

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

der Fraktion der CDU

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Reform des Staatsorganisationsrechts

A. Problem und Regelungsbedürfnis

- I. Am 5. Juli 2019 beschloss der Thüringer Landtag das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotierung. Das Paritätsgesetz wurde am 30. Juli 2019 von der Landtagspräsidentin ausgefertigt und am 19. August 2019 im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlicht (GVBl. S. 322). Nach seinem Artikel 2 trat es am 1. Januar 2020 in Kraft.

Mit Antragsschrift vom 16. Januar 2020 wurde ein Verfahren zur Überprüfung des Paritätsgesetzes im Wege der abstrakten Normenkontrolle eingeleitet. Am 15. Juli 2020 verkündete der Verfassung des Freistaats Thüringensgerichtshof in seinem Urteil, dass das Paritätsgesetz der Verfassung des Freistaats Thüringen widerspricht und erklärte die Vorschriften des Gesetzes für nichtig.

Dieses Urteil erging nicht einstimmig. Drei der neun Richter vertreten eine abweichende Auffassung, die in zwei Sondervoten Niederschlag gefunden hat. Daraus ergibt sich das Bedürfnis nach einer klarstellenden verfassungsrechtlichen Regelung.

- II. Die Wahl des Ministerpräsidenten gemäß Artikel 70 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen führte in den Jahren 2009, 2014 und 2020 zu erheblichen Kontroversen hinsichtlich der Frage, welche Anforderungen im Falle der Kandidatur nur eines Bewerbers für das Amt des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang gelten. Strittig war, ob ein Bewerber, der ohne Gegenkandidat antritt, in diesem Wahlgang mehr Ja- als Neinstimmen benötigt. Schon nach der Landtagswahl von 2014 wurden deshalb entsprechende Gutachten vom Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz und vom Präsidenten des Landtags in Auftrag gegeben, die zu entgegengesetzten Ergebnissen kamen. Diese Gutachten erhielten auch 2020 erneut viel Beachtung, die Frage wurde jedoch nicht abschließend geklärt. Auch in der juristischen Literatur werden unterschiedliche Positionen vertreten. Von der Beantwortung dieser Frage hängt nicht allein ab, wie viele Stimmen der Thüringer Ministerpräsident im dritten Wahlgang erhalten muss. Die Antwort gibt zugleich Auskunft da-

rüber, in welchem Umfang eine Regierung vom Vertrauen des Parlaments getragen sein muss. Es ist nicht zuletzt deshalb dringend erforderlich, Rechtssicherheit zu schaffen und zu klären, welche Mehrheit ein einzelner Bewerber für das Amt des Ministerpräsidenten im dritten Wahlgang auf sich vereinen muss.

Die Ministerpräsidentenwahl am 5. Februar 2020 löste ein politisches Beben aus, das weit über die Landesgrenzen des Freistaats hinausreichte. Das Ergebnis des dritten Wahlgangs kam unerwartet. Mehr Bedenkzeit zwischen dem zweiten und dem dritten Wahlgang hätte den Fraktionen die Möglichkeit verschafft, die ab diesem Zeitpunkt möglichen Szenarien sorgfältiger gegeneinander abzuwägen und mögliche Wege aus dieser Situation zu suchen. Vergleichbar schwierige Regierungsbildungen sind nicht auszuschließen. Darauf sollte der Landtag vorbereitet sein.

- III. Das Thüringer Volk möchte das Leben im Freistaat aktiv mitgestalten. Das zeigt sich nicht zuletzt an der Beteiligung bei der Landtagswahl, die von 52,7 Prozent im Jahr 2014 auf 64,9 Prozent im Jahr 2019 angestiegen ist. Die Verfassung des Freistaats Thüringen sieht in Artikel 45 zur Verwirklichung der Volkssouveränität eine Mischung aus mittelbarer und unmittelbarer Demokratie vor. Bisher können im Bereich der Gesetzgebung gemäß Artikel 82 der Verfassung des Freistaats Thüringen aus der Mitte des Volkes gesetzgeberische Initiativen als Volksbegehren gestartet und als Volksentscheid zum Abschluss gebracht werden. Nicht vorhanden ist ein Instrument der sachunmittelbaren Demokratie, mit dem Bürger zwischen den Landtagswahlen zielgenau auf Entscheidungen des Parlaments Einfluss nehmen können. Durch ein solches Instrument soll die sorgfältige Beachtung der Bürgerinteressen im Gesetzgebungsverfahren gefördert werden. Zugleich kann dies zur Akzeptanz von Entscheidungen beitragen, die man damit hätte anfechten können, jedoch nicht angefochten hat.
- IV. Ebenso wie dem Verfassungsgeber des Grundgesetzes war es dem Gesetzgeber der Verfassung unseres Freistaats ein zentrales Anliegen, wirksame rechtliche Sicherungen dagegen einzubauen, dass jemals wieder eine totalitäre politische Richtung Einfluss auf unseren Staat gewinnt. Mit dem Mord am Kasseler Regierungspräsidenten Dr. Walter Lübcke und den Anschlagsgeschehen in Hanau und Halle (Saale) ereigneten sich in unserer jüngsten Vergangenheit erschreckende rechtsextremistische Tötungsdelikte, die uns einmal mehr die Dringlichkeit vor Augen führen, wachsam zu bleiben, unsere freiheitlichen Werte zu verteidigen und unsere offene Gesellschaft zu schützen.

