



verkündet am 25.09.2018

gez.: Schätzke  
Angestellte

# THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 24/17

Im Namen des Volkes

**URTEIL**

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag,  
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,  
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

**Antragstellerin,**

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Dr. Uwe Lipinski,  
Bahnhofstr. 55-57, 69115 Heidelberg,

**Anhörungsberechtigte:**

1. Thüringer Landesregierung,  
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Migration, Justiz und Verbraucher-  
schutz,  
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

---

2. Thüringer Landtag,  
vertreten durch den Präsidenten,  
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

zu 1. bevollmächtigt:  
Prof. Dr. Lothar Michael,  
Kapellenstr. 51, 40670 Meerbusch,

**gegen**

Art. 1 Nr. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes (GVBl. 2015, S. 181) u. a.

**wegen** Verletzung des Art. 45 Satz 1 ThürVerf u. a.

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Vertreter des Präsidenten Dr. von der Weiden und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Prof. Dr. Ohler, Prof. Dr. Schwan sowie die stellvertretenden Mitglieder Eberhardt, Peters und Pollak

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2018 **für Recht erkannt:**

**1. Art. 1 Nr. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 181) ist mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar.**

**2. § 16 Satz 1, § 17 Satz 1 und 2 sowie § 96a der Thüringer Kommunalordnung in der Fassung des Thüringer Gesetzes zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene vom 7. Oktober 2016 (GVBl. S. 506) und § 1 Abs. 4, § 2 Abs. 1 und 2, § 7 Abs. 1, § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 1 sowie § 20 Abs. 4 Satz 4 des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vom 7. Oktober 2016 (GVBl. S. 506) sind mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar.**

**3. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.**

---

## **G r ü n d e**

### **A .**

Die Antragstellerin hält die landesgesetzlichen Regelungen zum Minderjährigenwahlrecht auf kommunaler Ebene, zum Teilnahmerecht von ausländischen Unionsbürgern und Minderjährigen bei (kommunalen) Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie zum Einwohnerantrag für verfassungswidrig.

### **I .**

1. Mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 181) senkte der Gesetzgeber das Mindestalter für die Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen von 18 auf 16 Jahre.

Die entscheidungsrelevanten Vorschriften des Thüringer Gesetzes über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (Thüringer Kommunalwahlgesetz - ThürKWG -) lauten wie folgt:

#### **§ 1**

##### **Wahlberechtigung**

(1) Wahlberechtigt sind alle Deutschen im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes, die am Tag der Wahl

1. das 16. Lebensjahr vollendet haben,
2. nicht nach § 2 vom Wahlrecht ausgeschlossen sind,
3. seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Aufenthalt haben; der Aufenthalt in der Gemeinde wird vermutet, wenn die Person in der Gemeinde seit mindestens drei Monaten gemeldet ist; ist eine Person in mehreren Gemeinden gemeldet, so ist sie in jener Gemeinde wahlberechtigt, in der sie ihre Hauptwohnung im Sinne des Melderechts hat.

(2) Wahlberechtigt sind nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Gemeinschaft ebenfalls Personen, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzen, sofern sie die weiteren Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen. Näheres regelt die Thüringer Kommunalwahlordnung.

(...)

#### **§ 2**

##### **Ausschluß vom Wahlrecht**

Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist,

1. wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt,

- 
2. derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, sofern er nicht durch eine Bescheinigung des Betreuungsgerichts nachweist, daß auf seinen Antrag die Bestellung des Betreuers nach § 1896 Abs. 1 Satz 3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs erfolgt ist; der Ausschluß vom Wahlrecht gilt auch, wenn der Aufgabenkreis des Betreuers die in § 1896 Abs. 4 und § 1905 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bezeichneten Angelegenheiten nicht erfaßt,
  3. wer sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 in Verbindung mit § 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet.

## **§ 16**

### **Beauftragte für die Wahlvorschläge**

(1) In jedem Wahlvorschlag sind ein Beauftragter und ein Stellvertreter zu bezeichnen. Der Beauftragte und sein Stellvertreter müssen wahlberechtigt sein. Fehlt eine Bezeichnung, so gilt der erste Unterzeichner des Wahlvorschlags als Beauftragter, der zweite als sein Stellvertreter. Ist nur ein Beauftragter und nicht auch der Stellvertreter bezeichnet, dann ist der erste Unterzeichner des Wahlvorschlags der Stellvertreter.

(2) Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, sind nur der Beauftragte und bei seiner Verhinderung sein Stellvertreter berechtigt, verbindliche Erklärungen zum Wahlvorschlag abzugeben und entgegenzunehmen. Im Zweifelsfall gilt die Erklärung des Beauftragten.

(...)

2. Mit dem Thüringer Gesetz zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene vom 7. Oktober 2016 (GVBl. S. 506) beschränkte der Gesetzgeber die Thüringer Kommunalordnung (ThürKO) auf die wesentlichen Festlegungen zur direkten Demokratie (Artikel 2) und fasste das komplette Regelwerk im Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG) zusammen (Artikel 1).

a) Die entscheidungsrelevanten Vorschriften der Thüringer Kommunalordnung lauten wie folgt:

## **§ 16**

### **Einwohnerantrag**

Die Einwohner können beantragen, dass der Gemeinderat über eine gemeindliche Angelegenheit, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag). Das Nähere regelt das Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG).

## **§ 17**

### **Bürgerbegehren, Bürgerentscheid**

Die Bürger können über Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde die Durchführung eines Bürgerentscheids beantragen (Bürgerbegehren). Nach Zustandekommen des Bürgerbegehrens wird die Angelegenheit den Bürgern zur Entscheidung vorgelegt, sofern der Gemeinderat sich das Anliegen nicht zu eigen macht. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Gemeinderat den Bürgern auch eine solche Angelegenheit zur Entscheidung vorlegen (Ratsreferendum). Das Nähere regelt das Thüringer Gesetz über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (ThürEBBG).

---

b) Die entscheidungsrelevanten Vorschriften des Thüringer Gesetzes über das Verfahren bei Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid lauten wie folgt:

### **§ 1**

#### **Anwendungsbereich**

(1) In Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde haben die Bürger das Recht, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie Einwohner das Recht, Einwohneranträge zu stellen.

(...)

(4) Zulässig sind Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, mit denen die Vertreter der Gemeinde in Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufgefordert werden.

### **§ 2**

#### **Stimmrecht**

(1) Stimmberechtigt ist jeder Bürger, der am Tag der Unterzeichnung des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens oder am Tag des Bürgerentscheids das Wahlrecht nach den §§ 1 und 2 des Thüringer Kommunalwahlgesetzes (ThürKWG) besitzt.

(2) Stimmberechtigt bei Einwohneranträgen sind außerdem Einwohner, die am Tage der Unterzeichnung des Antrags seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde ihren Aufenthalt und das 14. Lebensjahr vollendet haben.

(...)

### **§ 3**

#### **Vertrauensperson, Öffentlichkeit der Sitzung des Gemeinderats und Chancengleichheit**

(1) In dem Einwohnerantrag und in dem Antrag auf Zulassung eines Bürgerbegehrens sind als Vertreter der Antragsteller eine Vertrauensperson und eine stellvertretende Vertrauensperson sowie ihre Wohnanschriften zu benennen.

(2) Die Vertrauensperson und in deren Vertretung die stellvertretende Vertrauensperson sind berechtigt, verbindliche Erklärungen in den Verfahren zum Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid abzugeben und verpflichtet, solche Erklärungen entgegenzunehmen.

(3) Die Vertrauensperson und in deren Vertretung die stellvertretende Vertrauensperson haben ein Anwesenheits- und Rederecht in den Sitzungen des Gemeinderates und dessen Ausschüssen, in denen der Einwohnerantrag oder das Bürgerbegehren beraten wird. Alle Beratungen von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren in den Sitzungen des Gemeinderates und der Ausschüsse sind öffentlich.

(....)

### **§ 7**

#### **Gegenstand, Voraussetzungen und Verfahren des Einwohnerantrags**

(1) Die Einwohner können beantragen, dass der Gemeinderat über eine gemeindliche Angelegenheit, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag).

(2) Der Einwohnerantrag ist schriftlich an die Gemeinde zu richten. Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags setzt voraus, dass er von mindestens einem vom Hundert der nach § 2 Abs. 2 stimmberechtigten Einwohner, höchstens aber von 300 der stimmberechtigten Einwohner der Gemeinde unterzeichnet sein muss.

