsquoren zum Volksbegehren erheblich abzusenken, die Zustimmungsquoren beim Volksentscheid zu streichen bzw. erheblich zu reduzieren sowie den Einfluß des Volksgesetzgebers bei der Ausgestaltung des Budgetrechts zu stärken. Diesem 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.

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.

C.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 28 Abs. 1 ThürVerfGHG). Eine Auslagenerstattung für den Beteiligten kommt nicht in Betracht (§ 29 Abs. 2 ThürVerfGHG).

Dieses Urteil hat der Verfassungsgerichtshof mit 8:1 Stimmen beschlossen.

Dr. Bauer

Prof. Dr. Bayer

Becker

Ebeling

Graef

Prof.Dr. Hübscher

Dr.Lingenberg

Dr.Martin-Gehl

Bauer

(Das Mitglied des VerFGH
Mornweg ist an der
Unterschrift gehindert)