Rechtsextremismus ist nicht die einzige Gefahr für unsere freiheitliche demokratische Grundordnung. So ereigneten sich im Jahr 2019 bundesweit neben 986 politisch motivierten Gewalttaten, die dem rechten Bereich zuzuordnen sind, 1.052 politisch motivierte Gewalttaten im linken Bereich, 351 Gewalttaten im Bereich der politisch motivierten Kriminalität ausländischer Ideologie sowie 48 Gewalttaten, die der politisch motivierten Kriminalität religiöser Ideologie zuzuordnen sind. Hiermit sind noch lange nicht alle Feinde unserer Verfassung abschließend aufgezählt.

Unsere freiheitliche Demokratie übt auch gegenüber ihren Gegnern grundsätzlich Toleranz: Auch Personen, Vereine oder Par-

teien, die den demokratischen Rechtsstaat ablehnen, stehen die Freiheitsrechte, wie zum Beispiel das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Vereinigungsfreiheit oder die Versammlungsfreiheit, zu. Immer wieder wird aber versucht, unter Missbrauch dieser Freiheiten unseren demokratischen Staat zu beeinträchtigen oder gar zu zerstören. Der Staat ist verpflichtet und die Bürger sind angehalten, dem entgegenzutreten.

- V. Das Konnexitätsprinzip für die Begründung von neuen Aufgabenlasten der Kommunen und die damit einhergehende Finanzierungsbelastung ist in der Verfassung des Freistaats Thüringen im Vergleich zu den Verfassungen der anderen Länder der Bundesrepublik besonders schwach ausgestaltet. Es bezieht sich nur auf Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches. Zudem wird dem Gesetzgeber ein weites Einschätzungs- beziehungsweise Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Ermittlung der erstattungsfähigen Kosten einerseits und der konkreten Modalitäten des Ausgleichs andererseits eröffnet, weil der vom Land zu schaffende finanzielle Ausgleich mit dem unbestimmten Rechtsbegriff "angemessen" beschrieben wird.
- VI. Die Sätze 2 und 3 des Artikels 98 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen verstoßen gegen die Bestimmungen des 2009 geänderten Artikel 109 Abs. 3 des Grundgesetzes, weil sie eine Koppelung der Grenze für die Höhe der Kreditaufnahme an die Investitionsausgaben vorsehen. Dies ist nicht mit der Maßgabe der grundgesetzlichen "Schuldenbremse" vereinbar, den Landeshaushalt grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Deshalb ist eine Überarbeitung des Artikels 98 der Verfassung des Freistaats Thüringens angezeigt.

Am Ende des Jahres 2019 hatte das Land insgesamt 15,3 Milliarden Euro Schulden. Dies entspricht einer Verschuldung von 7.163 Euro je Einwohner. Die Schuldenbremse im Grundgesetz und in der Thüringer Landeshaushaltsordnung erlauben in bestimmten, außergewöhnlichen Notlagen Kredite aufzunehmen, etwa angesichts der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie. Dem Haushaltsgesetzgeber muss allerdings deutlich vor Augen stehen, dass aus der krisenbedingten Ausnahmesituation kein Dauerzustand der Neuverschuldung werden darf.

- VII. Mit dem Thüringer Haushaltsgesetz vom 2. Juli 2019 hat der 6. Thüringer Landtag ein Haushaltsgesetz beschlossen, das vollständig in die nachfolgende 7. Wahlperiode fällt und damit das Budgetrecht des neu konstituierten 7. Landtags betrifft. Die Vereinbarkeit dieser Praxis mit dem Grundsatz der zeitlichen Begrenzung demokratisch legitimer Herrschaft ist fraglich.

Auf Antrag der Fraktion der CDU wurde daher schon im Vorfeld des Beschlusses des Haushalts 2020 durch den wissenschaftlichen Dienst des Thüringer Landtags eine gutachtliche Stellungnahme zu den sich ergebenden verfassungsrechtlichen Risiken gefertigt. Dieses Gutachten legt zwar dar, dass der Grundsatz der Vorherigkeit gemäß Artikel 99 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen die Landesregierung und den Landtag dazu verpflichtet, dazu beizutragen, dass der Haushalt für die kommende Haushaltsperiode vor deren Beginn verabschiedet werden kann. Es werden aber gleichzeitig Bedenken über die Vereinbarkeit mit dem demokratischen Prinzip der "Herr-

schaft auf Zeit" geäußert. Diese Zweifel stützen sich insbesondere darauf, dass durch Beschluss des Haushaltsgesetzes 2020 der 7. Thüringer Landtag an dieses gebunden worden ist, ohne dass er aus eigenen Rechten befugt ist, die finanzpolitischen Entscheidungen durch Gesetzesänderungen zu revidieren. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich die dargestellte Problemfrage in der Zukunft erneut stellen wird. Daher sollte Rechtssicherheit hergestellt werden.