(3) Über die Zulässigkeit des Einwohnerantrags entscheidet der Gemeinderat. Die Zulässigkeit des Einwohnerantrags ist festzustellen, wenn er die Voraussetzungen der §§ 1, 6 und 7 Abs. 1 und 2 erfüllt.

(4) Die Entscheidung des Gemeinderats ist der Vertrauensperson des Einwohnerantrags zuzustellen. Gegen die Entscheidung des Gemeinderats kann die Vertrauensperson binnen eines Monats Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht erheben. Das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) findet nicht statt.

### **§ 8**

#### **Behandlung im Gemeinderat**

Ist der Einwohnerantrag zulässig, so hat der Gemeinderat innerhalb von zwei Monaten nach Eingang über die beantragte Angelegenheit zu beraten und zu entscheiden.

---

(...)

## **§ 9**

### **Einwohneranträge in Ortsteilen und Ortschaften**

(1) In Gemeinden, in denen Ortsteilräte, und in Landgemeinden, in denen Ortschaftsräte gewählt worden sind, kann ein Einwohnerantrag auch an den Ortsteilrat oder den Ortschaftsrat gerichtet werden, wenn es sich um eine Angelegenheit des Ortsteils oder eine Angelegenheit der Ortschaft handelt (Einwohnerantrag in Ortsteilen und Ortschaften).

(...)

## **§ 10**

### **Einwohneranträge in Landkreisen**

(1) Einwohner eines Landkreises können beantragen, dass der Kreistag über Kreisangelegenheiten, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag in Landkreisen).

(...)

## **§ 11**

### **Gegenstand des Bürgerbegehrens**

(1) Die Bürger können über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren).

(...)

## **§ 18**

### **Gegenstand und Voraussetzungen des Bürgerentscheids**

(1) Beim Bürgerentscheid wird das zu Stande gekommene Bürgerbegehren den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorgelegt.

(2) Der Bürgerentscheid ist innerhalb von drei Monaten nach der abschließenden Behandlung des Bürgerbegehrens durch den Gemeinderat durchzuführen. Der Gemeinderat kann die Frist im Einvernehmen mit der Vertrauensperson verlängern.

(3) Der Gemeinderat kann den Bürgern im Rahmen des Bürgerentscheids zusätzlich zum Vorschlag aus der Bürgerschaft zum gleichen thematischen Gegenstand einen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung stellen.

(...)

(5) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen (Ratsbegehren), dass eine für Bürgerbegehren zulässige und in der Zuständigkeit des Gemeinderates liegende Angelegenheit des eigenen gemeindlichen Wirkungskreises den Bürgern zum Bürgerentscheid (Ratsreferendum) vorgelegt wird. Ein solches Ratsbegehren findet nicht statt, wenn die in § 1 Abs. 3 genannten Gründe vorliegen. Zu den gemeindlichen Angelegenheiten gehören auch solche, deren Erledigung auf einen Zweckverband übertragen worden sind. Die Bürger können im Weg eines Bürgerbegehrens, bei dem das Antragsverfahren nach § 12 entfällt, einen eigenen Vorschlag zum gleichen thematischen Gegenstand (Alternativvorschlag) mit zur Abstimmung stellen. Ein Alternativvorschlag ist zustande gekommen, wenn ihn mindestens dreieinhalb vom Hundert der stimmberechtigten Bürger, höchstens aber 3.500 der stimmberechtigten Bürger unterschrieben haben. Die Sammlungsfrist beträgt zwei Monate. Die Sammlung muss innerhalb von vier Wochen nach Bekanntmachung des Beschlusses des Gemeinderats für ein Ratsreferendum beginnen. Der Beginn der Sammlungsfrist ist der Gemeindeverwaltung anzuzeigen. § 14 Abs. 4 und 5 gelten entsprechend. Der Tag der Abstimmung für das Ratsreferendum kann erst nach der Entscheidung über das Zustandekommen des angezeigten Bürgerbegehrens festgelegt werden.

(...)

(7) Finden an einem Tag mehrere Bürgerentscheide zum gleichen Thema statt oder steht auch ein Alternativvorschlag zur Abstimmung, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

---

**§ 20**  
**Abstimmung**

(...)

(4) Die Stimmberechtigten kennzeichnen durch ein Kreuz oder auf andere Weise auf dem Stimmzettel, ob sie die vorgelegte Frage mit „Ja“ oder „Nein“ beantworten wollen. Bei verbundenen Bürgerentscheiden hat jeder Stimmberechtigte für jeden Entscheid eine Stimme. Finden mehrere Bürgerentscheide an einem Tag statt (verbundene Bürgerentscheide), werden gesonderte Stimmzettel verwendet. Eine Stimme ist außer in den in § 21 Nr. 5 genannten Fällen auch ungültig, wenn die Abstimmungsfrage bei einem Bürgerentscheid, bei dem auch ein Alternativvorschlag des Gemeinderats zur Abstimmung steht, in beiden Fällen mit einem „Ja“ beantwortet wird.

**§ 23**  
**Ergebnis und Wirkungen des Bürgerentscheids**

(...)

(2) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses.

(...)

**II.**

Die Antragstellerin hat mit Schreiben vom 7. Juni 2018 beantragt:

Art. 1 Ziff. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes (GVBl. Nr. 10 vom 22.12.2015, S. 181) ist mit Art. 95 i. V. m. Art. 44 I, 45 S. 1 u. 2, 46 II LV sowie ferner mit den Art. 3 II, 19 I und 21 LV sowie mit Art. 93 I 2 LV, Art. 91 IV LV und Art. 53 I LV unvereinbar und nichtig.

Die §§ 1 I, IV, 2 I, IV, 6 II, 11, 12 - 15, 16 - 17, 20 IV, 25, 26 ThürEBBG (GVBl. Nr. 9 vom 07.11.2016 S. 506 ff.) i. V. m. § 1 I Nr. 1 ThürKWG i. V. m. § 2 Nr. 1 u. 2 ThürKWG, letzteres zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes und des Thüringer Kommunalwahlgesetzes vom 24.04.2017 (GVBl. Nr. 4 vom 28.04.2017, S. 89), i. V. m. §§ 10 II 3, 17, 93 II 3, 96a ThürKO, letztere zuletzt geändert durch Art. 6 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung dienstrechtlicher Vorschriften (GVBl. Nr. 4 vom 28.04.2017, S. 91, 95), sind mit Art. 95 i. V. m. Art. 44 I, 45 S. 1 u. 2, 104 LV unvereinbar, soweit diese Vorschriften EU-Ausländern das Eintragungs- sowie Stimmrecht bei kommunalen und regionalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie ferner die Befugnis einräumen, mittels Bürgerbegehrens Vertreter der

---

Gemeinden in Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufzufordern. § 20 IV 4 ThürEBBG ist mit Art. 95 S. 1 LV sowie dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 44 I LV unvereinbar und nichtig.

Die §§ 1 I, IV, 2 I, II, IV, letzter HS, 3 I - III, 4, 6 II, IV, V, VI, 7, 8, 9, 10 ThürEBBG (GVBl. Nr. 9 vom 07.11.2016, S. 506 ff.), letzteres zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes und des Thüringer Kommunalwahlgesetzes vom 24.04.2017 (GVBl. Nr. 4 vom 28.04.2017, S. 89), i. V. m. § 1 I Nr. 1 u. 2 ThürKWG i. V. m. § 2 Nr. 1 u. 2 ThürKWG, letzteres zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes und des Thüringer Kommunalwahlgesetzes vom 24.04.2017 (GVBl. Nr. 4 vom 28.04.2017, S. 89), i. V. m. §§ 10 II 3, 16, 93 II 3, III, 96a ThürKO, zuletzt geändert durch Art. 6 des Thüringer Gesetzes zur Anpassung dienstrechtlicher Vorschriften (GVBl. Nr. 4 vom 28.04.2017, S. 91, 95), sind mit dem verfassungsrechtlich durch die Art. 95 S. 1, 44 I, 45, 53 LV und Art. 28 I 1, 2, 20 II, 38 I GG verbürgten freien Mandat der Gemeinde- und Kreisräte, ferner mit den Art. 95, 44 I, 45 S. 1, 2, 104 LV (Demokratieprinzip), mit den Art. 91 I, II LV und Art. 28 II GG (Selbstverwaltungsrecht) sowie auch mit den Art. 3 II, 6 I, 19 I sowie 21 LV unvereinbar und nichtig.