B. Lösung

- I. Es werden Bestimmungen in die Verfassung des Freistaats Thüringen aufgenommen, die ausdrücklich feststellen, dass gesetzlich festgeschriebene Quotierungen bei der Aufstellung von Bewerbern zu Landtagswahlen und Kommunalwahlen untersagt sind.
- II. Durch eine Neufassung des Artikels 70 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird klargestellt, welche Anforderungen gelten, wenn nur ein Kandidat als Ministerpräsident zur Wahl steht. Gleichzeitig wird eine Bestimmung aufgenommen, die deklaratorisch an die Möglichkeit erinnert, vor dem dritten Wahlgang eine Bedenkzeit einzuräumen.
- III. Die Verfassung des Freistaats Thüringen wird um eine Regelung ergänzt, welche die Möglichkeit schafft, durch einen Volkseinwand einen Volksentscheid über vom Landtag beschlossene Gesetze grundsätzlich schon vor deren Inkrafttreten herbeizuführen.
- IV. Es wird eine Bestimmung aufgenommen, die den Freistaat und seine Bürger zur Verteidigung der Grundlagen unserer staatlichen Gemeinschaft aufruft.
- V. Die bestehende Konnexitätsregelung in der Verfassung des Freistaats Thüringen wird so neugefasst, dass sie künftig jegliche Formen der neuen Übertragung von staatlichen Aufgaben und Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis auf die Kommunen erfasst und alle wesentlichen finanziellen Mehrbelastungen abdeckt.
- VI. Die Regelung über die Aufnahme von Krediten in Artikel 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird so neugefasst, dass sie mit der grundgesetzlichen Schuldenregel des Artikels 109 Abs. 3 des Grundgesetzes im Einklang steht.
- VII. Den Fraktionen wird die Möglichkeit verschafft, Entwürfe zur Änderung des Haushaltsgesetzes einzubringen.

C. Alternative

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage

D. Kosten

Zu den Gliederungspunkten I, II, IV, V, VI und VII:

Aus der Verfassungsänderung entstehen keine unmittelbaren Mehrkosten.

Zu Gliederungspunkt III:

Es können Kosten in noch nicht zu beziffernder Höhe für den Verwaltungsaufwand entstehen.

**Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen -
Reform des Staatsorganisationsrechts**

Der Landtag hat mit der nach Artikel 83 Abs. 2 Satz 1 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), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Oktober 2004 (GVBl. S. 745), wird wie folgt geändert:

1. Artikel 46 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender neue Absatz 2 eingefügt:

"(2) Niemand darf bei einer Wahl nach Artikel 49 Abs. 1 dieser Verfassung bevorzugt oder benachteiligt werden. Gesetzliche Vorgaben zur Quotierung bei der Aufstellung von Wahlbewerbern sind verboten."

b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

2. Artikel 70 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Der Ministerpräsident wird vom Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ohne Aussprache in geheimer Abstimmung gewählt. Erhält im ersten Wahlgang niemand diese Mehrheit, so findet ein neuer Wahlgang statt. Kommt die Wahl auch im zweiten Wahlgang nicht zustande, so kann der Landtag einen weiteren Wahlgang ansetzen, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Der Landtag kann beschließen, den dritten Wahlgang zu vertagen. Der dritte Wahlgang muss jedoch spätestens vierzehn Tage nach dem zweiten Wahlgang stattfinden. Steht nur ein Bewerber zur Wahl, so muss er mehr Jastimmen als Neinstimmen auf sich vereinen."

3. Nach Artikel 82 wird folgender Artikel 82 a eingefügt:

"Artikel 82 a

(1) Die nach Artikel 46 Abs. 3 wahl- und stimmberechtigten Bürger können im Wege des Volkseinwands verlangen, dass ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz dem Volk zur Entscheidung vorgelegt wird.

(2) Volkseinwände zum Landshaushalt, zu Dienst- und Versorgungsbezügen, Abgaben und Personalentscheidungen sind unzulässig.

(3) Die Sammlung der Unterschriften kann durch Eintragung in amtlich ausgelegte Unterschriftsbögen oder in freier Sammlung erfolgen. Ein Volkseinwand ist zustande gekommen, wenn ihm durch Eintragung in die amtlich ausgelegten Unterschriftsbögen mindestens acht vom Hundert der Stimmberechtigten oder in freier Sammlung mindestens zehn vom Hundert der Stimmberechtigten unterschrieben sind.

berechtigten innerhalb von 100 Tagen nach Verkündung des jeweiligen Gesetzes durch Unterschrift zugestimmt haben.

(4) Die Unterschrift zur Unterstützung eines Volkseinwands kann vom Unterstützer ohne Angabe von Gründen bis zum Ablauf der Sammlungsfrist widerrufen werden. Die freie Sammlung der Unterschriften für einen Volkseinwand kann durch Gesetz für bestimmte Orte ausgeschlossen werden.

(5) Der Landtag muss innerhalb von sechs Monaten nach der Feststellung des Zustandekommens des Volkseinwands abschließend entscheiden, ob er dem Volkseinwand entspricht. Kommt der Landtag dem Volkseinwand nicht nach, findet über das Gesetz ein Volksentscheid statt.

(6) Über die Aufhebung des Gesetzes, das Gegenstand des Volkseinwands war, entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen; die Aufhebung ist im Wege des Volksentscheids jedoch nur beschlossen, wenn mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt.

(7) Der Landtag kann das Volk statt über die Aufhebung des Gesetzes über die Annahme eines von ihm vorgelegten alternativen Gesetzentwurfs abstimmen lassen. In diesem Fall ist das Gesetz, das Gegenstand des Volkseinwands war, aufgehoben. Der alternative Gesetzentwurf ist im Wege des Volksentscheids beschlossen, wenn ihm die Mehrheit der abgegebenen Stimmen und mindestens mehr als ein Viertel der Stimmberechtigten zustimmt. Kommt die Mehrheit für die Annahme des alternativen Entwurfs nicht zustande, besteht die Rechtslage, die vor Erlass des Gesetzes, das Gegenstand des Volkseinwands war, gegolten hat.

(8) Ein vom Landtag beschlossenes und dem Anwendungsbereich eines Volkseinwands unterfallendes Gesetz tritt nach Ablauf der in Absatz 3 genannten Frist in Kraft, sofern nicht bis zu diesem Zeitpunkt ein Volkseinwand gegen dieses Gesetz zustande gekommen ist. Stellt der Präsident des Landtags fest, dass die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Zustandekommen des Volkseinwands nicht vorliegen, so tritt das gegenständliche Gesetz nicht in Kraft, bevor die Frist zur Anrufung des Verfassungsgerichtshofs abgelaufen ist. Ist der Volkseinwand rechtmäßig zustande gekommen, so tritt das gegenständliche Gesetz in Kraft, wenn es gemäß Absatz 6 nicht aufgehoben wird und die Fristen zur Einlegung von Rechtsbehelfen abgelaufen sind.

(9) Ein vom Landtag beschlossenes Gesetz, dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet, kann vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen für dringlich erklärt und in Abweichung von den in Absatz 8 bestimmten Fristen sofort in Kraft gesetzt werden. Eine spätere Aufhebung des Gesetzes hat ausschließlich Wirkung für die Zukunft.

(10) Das Nähere regelt das Gesetz."

4. Dem Artikel 83 Abs. 3 wird folgender Satz angefügt:

"Es ist die Verpflichtung aller staatlichen Gewalt und die Verantwortung aller Bürger, im Rahmen des Rechts allen Bestrebungen entgegenzutreten, die diese Grundsätze der staatlichen Gemeinschaft aktiv in Frage stellen."

5. Artikel 93 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

"(1) Das Land sorgt dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Das Land kann Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetz Aufgaben übertragen oder bestehende Aufgaben verändern oder besondere Anforderungen an die Erfüllung von Aufgaben stellen, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Wahrnehmung dieser Aufgaben zu einer wesentlichen Mehrbelastung der Gemeinden und Gemeindeverbände, so ist ein finanzieller Ausgleich für die durchschnittlich notwendig entstehenden Aufwendungen zu schaffen."

6. Artikel 95 wird wie folgt geändert:

a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

"(2) Niemand darf bei einer Wahl zu einer Vertretung einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands bevorzugt oder benachteiligt werden. Gesetzliche Vorgaben zur Quotierung bei der Aufstellung von Wahlbewerbern sind verboten."

7. Artikel 98 erhält folgende Fassung:

"Artikel 98

(1) Alle Einnahmen und Ausgaben sowie Verpflichtungsermächtigungen des Landes sind in den Haushaltsplan einzustellen. Bei Landesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen und die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.

(2) Der Haushalt ist ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

(3) Auswirkungen einer gegenüber einem mehrjährigen Vergleichszeitraum abweichenden konjunkturellen Entwicklung können in Abweichung vom Grundsatz gemäß Absatz 2 im Auf- und Abschwung symmetrisch berücksichtigt werden. Ausnahmen von Absatz 2 sind zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen, zulässig. Die nach Satz 2 zulässigen Kredite sind innerhalb eines gesetzlich bestimmten Zeitraums vollständig zu tilgen. Das Nähere regelt das Gesetz.

(4) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Haushalten führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Gesetz.

(5) Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Personalausgaben darf grundsätzlich höchstens 40 vom Hundert der Summe der Gesamtausgaben des Haushalts betragen."

8. Artikel 99 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit Haushaltsplan wird von der Landesregierung eingebracht. Entwürfe zur Änderung eines beschlossenen Haushalts werden von der Landesregierung oder einer Fraktion eingebracht. Der Landtag darf Mehrausgaben oder Mindereinnahmen gegenüber dem Entwurf der Landesregierung oder dem festgelegten Haushaltsplan nur beschließen, wenn Deckung gewährleistet ist."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:**Zu Artikel 1**

Zu Nummer 1 und Nummer 6 (Artikel 46 Abs. 2, Artikel 95 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Das Verfassungsrecht hat den Menschen als Individuum im Blick. Gesetze, die eine Quotierung zum Inhalt haben, teilen dagegen die Menschen in Gruppen und weisen ihnen gruppenspezifisch Rechte zu. Solche Gesetze stehen daher im Widerspruch zur Gleichberechtigung aller Kandidaten und deren Gleichheit vor dem Gesetz.

Das Parlament muss nach dem deutschen Demokratieverständnis den politischen Willen des Volkes abbilden. Eine Spiegelung der soziologischen Zusammensetzung des Volkes im Parlament ist der Verfassung des Freistaats Thüringen und dem deutschen Grundgesetz (GG) aber fremd. Dem in Artikel 53 Abs.1 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen sowie Artikel 20 Abs. 2, Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerten Prinzip der Repräsentation liegt das Bild eines Abgeordneten zugrunde, der nicht nur Vertreter einer spezifischen Bevölkerungsgruppe, sondern des Volkes in seiner Gesamtheit ist.