### III.

1. Die Antragstellerin ist zunächst der Auffassung, dass das kommunale Wahlrecht für Minderjährige mit der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) unvereinbar ist.

a) Das Wahlrecht für Minderjährige scheitert bereits daran, dass über Art. 95 Satz 1 ThürVerf und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes (GG) das Aktivstaatsvolk auf Landesebene (Art. 46 Abs. 2 ThürVerf) und auf Bundesebene (Art. 38 Abs. 2 GG) zwingend identisch sei und sich auf Volljährige beschränke.



---

Zwar könne dem Landesgesetzgeber im Hinblick auf die Ausgestaltung des Wahlsystems ein gewisser Spielraum zustehen. Jedoch sei es ihm verwehrt, für die kommunalen Wahlen ein eigenes, vom Landesstaatsvolk und Bundesstaatsvolk abweichendes Legitimationssubjekt zu bestimmen.

Bereits im Südweststaatsurteil (BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1951 - 2 BvG 1/51 -, BVerfGE 1, 14 ff.) habe das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass zwischen dem Volk im politisch-ethnisch-soziologischen Sinne und dem Volk im staatsrechtlichen Sinne unterschieden werden müsse. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 45 Satz 1 ThürVerf bezögen sich wie Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. Art. 45 Satz 2 ThürVerf ausschließlich auf das Aktivstaatsvolk, was über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bzw. Art. 95 Satz 1 ThürVerf auch für die kommunale Ebene verbindlich sei. Im genannten Urteil setze das Bundesverfassungsgericht das „Gesamtvolk im Bund“ mit den Abstimmungsberechtigten in Art. 29 Abs. 4 GG a. F. gleich und damit mit den zum Bundestag wahlberechtigten Deutschen, wozu Minderjährige nicht gehörten. Da von 16- und 17-Jährigen - unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft - weder auf Bundes- noch auf Landesebene irgendeine Staatsgewalt ausgehe oder ausgeübt werde, könnten diese auch nicht Teil des Staatsvolkes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 45 Satz 1 ThürVerf sein.

Im Maastricht-Urteil (BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993 - 2 BvR 2134/92 u. a. -, BVerfGE 89, 155 ff.) führe das Bundesverfassungsgericht aus, dass Art. 38 Abs. 1 und 2 GG den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht gewährleiste, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen. Im Wahlakt gehe die Staatsgewalt vom Volke aus. Wer vom Wahlakt nach Art. 38 Abs. 2 GG ausgeschlossen sei, von dem könne begriffslogisch keine Staatsgewalt ausgehen und der könne auch nicht Teil des Volkes im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG bzw. Art. 45 Satz 1 und 2 ThürVerf sein.

In seinem Urteil vom 21. Juni 2016 (2 BvR 2728/13 u. a. -, BVerfGE 142, 123 ff.) führe das Bundesverfassungsgericht aus, dass jede in Deutschland ausgeübte öffentliche Gewalt auf die Wählerinnen und Wähler zurückführbar sein müsse. Dies sei nichts anderes als eine synonyme Formulierung dafür, dass jede in Deutschland

---

ausgeübte öffentliche Gewalt auf das Aktivstaatsvolk zurückführbar sein müsse. Mit „Wählerinnen und Wählern“ könnten nur die wahl- und stimmberechtigten Deutschen i. S. v. Art. 38 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 116 GG gemeint sein.

Demgegenüber könnten die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinen Urteilen vom 31. Oktober 1990 (2 BvF 2/89 u. a. -, BVerfGE 83, 37 ff.; 2 BvF 3/89 -, BVerfGE 83, 60 ff.) gerade nicht so verstanden werden, dass allein und ausschließlich die deutsche Staatsbürgerschaft im Sinne von Art. 116 GG bzw. Art. 104 ThürVerf ausreiche, damit von einer Person Staatsgewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ausgeübt werden könne.

In seinem Urteil vom 2. Juni 2015 (2 BvE 7/11 -, BVerfGE 139, 194 ff.) habe das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass das „Ausgehen der Staatsgewalt“ vom Volk für das Volk wie auch für die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein müsse. Dies schließe es aus, dass von den unter 18 Jahre alten deutschen Bürgern die Staatsgewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 45 Satz 1 ThürVerf ausgehe.

Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 95 ThürVerf enthielten keinen Gesetzesvorbehalt. Dem Landesgesetzgeber könne zwar ein Beurteilungsspielraum für die Festlegung der Dauer der Wahlperiode oder die Details der gerichtlichen Überprüfung einer Kommunalwahl zustehen. Aus Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 95 ThürVerf lasse sich jedoch keine Befugnis des Gesetzgebers herleiten, in Abweichung von der verfassungsrechtlich klar vorgegebenen Aktivbürgerschaft auf Bundes- und Landesebene ein eigenes kommunales und regionales Aktivstaatsvolk zu „gestalten“.

b) Außerdem werde ein etwaiger landesgesetzgeberischer Ermessensspielraum überschritten.

aa) Minderjährige mit geistigen Behinderungen dürften an kommunalen Wahlen und Abstimmungen teilnehmen, während das Wahlrecht für unter Betreuung stehende volljährige Personen ausgeschlossen sei. Dies stelle eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zweier Wählergruppen dar.

---

bb) Es liege ein Widerspruch zu § 6 Abs. 1 und 2 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) vor. Ein 16 Jahre alter Neuwähler habe keinen Verlust seines Wahl- oder Stimmrechts zu befürchten. Ein 18 Jahre alter Wähler müsse hingegen bei Begehung einer Straftat mit Nebenfolgen nach § 45 des Strafgesetzbuchs (StGB) rechnen.

Der Bundesgesetzgeber habe mit den § 45, § 92a, § 101, § 102, § 108c, § 108e, § 109i StGB i. V. m. § 6 JGG wie auch mit den §§ 1896 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ersichtlich abschließende Regelungen getroffen. Somit fehle dem Landesgesetzgeber für die Wahlaltersabsenkung die Gesetzgebungskompetenz.

cc) Dem Gesetzentwurf vom 10. Juni 2015 (LTDruks 6/685) lasse sich entnehmen, dass Landesregierung und Parlamentsmehrheit beabsichtigt hätten, Jugendliche so früh wie möglich an den demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess teilhaben zu lassen. Es fehle jedoch am erforderlichen Nachweis der Wahlmündigkeit von Jugendlichen durch seriöse wissenschaftliche Studien. Die Jugendlichen informierten sich im Durchschnitt keineswegs im ähnlichen Umfang wie ein durchschnittlicher Volljähriger. Eine reine „Bauchgefühlsentscheidung“, fast immer durch die Eltern beeinflusst, sei der Regelfall. Dies widerspreche dem Demokratiebegriff. Da es sich um einen Verfassungswert allerhöchsten Ranges handele, seien aus verfassungsrechtlicher Perspektive hohe Anforderungen an das Wissen, die Verstandesreife, die Objektivität und das politische Interesse der Wähler und Abstimmenden zu stellen.

Lebenserfahrung, politisches und juristisches Fachwissen sowie Verantwortungsbewusstsein gegenüber der Allgemeinheit eines durchschnittlichen 16 Jahre alten Wählers seien nicht ansatzweise im genügenden Maße gegeben, um die auch vom Bundesverwaltungsgericht betonte Verschränkung der kommunalen Aufgabenkreise mit der Landes-, Bundes- und Europapolitik solide bewerten zu können. Wahlen dienten immer auch maßgeblich der Kontrolle der gesamten Wahlperiode. Die Annahme, dass ein 16 Jahre alter Wähler bei seiner ersten Bürgermeisterwahl auch über die Politik des Amtsinhabers zu Beginn von dessen Amtszeit abstimmen könne, sei lebensfremd und beachte nicht das verfassungsrechtliche Gebot der kontinuierlichen Auseinandersetzung der Bürger mit den politischen Entwicklungen.