Die neu einzufügenden Absätze 2 in den Artikeln 46 und 95 der Verfassung des Freistaats Thüringen dienen einer Sicherung der Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Artikel 46 Abs. 1 und Artikel 95 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen sowie Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger. Er gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und das passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können. Sieht eine gesetzliche Vorgabe zur Quotierung vor, dass Platzierungen, die der Quotierung nicht oder nicht durchgängig entsprechen, zurückzuweisen sind, so verlieren die Stimmen, die auf einen Kandidaten abgegeben wurden, dessen Kandidatur auf dem konkreten Listenplatz aufgrund der Quotierung nicht zulässig war, ihren Einfluss auf das Wahlergebnis und damit ihren Erfolgswert. Der Grundsatz der Wahlfreiheit gewährleistet, dass der Wähler in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung zu seiner persönlichen Wahlentscheidung finden kann. Bei einer geschlechtsbezogenen Quotierung wäre der Wähler beispielsweise nicht mehr frei darin, sich gezielt für eine Liste zu entscheiden, die weiblich oder männlich dominiert ist, und damit Einfluss darauf zu nehmen, dass mehr Frauen oder Männer das Volk im Parlament vertreten. In Bezug auf die passive Wahlfreiheit (Artikel 46 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen aktuelle Fassung) stellen die neuen Regelungen klar, dass jedem einzelnen Bürger unabhängig von soziologischen Merkmalen das Recht zusteht, sich auf einen konkreten Listenplatz beziehungsweise als Kandidat für einen bestimmten Wahlkreis zu bewerben.

Die Quotierungsverbote gewährleisten zudem zusätzlichen Schutz für die Organisations- und Programmfreiheit der Parteien (Artikel 9 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen, Artikel 21 Abs. 1 GG). Den Parteien soll so beispielsweise ausdrücklich garantiert werden, in ihren Entscheidungen frei von gesetzlichen Vorgaben darüber zu sein, ob eine bestimmte Anzahl ihrer Kandidaten gewisse soziologische Merkmale aufweisen muss oder nicht. Ihnen wird damit gleichzeitig die Möglichkeit verbürgt, Inhalte und Aussagen ihres Programms mit einer spezifischen soziologischen Besetzung ihrer Listen zu untermauern.

Die neuen Artikel 46 Abs. 2 und Artikel 95 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen sichern zugleich die Chancengleichheit der politischen Parteien. Quotierungen beeinträchtigen die Chancen der Parteien, von deren Mitgliedern ein wesentlich geringerer Anteil der jeweils durch die Quotierung in den Blick genommenen soziologischen Gruppe angehört. In einem solchen Fall müssten diese Parteien mit erheblich weniger Kandidaten antreten oder aber mit nicht zu vernachlässigender Wahrscheinlichkeit aus Sicht der jeweiligen Partei weniger gut geeignete Kandidaten zur Wahl vorschlagen. Für kleinere Parteien dürften Quotierungen außerdem in der Regel eine weitaus schwerere Beeinträchtigung als für größere darstellen.

Befürwortet man Quotierungen für ein bestimmtes soziologisches Merkmal, so müsste man konsequenterweise bei der Zusammensetzung von Listen und Parlamenten sowie bei der Aufstellung der Wahlkreisbewerber gleichermaßen alle Gruppen, die man sich denken kann (zum Beispiel nach Geschlecht, Alter, Bildungsgrad, Einkommen, Migrationshintergrund, Behinderung, sexueller Orientierung, Familienstand und viele mehr), in den Blick nehmen. Es lässt sich schließlich nicht begründen, warum einem bestimmten soziologischen Merkmal eine Sonderstellung gegenüber allen anderen eingeräumt werden sollte.

Zu Nummer 2 (Artikel 70 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Die Neufassung des Artikels 70 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen dient einer Sicherung des Mehrheitsprinzips als einer der tragenden Grundsätze der freiheitlichen Demokratie.

Das Mehrheitserfordernis erzeugt einen konstruktiven Kompromissdruck. Die Verständigungsbereitschaft der Abgeordneten wird durch die Regelung erhöht. Schwierigkeiten bei der Kompromissfindung müssen gerade auch als Folge der Wahlentscheidung des Volkes gesehen werden, das entsprechende Mehrheitsverhältnisse hervorgebracht hat. Die Volkssouveränität verlangt, soweit wie möglich mit dem vom Volk bestimmten Ergebnis zu arbeiten.

Es besteht auch keine Dringlichkeit, möglichst sofort einen Ministerpräsidenten zu wählen. In Thüringen gibt es im Gegensatz zu anderen Bundesländern keine mit der Parlamentsauflösung verknüpfte Fristbestimmung für die Wahl. Die Verfassung sieht in Artikel 75 Abs. 3 vor, dass die Regierungsgeschäfte bis zum Amtsantritt der neu gebildeten Regierung vom bisherigen Ministerpräsidenten geschäftsmäßig fortgeführt werden.

In einer Demokratie muss die Möglichkeit bestehen, gegen eine Entscheidung zu sein. Das schließt grundsätzlich auch ein, einen Kandidaten abzulehnen, ohne einen eigenen Gegenkandidaten zu präsentieren. Für die erstmalige Kreation muss dabei ein anderer Maßstab gelten als für eine Abwahl: Das konstruktive Misstrauensvotum gemäß Artikel 73 der Verfassung des Freistaats Thüringen verhindert eine rein destruktive Abwahl, um stabile Verhältnisse zu gewährleisten. Verwehrt man aber schon von vornherein die Möglichkeit, eine wirksame Gegenstimme abzugeben, so bringt dies gerade eine instabile und wenig handlungsfähige Regierung hervor.

Durch die Klarstellung der erforderlichen Mehrheit wird außerdem dem rechtlichen Status der Abgeordneten gemäß Artikel 53 der Verfassung des Freistaats Thüringen Rechnung getragen: Macht es keinen Unterschied, ob der Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten mehr Zustimmung als Ablehnung erhält, wird die Möglichkeit der einzelnen Mit-

glieder des Landtags beschränkt, sich rechtserheblich an der Wahl zu beteiligen. Allein die Stimmen der mit Ja Stimmenden wären entscheidungserheblich, jene der mit Nein Stimmenden hingegen irrelevant. Dies würde zudem die Verfassungsrechte des Thüringer Volkes missachten, das gemäß Artikel 45 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen die Quelle der Staatsgewalt ist. Jeder einzelne vom Volk ins Parlament gewählte Abgeordnete leitet schließlich in gleicher Weise aus der Willensbetätigung des Volkes sein Stimmrecht her.

Durch die Änderung des Artikels 70 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird zudem für die Durchführung eines dritten Wahlganges festgelegt, dass dieser spätestens vierzehn Tage nach dem zweiten Wahlgang stattfinden muss. In ähnlicher Weise wie Artikel 63 Abs. 3 GG sieht die neue Regelung nun eine Höchstfrist für die Durchführung des Wahlganges vor. Dies soll die Zügigkeit der Regierungsbildung fördern.

Eine sorgfältig getroffene Entscheidung braucht aber andererseits Zeit. Die derzeit bestehende Verfassungslage lässt zwar bereits zu, zwischen den einzelnen Wahlgängen einen zeitlichen Abstand auch von mehreren Tagen vergehen zu lassen. Durch die Neufassung soll diese Möglichkeit den Abgeordneten jedoch deutlich vor Augen geführt werden. Hierdurch wird dem Umstand besser Rechnung getragen, dass die Situationen, in denen ein dritter Wahlgang erforderlich ist, politisch besonders schwierig sind und deshalb den Abgeordneten ein ganz besonderes Maß an Abwägung, Kompromissbereitschaft und Verhandlungen abverlangen. Schon der Unterteilung des Wahlverfahrens in drei aufeinanderfolgende, deutlich voneinander getrennte Wahlphasen liegt der Gedanke zugrunde, dass nach jedem Wahlgang auf Grundlage der jeweiligen Ergebnisse eine entsprechende Rückkoppelung zwischen den Abgeordneten und den einzelnen Fraktionen erfolgen soll. Dies kann durch die deklaratorische Regelung für den dritten Wahlgang noch besser sichergestellt werden.

Eine eingeräumte Bedenkzeit kann den Abgeordneten den Ernst der Lage verdeutlichen und ihre Kompromiss- und Gesprächsbereitschaft mit Blick auf die zwei vorherigen misslungenen Wahlgänge anregen. Sie gibt den Abgeordneten auch die Gelegenheit, die Reaktion der Bevölkerung auf die sich aus den vorherigen Wahlgängen ergebende Lage zu beobachten und mit in ihre Meinungsbildung einzubeziehen. Eine umfassende Folgenabschätzung ihrer zu treffenden Wahlentscheidung soll durch die Möglichkeit intensiver Diskussionen bestärkt werden.

Zu Nummer 3 (Artikel 82 a der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Gemäß Artikel 45 Satz 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist das Volk die Quelle der Staatsgewalt. Mit dem neuen Artikel 82 a der Verfassung des Freistaats Thüringen wird ein zusätzliches Instrument zur Verwirklichung des Willens des Volkes geschaffen und so einem gewachsenen Partizipationsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung getragen.

Der Volkseinwand ergänzt das im Bereich der Gesetzgebung vorhandene direktdemokratische Instrumentarium. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll es der Bevölkerung künftig ermöglicht werden, Einwände gegen vom Landtag verabschiedete Gesetze noch vor deren Inkrafttreten geltend zu machen, sofern dafür ein substantielles Bedürfnis nachweisbar ist. Dafür wird ein entsprechendes Quorum von acht beziehungsweise zehn vom Hundert der Stimmberechtigten eingeführt, das sich am Quorum für das Volksbegehren orientiert. Durch eine nachsteuernde Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren wird dem Volk die Mög-

lichkeit gegeben, vom Parlament beschlossene Gesetze zu billigen oder zu verwerfen. Somit erhält das Volk die Chance, unmittelbar über verabschiedete Gesetze mitzubestimmen.

Der neue Artikel 82 a der Verfassung des Freistaats Thüringen soll den parlamentarischen Gesetzgeber dazu anhalten, sich noch stärker als bislang an ausgeprägten Interessen der Bürger zu orientieren. Der öffentliche Diskurs um politische Fragen soll befördert und das Interesse der Bürger an spezifischen Sachthemen verstärkt werden. Ziel des neuen Verfassungsartikels ist es auch, die Akzeptanz für politische Entscheidungen zu fördern und zu einer Versachlichung von Debatten beizutragen.