---

dd) Der Gesetzgeber verstoße gegen den landes- und bundesverfassungsrechtlich gewährleisteten Minderjährigenschutz und gegen das landes- und bundesverfassungsrechtlich sowie durch einfaches Bundesrecht geschützte Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern über ihre jugendlichen Kinder. Da dem unmündigen Jugendlichen kein eigenes Aufenthaltsbestimmungsrecht zustehe, sondern nur dessen Eltern, sei der Grundsatz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit verletzt. Es sei auch nicht mehr von einem etwaigen engen Ermessensspielraum des Landesgesetzgebers gedeckt, den Eltern zu vertrauen, dass diese ihren Kindern stets den Zugang zum Wahl- oder Abstimmungslokal, zu Informationsveranstaltungen, Gemeinderatssitzungen, Gerichtsverhandlungen etc. gewähren würden. Auch hierzu fehle es an entsprechenden Untersuchungen, die eine solche Annahme vertretbar erscheinen ließen.

Zugleich werde das Aufenthaltsbestimmungsrecht der Eltern verletzt, da die Eltern ihren Kindern die Teilnahme an Wahlveranstaltungen und Wahlen gewähren müssten.

c) Art. 93 Abs. 1 ThürVerf sei verletzt, da die mit der Einführung des Minderjährigwahlrechts den Gemeinden und Landkreisen durch die Erstellung zusätzlicher Wahlunterlagen entstehenden Mehrkosten nicht ausgeglichen worden seien.

2. Die Antragstellerin ist ferner der Auffassung, dass das Teilnahmerecht von ausländischen Unionsbürgern und Minderjährigen bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden mit Art. 95 i. V. m. Art. 44 Abs. 1, Art. 45 Satz 1 und 2 und Art. 104 ThürVerf unvereinbar sei.

a) Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG gewähre den EU-Ausländern mit Wohnsitz in Thüringen das Recht, die Gemeinderäte, Bürgermeister und Kreistage mit zu wählen, lasse jedoch darüber hinaus keinen landesrechtlichen Spielraum. Für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sehe weder Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG noch die EU-Grundrechtecharta noch die Richtlinie 94/80/EG oder Art. 22 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Teilnahmerecht für EU-Ausländer vor.

---

Art. 40 der Grundrechtecharta der Europäischen Union gewährleiste den EU-Ausländern nur das Recht, an den Kommunalwahlen unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaates teilzunehmen. Ein Recht der EU-Ausländer, auch an Bürgerentscheiden teilzunehmen, gebe der Wortlaut ebenso wenig her wie die Entstehungsgeschichte der EU-Grundrechtecharta.

Auch die Richtlinie 94/80/EG beziehe sich nur auf Kommunalwahlen. Die Richtlinie spreche durchgehend vom aktiven und passiven Wahlrecht auf kommunaler Ebene.

Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG sei nach seinem Wortlaut ebenfalls eindeutig. Es sei daher nicht zulässig, den Begriff der Sachabstimmungen in den Begriff der „Wahlen in Kreisen und Gemeinden“ hineinzuzinterpretieren. Wahlen und Abstimmungen bzw. Wahlen und Volksbegehren sowie Volksentscheide seien vielmehr grundsätzlich unterschiedliche demokratische Legitimationsformen. Deshalb stehe nur volljährigen Deutschen ein Stimmrecht zu.

Zum Zeitpunkt der Verfassungsberatungen im Freistaat Thüringen sei das Institut des Bürgerbegehrens bekannt gewesen. Daher könne nicht argumentiert werden, dass der Verfassungsgeber im Rahmen des Art. 95 ThürVerf eine etwaig gewollte Öffnung für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide über die europarechtlichen Vorgaben hinaus lediglich übersehen habe.

In seinem Urteil vom 7. September 2009 (HVerfG 03/08) habe das Hamburgische Verfassungsgericht Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG zu Recht im Lichte der europarechtlichen Vorgaben ausgelegt und dessen Überlagerung durch das europäische Gemeinschaftsrecht betont. Die Beschränkung der Ausübung von Staatsgewalt mittels Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf Deutsche führe nicht zu einer Kollision mit dem Gemeinschaftsrecht.

In seinem Urteil vom 31. Januar 2014 (St 1/13) habe der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen ausgeführt, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG eine eng auszulegende Ausnahmvorschrift sowie ein integrationsbedingter Zurechnungstatbestand eigener Art sei. Das kommunale Wahlrecht habe für das Volk in den Gemein-

---

den und Kreisen in dem sich aus dem Unionsrecht ergebenden Umfang erweitert werden sollen. Weitere Rechtsfolgen begründe diese Verfassungsnorm nicht. Sie bezwecke lediglich die Öffnung der bundesdeutschen Verfassungsordnung für die unionsrechtlich verankerten Rechtspositionen der Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten, wozu Bürgerbegehren und Bürgerentscheide jedoch gerade nicht gehörten.

Soweit der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 12. Juni 2013 (Vf. 11-VII-11-, VerfGHE BY 66, 70 ff.) Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG geprüft habe, habe er sich vor einer Entscheidung „gedrückt“. Er habe lediglich einen Meinungsstreit wiedergegeben. Seine Ausführungen zum Volksgesetzgebungsverfahren, wonach die Art. 7 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Bayern der Teilnahme ausländischer Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen nicht entgegenstünden, seien unzutreffend und ließen sich auch nicht auf den Freistaat Thüringen übertragen.

Das Teilnahmerecht von EU-Ausländern an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden verstoße gegen Art. 46 Abs. 1 und 2 i. V. m. Art. 83 Abs. 1 und 2 ThürVerf.

Aus dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 31. März 2016 (2 BvR 1576/13) folge nicht, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG so zu lesen sei, dass die Länder verpflichtet wären, ihre kommunalen Sachabstimmungen (und auch das passive Wahlrecht für Bürgermeister und Landräte) für EU-Ausländer zu öffnen. Vielmehr lasse das Bundesverfassungsgericht eine Sympathie für eine restriktive Auslegung erkennen.

Die Einräumung des Rechts an Jugendliche, Bürgerbegehren und Einwohneranträge selbständig als Vertrauensperson zu initiieren, gehe mit enormen juristischen, wirtschaftlichen, zeitlichen und finanziellen Verpflichtungen einher. So müsse beispielsweise der Minderjährige gegen einen etwaigen Ablehnungsbescheid, der ihm persönlich nicht zugestellt werden dürfe, selbst Klage einreichen und den Prozess führen.

---

b) Nach § 1 Abs. 4 ThürEBBG dienten Bürgerbegehren und Einwohneranträge auch dazu, Vertreter der Gemeinde in Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufzufordern. Bürgerbegehren und Einwohneranträge überschritten daher die rein kommunale Ebene, da Zweckverbände über einen überkommunalen Wirkungskreis verfügten und deshalb nicht unter Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG fielen.

c) § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürEBBG sei mit Art. 95 Satz 1 ThürVerf unvereinbar. Es sei möglich, dass sich die Befürworter einer Veränderung „aufspalten“. Das führe dazu, dass selbst eine breite Mehrheit, die auf jeden Fall den jeweiligen Ist-Zustand ablehne und eine Veränderung des bestehenden Zustandes wolle, sich nicht durchsetzen könne. Hierdurch seien der Grundsatz der Freiheit der Abstimmung und der Grundsatz der Abstimmungsgleichheit sowie der im Grundsatz der Abstimmungsgleichheit wurzelnde Grundsatz der Chancengleichheit verletzt.

3. Schließlich trägt die Antragstellerin vor, dass die Einwohnerantragsregelung gegen die verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit des Mandats der Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder, gegen das Demokratieprinzip sowie gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verstoße.

a) Die Einwohnerantragsregelungen verstießen gegen die verfassungsrechtlich verbürgte Mandatsfreiheit der Gemeinderats- und Kreistagsmitglieder sowie der Vertreter in den Zweckverbänden.

Das freie Mandat sei nicht nur für Bundestagsabgeordnete und für Landtagsabgeordnete verfassungsrechtlich verbürgt, sondern auch für kommunale Vertreter des Volkes.

Der Mandatsfreiheit widerspreche insbesondere auch das imperative Mandat, das die Erteilung von Weisungen gegenüber den Gewählten beinhalte. Unzulässig seien auch faktische, insbesondere politische Pressionen, die in ihrer Wirkung einer rechtlichen Einflussnahme gleichkämen.