Kommt der Volkseinwand erfolgreich zustande, so findet über das Gesetz ein Volksentscheid statt. Hier können die Bürger das vom Landtag beschlossene Gesetz zurückweisen. Wenn eine Mehrheit für die Aufhebung des Gesetzes aber nicht zustande kommt, so folgt daraus im Umkehrschluss, dass dieses Gesetz eine direkte Bestätigung durch das Volk erhält. Durch die Möglichkeit, alternativ ein überarbeitetes Gesetz zur Abstimmung zu stellen, kann der Landtag zeigen, dass er die Interessen und Einwände der Bürger verstanden hat.

Durch die in Aufbau und Formulierung an Artikel 82 der Verfassung des Freistaats Thüringen angelehnte Regelung wird deutlich, dass der Volkseinwand eine besondere Form des Volksbegehrens ist und beide direktdemokratischen Instrumente als Vorstufe zur Initiierung eines Volksentscheids ausgestaltet sind.

Zu Nummer 4 (Artikel 83 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Die neue Regelung richtet einen Auftrag zum Schutz der verfassungsänderungsfesten Grundsätze des Artikels 83 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen an Staat und Bürger.

Neben der Menschenwürde und dem Demokratieprinzip gehören insbesondere auch die Rechtsstaatlichkeit, die Freistaatlichkeit, die Sozialstaatlichkeit und die Umweltstaatlichkeit zu den im Kern verfassungsänderungsfesten Grundsätzen. Damit bezieht sich der Schutzauftrag zugleich auf die Kernelemente der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die vorgeschlagene Regelung soll die Bewahrung dieser Grundsätze zusätzlich absichern.

Der Maßstab für eine Einstufung als "Verfassungsfeind" wird durch Artikel 83 Abs. 3 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen mit dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung klar vorgegeben und beugt einem ideologischen Missbrauch vor. Es wird eine Orientierung an unseren verfassungsrechtlichen Grundwerten statt an weltanschaulichen Aspekten festgeschrieben.

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist zukunfts offen und geeignet, alle antidemokratischen und totalitären Bestrebungen zu erfassen. Gleichzeitig ist er durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend bestimmt.

Zu Nummer 5 (Artikel 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Die Neuregelung dient einer Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts.

Das Konnexitätsprinzip ist nur effektiv, wenn es sich auf alle Arten der Aufgabenzuweisung erstreckt und einen umfassenden Kostenausgleich verlangt. Trotz des Konnexitätsprinzips in seiner aktuellen Fassung kann es beispielsweise zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung kommen, wenn eine freiwillige Aufgabe des eigenen Wirkungskreises zu einer Pflichtaufgabe umgestaltet wird oder wenn für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards festgelegt werden.

Die Konnexitätsregelungen in den anderen Landesverfassungen erfassen auch die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Mit dem neugefassten Artikel 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen vergleichbar strikte Konnexitätsregelungen finden sich in Artikel 71 Abs. 3 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Artikel 83 Abs. 3, 6 und 7 der Verfassung des Freistaats Bayern, Artikel 97 Abs. 3 der Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 146 Abs. 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, Artikel 137 Abs. 5 der Verfassung des Landes Hessen, Artikel 72 Abs. 3 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 57 Abs. 4 der Niedersächsischen Verfassung, Artikel 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Artikel 49 Abs. 5 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 120 der Verfassung des Saarlandes, Artikel 85 der Verfassung des Freistaats Sachsen, Artikel 87 Abs. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und Artikel 57 Abs. 2 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

Die Neuregelung gewährt dem Gesetzgeber weiterhin ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten. Zur Herstellung des finanziellen Ausgleichs kann er die Kommunen etwa zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen ermächtigen oder sie auf staatliche Zuschüsse verweisen oder auch beide Instrumente miteinander kombinieren. Wichtig ist nur, dass er zugleich mit der Aufgabenübertragung die rechtliche Grundlage für die Kostendeckung schafft, da die Kommunen dazu wegen des insoweit zu beachtenden Vorbehalts des Gesetzes regelmäßig nicht in der Lage sind. Von dem neugefassten Artikel 93 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen wird - wie auch nach der bisherigen Rechtslage - vorausgesetzt, dass die Kommunen die Möglichkeiten zur Erhebung von Gebühren und Entgelten grundsätzlich ausschöpfen. Die Möglichkeit, sich darauf zu berufen, dass ihnen höhere Belastungen entstanden sind, weil sie aus politischen Erwägungen Gebührentatbestände nicht ausgeschöpft haben, bleibt den Kommunen also weiterhin verwehrt.

Zu Nummer 7 (Artikel 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Durch die Neufassung des Artikels 98 der Verfassung des Freistaats Thüringen werden die Vorgaben des Grundgesetzes zur sogenannten Schuldenregel landesverfassungsrechtlich umgesetzt. Hiermit wird zusätzlich zu der einfachgesetzlichen Normierung in der Landeshaushaltsordnung auch in der Verfassung des Freistaats Thüringen festgeschrieben, dass der Haushalt des Landes grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen ist.

Wie auch die konkretisierende Bestimmung in § 18 der Thüringer Landeshaushaltsordnung hindert die neue verfassungsrechtliche Regelung die Kreditaufnahme in außerordentlichen Krisenlagen nicht: Vorgesehen sind Ausnahmeregelungen zur antizyklischen Berücksichtigung einer Abweichung von der konjunkturellen Normallage und für den Fall von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen. Dies schützt die Handlungsfähigkeit des Staates zur Krisenbewältigung.