---

Mittels Einwohnerantrags könnten die Vertreter der Gemeinde in Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufgefordert werden. Vor allem aber könnten Gemeinde- und Kreistage mittels Einwohnerantrags gezwungen werden, über eine gemeindliche Angelegenheit zu beraten und zu entscheiden. Den Gemeinde- und Kreisräten werde damit das von ihrem freien Mandat verfassungsrechtlich gewährleistete Recht, die Tagesordnung ihres Vertretungsgremiums zu bestimmen, genommen und mittels Einwohnerantrags auch in die Hand von 14 Jahre alten deutschen und ausländischen Minderjährigen gelegt.

b) Die Einwohnerantragsregelungen verstießen auch gegen das Demokratieprinzip.

aa) Durch § 1 Abs. 4 ThürEBBG werde ein faktisches Weisungsrecht, unter anderem zu Gunsten von Minderjährigen und Drittstaatsangehörigen, gegenüber den Vertretern der Gemeinde in den Zweckverbänden geschaffen.

bb) Das Rechtsinstitut des Einwohnerantrags sei vergleichbar mit den Volksbefragungsgesetzen der Länder Hamburg und Bremen, die das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 30. Juli 1958 (2 BvF 3/58 u. a. -, BVerfGE 8, 104 ff.) für nichtig erklärt habe. Das Bundesverfassungsgericht habe die vorgesehenen Volksbefragungen nicht als gesellschaftlich-politisches Ereignis, sondern - trotz deren rechtlicher Unverbindlichkeit für die Adressaten der Volksbefragung - als Akt der Bildung des Staatswillens im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG eingestuft.

Es spiele auch keine Rolle, ob man annehme, dass das Einwohnerantragsverfahren unmittelbar nach außen wirke oder dass um die rechtliche Zulässigkeit eines Einwohnerantrags nur behördenintern gestritten werde. Denn als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedürfe, stelle sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar. Es komme nicht darauf an, ob es unmittelbar nach außen wirke oder nur behördenintern die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schaffe. Amtliche Entscheidungen bedürften stets demokratischer Legitimation. Die Festlegung der Tagesordnung der Vertretungskörperschaft sei rechtlich verbindlich und deshalb ein Handeln mit Entscheidungscharakter.



---

c) Sämtliche Staatsgewalt habe vom deutschen (Aktiv-)Volk auszugehen, denn das Grundgesetz sehe die Teilnahme von EU-Ausländern lediglich bei Gemeinde- und Kreistagswahlen vor. Entgegen dieser Vorgabe seien für einen Einwohnerantrag nicht nur Unionsbürger, sondern auch Drittstaatsangehörige teilnahmeberechtigt.

d) Am allerwenigsten seien die 14 Jahre alten deutschen und ausländischen Kinder und Jugendlichen in der Lage, einen Einwohnerantrag selbst zu initiieren und dessen juristische Zulässigkeit vor den Verwaltungsgerichten zu erstreiten (§ 7 Abs. 4 ThürEBBG). Minderjährige Initiatoren eines Einwohnerantrags seien zudem auch nicht in der Lage, die in § 3 Abs. 2 und 3 ThürEBBG vorgesehenen Aufgaben und Verpflichtungen zu erfüllen. Vielmehr bewirke das in Art. 6 und Art. 19 ThürVerf enthaltene allgemeine Persönlichkeitsrecht der Kinder und Jugendlichen sowie das Recht auf eine gesunde geistige Entwicklung ihren Schutz vor einer Teilnahme an einer öffentlichen Gemeinderatssitzung und der Einleitung von gerichtlichen Verfahren, für die den 14-Jährigen kraft Bundesrechts die Prozessfähigkeit fehle. Darüber hinaus sei das Elternrecht verletzt.

e) Die Einwohnerantragsregelungen verstießen gegen das durch Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf sowie Art. 28 Abs. 2 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Landkreise.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof habe am 29. August 1997 (Vf. 8-VII-96 u. a., VerfGHE BY 50, 181 ff.) zutreffend entschieden, dass der Gesetzgeber bei Regelungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide das kommunale Selbstverwaltungsrecht nicht im Kern einschränken dürfe. Zum Selbstverwaltungsrecht gehöre auch, dass die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde und des Landkreises funktionsfähig, insbesondere eigenständig und selbstverantwortlich entscheidungsfähig sein müssten. Demgegenüber sei das Quorum für Einwohneranträge in Höhe von 300 bzw. 1.000 Unterschriften ein Pseudohindernis. Jede noch so kleine Splittergruppe könne diese Schwelle innerhalb weniger Tage erreichen und ggf. durch wiederholte Einwohneranträge die Tagesordnungen der kommunalen Vertretungskörperschaften lahmlegen. Durch die niedrigen Quoren bei Bürgerbegehren stünden den Bürgern bereits ausreichende Möglichkeiten zur Verfügung, um Themen in der Vertretungs-

---

körperschaft notfalls auch gegen den Willen der dortigen Mehrheit auf die Tagesordnung zu bringen.

#### IV.

Die Anhörungsberechtigte zu 1., die Thüringer Landesregierung, hält die Anträge jedenfalls für unbegründet:

1. Die Absenkung des Wahlalters sei verfassungsgemäß.

a) Ein Wahlmindestalter von 16 Jahren im Bereich des Kommunalwahlrechts entspreche den Regelungen in den meisten Bundesländern. Die Absenkung des Wahlalters werde auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur für verfassungsrechtlich unproblematisch gehalten. Art. 38 Abs. 2 GG beziehe sich ausschließlich auf Bundestagswahlen. Das Verfassungsrecht lasse dem Gesetzgeber Spielräume, innerhalb derer er sich auch bewege. Es handele sich im Übrigen um eine politische Entscheidung.

b) Art. 46 Abs. 2 ThürVerf bzw. Art. 38 Abs. 2 GG regelten ausschließlich das Mindestalter für die Landtags- und Bundestagswahlen sowie für Abstimmungen nach Art. 82 Abs. 6 ThürVerf. Würde es sich um Grundsatznormen für das gesamte Wahlrecht und damit auch für die kommunale Ebene handeln, dann hätte es der Regelungen zu den Wahlrechtsgrundsätzen in Art. 95 Satz 1 ThürVerf bzw. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht bedurft.

c) Das Demokratieprinzip lasse sich als organisatorische Konsequenz der Menschenwürde verstehen. Dass die Staatsgewalt vom Volk ausgehe, mache das Volk zum Subjekt. Diese demokratische Subjektqualität spiegele sich im Wahlrecht des Einzelnen wider. Je höher das Mindestwahlalter angesetzt werde, desto mehr stelle sich die Frage, ob eine solche Beschränkung des Wahlrechts mit dem Demokratie-

---

prinzip, mit der Menschenwürde sowie mit den Grundsätzen der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl vereinbar sei.

d) Das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und insbesondere auch die Wahlgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG geböten es nicht, das Wahlalter in allen Bundesländern und auf allen Ebenen gleich auszugestalten. Denn auch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gebiete nicht Uniformität bei der Ausgestaltung aller Wahlrechtsregelungen, sondern lediglich die Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze als solche.

e) Die Absenkung des Wahlalters mildere Begrenzungen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl ab. Sie sei kein Eingriff in verfassungsrechtliche Rechte und Prinzipien und damit nicht rechtfertigungsbedürftig. Dazu stehe nicht im Widerspruch, dass eine solche Ausgestaltung des Grundsatzes nicht beliebig möglich sei. Da eine individualisierende Prüfung der Wahlmündigkeit im Einzelfall nicht in Betracht komme, sei der Gesetzgeber nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, eine generalisierende Grenze zu ziehen. Er sei lediglich gehalten, die hinreichende Einsichtsfähigkeit in nachvollziehbarer Weise zu Grunde zu legen. Dass Minderjährige ein kommunalpolitisches Interesse zeigten und zahlreich von ihrem Wahlrecht Gebrauch machten, sei hingegen kein verfassungsrechtliches Erfordernis.

f) Der Vorrang des Bundesrechts vor dem Landesrecht greife nur, soweit das Bundesrecht überhaupt etwas regle, das sich mit dem Regelungsbereich eines Landesgesetzes überschneide. Das sei hier gerade nicht der Fall, da sich Art. 38 Abs. 2 GG nicht zum landesgesetzlichen Recht der Kommunalwahlen verhalte und deshalb auch nicht mit dessen Inhalt kollidieren könne.