Eine verfassungsrechtliche Regelung eröffnet die Möglichkeit, mit dem Normenkontrollverfahren eventuelle Verstöße gegen das Schuldenaufnahmeverbot vom Verfassung des Freistaats Thüringensgerichtshof feststellen zu lassen.

Dem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot liegt der Gedanke der Generationengerechtigkeit und der finanziellen Nachhaltigkeit zugrunde. Jede Generation soll die Konsequenzen für ihr eigenes Handeln tragen, statt die Finanzierung des Gegenwartskonsums zukünftigen Generationen aufzuzwingen. Politische Entscheidungs-, Gestaltungs- und Handlungsspielräume der Zukunft sollen gesichert werden.

Thüringen ist neben Berlin, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland eines der wenigen Bundesländer, welche die grundgesetzliche Bestimmung nicht innerhalb ihrer Landesverfassung umgesetzt haben. So finden sich landesrechtliche Umsetzungen mit Verfassungsrang in Artikel 84 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Artikel 82 der Verfassung des Freistaats Bayern, Artikel 103 der Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 131a der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen, Artikel 72 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Artikel 141 der Verfassung des Landes Hessen, Artikel 65 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Artikel 71 der Niedersächsischen Verfassung, Artikel 117 der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Artikel 95 der Verfassung des Freistaats Sachsen, Artikel 99 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt sowie Artikel 61 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein.

Auch das Thüringer Landesparlament soll sich über eine verfassungsrechtliche Selbstbindung zu dem Ziel bekennen, grundsätzlich von Neuverschuldungen abzusehen. Die Leit- und Symbolfunktion des Verfassungsrechts soll der Schuldenregel ein höheres Maß an Anerkennung verschaffen. Die zusätzliche landesverfassungsrechtliche Regelung geht in ihrer Signalwirkung über das einfache Landesrecht hinaus und ergänzt die grundgesetzliche Festlegung.

Zu Nummer 8 (Artikel 99 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen)

Die Thüringer Landesregierung hat gemäß Artikel 99 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen in der aktuellen Fassung das Einbringungsmonopol für das Haushaltsgesetz sowie für Gesetzentwürfe zu dessen Änderung. Die Verfassung des Freistaats Thüringen kennt kein Initiativrecht des Parlaments für einen Nachtragshaushalt. Dies hat zur Folge, dass anders als etwa in Brandenburg einem neu konstituierten Landtag kein Mittel zur Verfügung steht, um seine budgetpolitischen Vorstellungen umzusetzen, wenn bereits ein Haushaltsgesetz für einen Teil seiner Legislaturperiode durch den Landtag in seiner vorherigen Zusammensetzung verabschiedet worden ist. Ohne eine Möglichkeit des neuen Landtags, aus seiner Mitte heraus einen Nachtragshaushalt zu initiieren, ist sein Budgetrecht nicht hinreichend abgesichert. Dem neu gewählten Parlament muss die Möglichkeit gegeben sein, die Entscheidungen vergangener Volksvertretungen entsprechend dem aktuellen Willen des Wahlvolkes zu revidieren. Die zeitliche Begrenzung von Herrschaft verliert nämlich weitgehend ihren Sinn, wenn das neu legitimierte Parlament nicht befugt ist, haushälterische Regelungen abzuändern. Die Neufassung des Artikel 99 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen sichert demnach die Verwirklichung des Demokratieprinzips gemäß Artikel 44 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen, insbesondere die dem Landtag gemäß Artikel 48 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen eingeräumte Stellung als oberstes Organ der de-

mokratischen Willensbildung sowie das Mandat der Abgeordneten gemäß Artikel 53 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen.

Die Neufassung von Artikel 99 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen ist auch nötig, um Verantwortungsklarheit zu schaffen: Es muss deutlich voneinander abgrenzbar sein, ob der vorherige oder der aktuelle Landtag für eine missliche Ausgabengestaltung verantwortlich ist.

Die Komplexität der Haushaltsaufstellung hat zwar zur Folge, dass der Haushaltsentwurf praktisch nur von der Landesregierung angefertigt und eingebracht werden kann; für Änderungen durch Nachtragshaushaltspläne gilt dies aber nicht. Dies zeigt sich an der Tatsache, dass der Landtag in der Lage dazu ist, die von der Landesregierung eingebrachten Haushaltsentwürfe im parlamentarischen Beratungsverfahren zu ändern. Es ist nicht erkennbar, warum der Landtag zu solchen Änderungen nicht mehr fähig sein sollte, nur weil der Haushaltsplan festgestellt worden ist.

Besondere Relevanz hat das neue Initiativrecht der Fraktionen für Änderungen des Haushaltsgesetzes in den Fällen einer schwierigen Regierungsbildung. Einer neuen parlamentarischen Mehrheit muss es möglich sein, ohne Zutun einer nur geschäftsführenden Landesregierung einen Nachtragshaushalt einzubringen und zu beschließen. In Thüringen ist ein Initiativrecht der Fraktionen besonders dringlich, weil es keine Frist für die Selbstauflösung des Landtags gibt, wenn sich für längere Zeit nicht die erforderliche Mehrheit für einen neuen Ministerpräsidenten findet. Auch im Fall der Bildung einer Minderheitsregierung ist das Recht der Fraktionen zum Einbringen von Änderungsentwürfen zum Haushalt von besonderer Bedeutung.

Zu Artikel 2

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Für die Fraktion:

Bühl