g) Nach dem System des Grundgesetzes sei eine gesonderte Regelung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder entbehrlich. Diese ergebe sich aus Art. 30, 70 GG bzw. im Umkehrschluss daraus, dass solche Landeskompetenzen nicht durch Gesetzgebungskompetenzen des Bundes gesperrt seien und dass die einschlägige Frage nicht materiell verfassungsunmittelbar geregelt sei. Das Wahlrecht sei nach geltendem Bundes- wie Landesverfassungsrecht in hohem Maße konkretisierungs-

---

bedürftig und ausgestaltungsfähig. Art. 28 Abs. 1 GG enthalte keinen Gesetzesvorbehalt, weil er die Verfassungsautonomie der Länder voraussetze und deren Kompetenzen nicht begründe, sondern begrenze. Auch das Wahlrecht sei auf der Grundlage des Art. 95 ThürVerf weiter konkretisierungsbedürftig.

h) Es gebe kein optimiertes, einheitliches Wahlrecht für alle Länder bzw. für alle Ebenen des Staatsaufbaus. Der Landesgesetzgeber könne beispielsweise beim Mindestwahlalter zwischen Parlamentswahlen und Kommunalwahlen differenzieren. Der Föderalismus eröffne auch die Möglichkeit, Regelungen, die sich in anderen Bundesländern bewährt hätten, zu rezipieren. Gerade im Bereich der Organisation der kommunalen Selbstverwaltung hätten die Landesgesetzgeber erhebliche Regelungsspielräume. Sie seien darin lediglich durch das in Art. 28 Abs. 1 GG geregelte Homogenitätsgebot eingeschränkt.

i) Vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sei jedenfalls eine moderate Absenkung des Wahlalters auf die Vollendung des 16. Lebensjahres erfasst. Dies sei im Ländervergleich auch keine neuartige Regelung mit experimentellem Charakter. Die Mehrheit der Länder habe das Kommunalwahlrecht auf die Vollendung des 16. Lebensjahres abgesenkt. Es zeichne sich insoweit ein Trend, wenn nicht bereits ein neuer Standard ab. Solche Standards könnten ihrerseits verfassungsrechtliche Qualität annehmen.

j) Weil Wahlen für den demokratischen Prozess von zentraler Bedeutung seien, bedürfe es guter und spezifischer Gründe, Minderjährige auszuschließen. Die Beschränkung der Geschäftsfähigkeit schütze Minderjährige davor, individuelle rechtliche Verpflichtungen einzugehen. Beim Wahlrecht gehe es aber darum, ihnen das Recht einzuräumen, an der Legitimation der Hoheitsgewalt mitzuwirken. Unzumutbare, die Interessen Minderjähriger oder das elterliche Erziehungsrecht in verfassungswidriger Weise beeinträchtigende Verpflichtungen Minderjähriger entstünden dadurch nicht.

k) Der Landesgesetzgeber habe in rational nachvollziehbarer Weise die Altersgrenze lediglich um zwei Jahre abgesenkt. Ausweislich der Plenar- und Ausschussprotokolle

---

habe sich der Gesetzgeber mit der Frage der Reife von Jugendlichen ab 16 Jahren für Kommunalwahlen auseinandergesetzt. In der kontroversen Diskussion seien zur Abstützung der politischen Argumente amtliche Statistiken im Ländervergleich und wissenschaftliche Studien herangezogen worden. Damit genüge der Gesetzgeber den Anforderungen der Rechtsprechung an die Begründung und Begrenzung einer Absenkung des Wahlalters. Für eine verfassungsgemäße Ausübung des bestehenden Einschätzungsspielraums reiche es aus, wenn sich der Gesetzgeber auf nachvollziehbare fachliche Erwägungen stützen könne. Dadurch, dass der Gesetzgeber in Thüringen Stellungnahmen aus anderen Ländern abgefragt und ausgewertet habe, könne er die Plausibilität seiner Erwägungen auch auf die dortigen Erfahrungen stützen. Die Entscheidungsfindung sei umso nachvollziehbarer, als in mehreren anderen Ländern auch Expertenanhörungen zur Frage der hinreichenden Reife 16-Jähriger in den Gesetzgebungsprozess eingeflossen seien.

l) Der Umstand, dass geisteskranke Erwachsene im Falle ihrer Betreuung von der Wahl ausgeschlossen würden, geisteskranke Minderjährige hingegen nicht, verstoße nicht gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Wahl nach Art. 95 Satz 1 ThürVerf bzw. nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG.

Die Ratio dieser Ungleichbehandlung sei plausibel und legitim. Ausgangspunkt der Überlegungen sei, dass jeder Ausschluss vom Wahlrecht einerseits rechtfertigungsbedürftig und andererseits strikt formal zu handhaben sei. Das Demokratieprinzip mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl sei auf eine quantitative Verbreiterung der Legitimationsbasis angelegt und nicht auf eine qualitative Optimierung maximaler Urteilsfähigkeit der an der demokratischen Entscheidung Beteiligten. Es gebe auch keine legitimen Instrumente, um Stimmabgaben zu verhindern, die nicht ernsthaft bzw. aus irrationalen Motiven erfolgten. Die Demokratie lebe davon, dass es genug Menschen gebe, die ihr Wahlrecht verantwortungsvoll wahrnehmen. Unabhängig davon, ob Geistesranke überhaupt von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen würden und in der Lage seien, eine gültige Stimme abzugeben, sei es jedenfalls fernliegend, dass der Gesetzgeber ein eigenes Verfahren regele, um dies auszuschließen.

---

Fernliegend sei die Annahme, das bundesrechtliche Betreuungsrecht - ebenso wie Vorschriften über die Strafbarkeit von Wahlfälschungen - beschränke den Landesgesetzgeber in der Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts, einer seiner Kernkompetenzen. Vielmehr sei zu konstatieren, dass in einem föderalistischen System eine umfassende Konsistenz der Rechtsordnung nicht erreicht werden könne und dass die verfassungsrechtlichen Gleichheitssätze bundesstaatlich bedingten Ungleichheiten nicht entgegenstünden.

2. Das Teilnahmerecht von Minderjährigen und von EU-Ausländern an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sei ebenfalls verfassungsgemäß.

Soweit ersichtlich, werde in allen Ländern, die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene vorsähen, bestimmt, dass daran die bei Kommunalwahlen stimmberechtigten Bürger und damit auch die EU-Ausländer teilnehmen dürften. Nach herrschender Auffassung begegne es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn die Länder den ausländischen Bürgern der Europäischen Union neben dem Wahlrecht das Recht zur Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden einräumten. Das Recht der EU-Bürger auf demokratische Partizipation müsse unabhängig davon gelten, wie die Länder die demokratische Teilhabe an der kommunalen Selbstverwaltung ausgestalteten.

3. Schließlich sei auch das Institut des Einwohnerantrags verfassungsgemäß.

Dass bereits Einwohnern ab Vollendung des 14. Lebensjahres die Möglichkeit eröffnet werde, sich an einem Einwohnerantrag zu beteiligen, entspreche der Rechtslage in sechs Bundesländern. In fünf Ländern werde diese Möglichkeit den Einwohnern ab Vollendung des 16. Lebensjahres eröffnet. Beim Einwohnerantrag gehe es weder um Wahlen noch um Sachentscheidungen, sondern lediglich darum, Themen auf die Tagesordnung der gewählten Gemeinderäte zu bringen. Mangels Entscheidungscharakters werde keine Herrschaft ausgeübt. Die Entscheidungskompetenz bleibe beim Gemeinderat.

---

## V.

Der Anhörungsberechtigte zu 2., der Thüringer Landtag, hat von einer Stellungnahme abgesehen.

## B .

Der Verfassungsgerichtshof ist trotz der im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch nicht erfolgten Wahl eines Nachfolgers für Prof. Dr. Aschke als Präsident des Verfassungsgerichtshofs ordnungsgemäß besetzt; inzwischen, am 21. Juni 2018 und damit drei Monate nach dem Ausscheiden von Prof. Dr. Aschke aus dem Verfassungsgerichtshof, ist die Nachwahl erfolgt (vgl. zu dieser Frage u. a. ThürVerfGH, Beschluss vom 11. April 2018 - 11/18 -, S. 3 des amtlichen Umdrucks).

## C .

Der Antrag ist zulässig, aber unbegründet.

## I.

Nach Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG prüft der Verfassungsgerichtshof im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle die Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Thüringer Verfassung und damit grundsätzlich weder mit dem Grundgesetz noch mit einfachem Bundesrecht.

1. Allerdings lässt sich die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes nur mit Blick auf die durch das Grundgesetz bewirkte bundesstaatliche Kompetenzteilung beurteilen. Der Verfassungsgerichtshof greift daher bei der Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit mittelbar auf die Kompetenznormen des Grundgesetzes zurück (ThürVerfGH, Beschluss vom 7. Dezember 2016 - 28/12 -, juris Rn. 76 m. w. N.).

---

2. Prüfungsmaßstab des Verfassungsgerichtshofs kann zusätzlich sogenanntes hineinwirkendes Bundesverfassungsrecht sein, das als ungeschriebener Bestandteil des Landesverfassungsrechts gilt (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [101] = juris Rn. 94; Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, BVerfGE 103, 332 [351 f.] = juris Rn. 67 ff.), wie es etwa für Art. 21 Abs. 1 GG anerkannt ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 18. Juli 2006 - 8/05 -, LVerfGE 17, 511 [515] = juris Rn. 23).

3. Soweit die Landesverfassung die Vorgaben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG inkorporiert, bilden auch die darin enthaltenen Verfassungsgebote einen vom Verfassungsgerichtshof zu beachtenden Prüfungsmaßstab (so für einen Fall der Verfassungsänderung VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 2017 - 16/16 -, juris Rn. 55, 57 f.; demgegenüber offengelassen durch ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 - 13/10 -, LVerfGE 22, 547 [569] = juris Rn. 124). Zwar handelt es sich bei Art. 28 Abs. 1 GG um eine bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung, die für die Länder, aber nicht in den Ländern gilt. Die Thüringer Verfassung lässt indes eine Auslegung zu, die dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes in konsistenter Weise Rechnung trägt. Dies erfolgt für die Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG über die Auslegung von Art. 44 Abs. 1, Art. 45 und Art. 47 Abs. 4 ThürVerf und für die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 bis 4 GG über die Auslegung von Art. 95 ThürVerf. Soweit das Grundgesetz dagegen keine zwingenden Vorgaben für das Landesverfassungsrecht vorsieht, gilt der Grundsatz, dass das Grundgesetz und das Landesverfassungsrecht autonome Verfassungsräume konstituieren, so dass sich auch die Entscheidungsmaßstäbe des Verfassungsgerichtshofs allein nach der Thüringer Verfassung richten.

4. Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Bundesstaatsprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet, dass der Landesgesetzgeber in Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenz auf einen bundesrechtlich geregelten Sachbereich nur einwirken darf, wenn dadurch die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998 - 1 BvR 2306/96 u. a. -, BVerfGE 98, 265 [301] = juris Rn. 162; Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95 u. a. -, BVerfGE 98, 106 [118 f.] = juris Rn. 58). Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Rechtsprechung



---

jüngst aufgegriffen und dabei betont, dass konzeptionelle Entscheidungen des zuständigen Bundesgesetzgebers auch durch auf Spezialzuständigkeiten gründende Einzelentscheidungen eines Landesgesetzgebers nicht verfälscht werden dürfen (BVerwG, Urteil vom 27. September 2017 - 6 C 34/16 -, juris Rn. 21). Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seinem Urteil vom 22. Februar 2017 (VGH N 2/15 -, juris Rn. 118) diesen Maßstab übernommen und dem Rechtsstaatsprinzip der Landesverfassung zugeordnet.

Das auch dem Rechtsstaatsprinzip der Thüringer Verfassung inhärente Gebot der bundesstaatlichen Widerspruchsfreiheit unterscheidet sich von Art. 31 GG dadurch, dass nicht etwa eine landesrechtliche Norm dem einfachen Bundesrecht im Sinne eines echten Normkonflikts zu Lasten eines konkreten Normadressaten widerspricht. Vielmehr handelt es sich um Fälle einer rein wertungsmäßig zu behandelnden Widersprüchlichkeit des Landesrechts zum Regelungskonzept des Bundesgesetzgebers. Aus der bisherigen Rechtsprechung ergeben sich dabei keine eindeutigen Maßstäbe. Es bedarf einer Würdigung im Einzelfall, ob die konzeptionellen Widersprüche, einschließlich ihrer Auswirkungen auf die Normunterworfenen, ein rechtsstaatlich nicht mehr hinnehmbares Ausmaß mit der Folge der Verfassungswidrigkeit erreichen.

## II.

Art. 1 Nr. 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Kommunalwahlgesetzes vom 3. Dezember 2015 (GVBl. S. 181) ist mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

1. Die Vorschrift ist formell verfassungsgemäß.

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gibt den Ländern nur vor, welche Wahlrechtsgrundsätze sie bei kommunalen Wahlen zu beachten haben, belässt ihnen aber die Gesetzgebungszuständigkeit zur Ausgestaltung. Auch aus den Art. 70 ff. GG ergibt sich keine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Kommunalwahlrecht, so dass die Länder für diese Materie zuständig sind, Art. 70 Abs. 1 GG.

---

Verfahrensfehler im Gesetzgebungsprozess sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Insbesondere wurden der Gemeinde- und Städtebund Thüringen sowie der Thüringische Landkreistag und damit die kommunalen Spitzenverbände angehört. Das nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erforderliche Anhörungsverfahren ist somit erfolgt.

2. Die Vorschrift ist auch materiell verfassungsgemäß.

a) Die Absenkung des Wahlalters verstößt nicht gegen den Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 45 Satz 1 ThürVerf).

aa) Nach Art. 45 Satz 1 ThürVerf geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Es verwirklicht seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 45 Satz 2 ThürVerf). Es handelt mittelbar durch die verfassungsgemäß bestellten Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 45 Satz 3 ThürVerf). Inhaltlich entspricht die Landesverfassung damit den Vorgaben des Art. 20 Abs. 2 GG, die bei ihrer Auslegung zu berücksichtigen sind, wie aus der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG folgt.

bb) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG - wie auch seine Stellung und der Normzusammenhang belegen - nicht allein das Prinzip der Volkssouveränität. Vielmehr bestimmt diese Vorschrift selbst, wer das Volk ist, das in Wahlen, Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) Staatsgewalt ausübt: Es ist das Staatsvolk der Bundesrepublik Deutschland bzw., in den Worten der Präambel und der Art. 1 Abs. 2, Art. 56 und 146 GG, das deutsche Volk. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG hat nicht zum Inhalt, dass sich die Entscheidungen der Staatsgewalt von den jeweils Betroffenen her zu legitimieren haben. Vielmehr muss die Staatsgewalt als Subjekt das Volk - als eine zur Einheit verbundene und auf Dauer angelegte Gruppe von Menschen - haben.

Das Volk, von dem die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland ausgeht, wird nach dem Grundgesetz von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen gebildet. Die Zugehörigkeit zum

---

Staatsvolk der Bundesrepublik wird also grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit vermittelt. Die Staatsangehörigkeit ist die rechtliche Voraussetzung für den gleichen staatsbürgerlichen Status, der einerseits Pflichten, andererseits und insbesondere aber auch die Rechte begründet, durch deren Ausübung die Staatsgewalt in der Demokratie ihre Legitimation erfährt (vgl. zum Ganzen BVerfGE 83, 37 [50 f.] = juris Rn. 53 f.).

Auch die den Ländern zukommende Staatsgewalt kann gemäß Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG nur von denjenigen getragen werden, die Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sind. Insofern tritt der territorial begrenzte Verband der im Bereich des jeweiligen Landes lebenden Deutschen, das (Landes-)Volk, als Legitimationssubjekt an die Stelle des Staatsvolkes der Bundesrepublik Deutschland oder - wie etwa bei der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene und der Ausführung von Bundesgesetzen - an seine Seite. Im Ergebnis gilt nichts anderes, soweit durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Vertretung des Volkes auch für die Kreise und Gemeinden vorgeschrieben wird. Schon der Wortlaut der Norm, der - abgesehen von der territorialen Begrenzung - den Begriff „Volk“ einheitlich für Länder, Kreise und Gemeinden verwendet, weist darauf hin, dass es sich auch hier ausschließlich um die Deutschen handelt, die jeweils das Volk bilden und dessen Vertretung wählen (BVerfGE 83, 37 [53] = juris Rn. 57 f.). Die Vorschrift gewährleistet damit für alle Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland die Einheitlichkeit der demokratischen Grundlage (BVerfGE 83, 37 [53] = juris Rn. 60). Ergänzend bestimmt Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG, dass bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar sind. Hiermit setzt die Bundesrepublik Deutschland das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen für Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten nach Art. 22 Abs. 1 AEUV um.

Das Volk als Legitimationssubjekt der Gemeinden und Kreise in der Bundesrepublik Deutschland bestimmt sich neben dem Staatsangehörigkeitsband ausschließlich nach der Wohnsitznahme im Hoheitsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft (BVerfGE 83, 37 [55] = juris Rn. 63). Dementsprechend ordnet

---

Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG den einzelnen Gemeinden und Kreisen einen territorial definierten Ausschnitt aus dem Volk zu, das durch die deutschen Staatsangehörigen und die ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG bzw. Art. 104 ThürVerf gleichgestellten Personen gebildet wird. Hinzu treten die Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, die ihren Hauptwohnsitz in der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaft haben.

cc) Im Übrigen definiert Art. 20 Abs. 2 GG die weiteren Voraussetzungen nicht, unter denen das Volk seine Hoheitsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen ausübt. Im Hinblick auf das Wahlalter regelt vielmehr der mit Art. 20 Abs. 2 GG gleichrangige Art. 38 Abs. 2 GG den Kreis der zur Teilnahme an Bundestagswahlen berechtigten Bürger im status activus. Ergäbe sich bereits aus dem Demokratieprinzip und dem Prinzip der Volkssouveränität eine Altersgrenze für die Wahlberechtigung, hätte es der Vorschrift des Art. 38 Abs. 2 GG nicht bedurft. Ferner lässt Art. 38 Abs. 3 GG eine Einschränkung des Kreises der Wahlberechtigten durch den Gesetzgeber zu, soweit er im Anwendungsbereich des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen deutsche Staatsangehörige vom Wahlrecht ausschließt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012 - 2 BvC 1/11 u. a. -, BVerfGE 132, 39 [47 f.] = juris Rn. 24 f.).

Die verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen den Angehörigen des Staatsvolks und - innerhalb dieser Gruppe - den Wahlberechtigten ist auch aus Gründen des Bundesstaatsprinzips geboten, da Art. 38 Abs. 2 GG nur für die Wahlen zum Deutschen Bundestag, nicht aber zu den Landtagen und den kommunalen Vertretungen Geltung beansprucht (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1957 - 2 BvR 1/57 -, BVerfGE 6, 445 [447] = juris Rn. 14 m. w. N.). In dem durch Art. 28 Abs. 1 GG gezogenen Rahmen steht es den Ländern frei, die entsprechende Wahlberechtigung gesetzlich näher zu definieren.

Daher schreibt Art. 20 Abs. 2 GG - entgegen der Auffassung der rin - selbst keine Altersgrenze für die Aktivbürger vor. Über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sind den Ländern lediglich der Grundsatz der Volkssouveränität und der Volksbegriff nach Art. 20 Abs. 2 GG verbindlich vorgegeben. Hätte das Grundgesetz dagegen die Wahlberechtigung auch für Landtags- und

---

Kommunalwahlen einheitlich festlegen wollen, hätte es einer ausdrücklichen Formulierung oder jedenfalls einer Bezugnahme auf Art. 38 Abs. 2 GG in Art. 28 Abs. 1 GG bedurft.

dd) Eine analoge Anwendung des Art. 38 Abs. 2 GG auf Wahlen und Abstimmungen in den Ländern ist - unabhängig vom Fehlen einer Regelungslücke - auch mit Rücksicht auf die selbständigen Verfassungsräume von Bund und Ländern ausgeschlossen. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt nur, dass die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auch bei politischen Wahlen in den Ländern gelten. Die Länder haben diesem Verfassungsgebot bei der Regelung des Wahlrechts zu ihren Länderparlamenten und auf kommunaler Ebene zu genügen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998 - 2 BvR 1953/95 -, BVerfGE 99, 1 [7 f.] = juris Rn. 30 m. w. N.).

ee) Zudem spricht die Genese des Art. 38 Abs. 2 GG gegen die Annahme, dass das Prinzip der Volkssouveränität für eine Wahlberechtigung die Volljährigkeit voraussetzt. Bis zum Inkrafttreten des Siebenundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 31. Juli 1970 (BGBl. I S. 1161) am 6. August 1970 war wahlberechtigt, wer das 21. Lebensjahr und wählbar, wer das 25. Lebensjahr vollendet hatte. Der die Volljährigkeit regelnde § 2 BGB wurde jedoch erst mit dem Gesetz zur Neuregelung des Volljährigkeitsalters vom 31. Juli 1974 (BGBl. I S. 1713), das am 1. Januar 1975 in Kraft trat, abgeändert. Bis zu diesem Zeitpunkt begann die Volljährigkeit mit Vollendung des 21. Lebensjahres. Insofern stimmten Wahlrecht und Volljährigkeit in diesem Zeitraum nicht überein, was bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag im Jahr 1972 zum Tragen kam. Hinge das Wahlrecht zwingend von der Volljährigkeit ab, hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber Art. 38 Abs. 2 GG nicht abändern können, ohne gegen das durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Prinzip der Volkssouveränität zu verstoßen.

b) Die Absenkung des Wahlalters verstößt nicht gegen Art. 46 Abs. 2 ThürVerf.

Nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf ist wahl- und stimmberechtigt sowie wählbar jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet und seinen Wohnsitz im Freistaat hat. Zwar

---

befindet sich dieser Artikel im Ersten Abschnitt des Zweiten Teils der Verfassung, der die Überschrift „Grundlagen“ trägt. Gleichwohl handelt es sich nicht um eine allgemeine Vorschrift, die für sämtliche Wahlen gilt. Art. 46 Abs. 2 ThürVerf steht in unmittelbarem Zusammenhang mit Art. 46 Abs. 1 ThürVerf, der sich auf die Wahlen nach Art. 49 Abs. 1 ThürVerf und auf Abstimmungen nach Art. 82 Abs. 6 ThürVerf bezieht. Mit Wahlen nach Art. 49 Abs. 1 ThürVerf sind - nur - die Wahlen zum Thüringer Landtag gemeint. Insofern regelt Art. 46 Abs. 2 ThürVerf lediglich die Wahlberechtigung zum Thüringer Landtag und ist keine allgemeine Vorschrift für alle Wahlen in Thüringen. Auch der für die Wahlen in Gemeinden und Gemeindeverbänden geltende Art. 95 Satz 1 ThürVerf nimmt nicht auf Art. 46 Abs. 2 ThürVerf Bezug.

c) Die Absenkung des Wahlalters steht im Einklang mit dem Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl nach Art. 95 Satz 1 ThürVerf.

aa) Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Diese Wahlrechtsgrundsätze gelten als allgemeine Rechtsprinzipien für Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen und kommunalen Bereich (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 - 2 BvR 134/76 u. a. -, BVerfGE 47, 253 [276 f.] = juris Rn. 50). Art. 95 Satz 1 ThürVerf greift diese Vorgaben für die kommunale Ebene auf. Obwohl damit nur inhaltlich wiederholt wird, was auch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für die Kommunalvertretungen vorschreibt, entfaltet Art. 95 ThürVerf seine Bedeutung vor dem Hintergrund der Systematik der Landesverfassung und ist in Bezug zu den sonstigen Normen dieser Verfassung auszulegen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 - 22/05 -, LVerfGE 19, 495 [511] = juris Rn. 78).

bb) Die Ordnung des kommunalen Wahlrechts obliegt aufgrund von Art. 28 Abs. 1 GG dem Landesgesetzgeber. Dabei kommt ihm ein Gestaltungsspielraum zu, der seine Grenzen insbesondere in den verfassungsrechtlich gewährleisteten Wahlrechtsgrundsätzen findet (vgl. BVerfGE 99, 1 [11] = juris Rn. 45 f. m. w. N.). Die Wahlrechtsgrundsätze gelten allerdings nicht schrankenlos. Die Natur der Sache bringt es mit sich, dass nicht jeder der verfassungsrechtlich festgelegten Wahlrechts-

---

grundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden kann. Abweichungen von einzelnen Wahlrechtsgrundsätzen können aus zwingenden Gründen, insbesondere im Interesse der Einheitlichkeit des gesamten Wahlsystems und zur Sicherung der mit ihm verfolgten demokratischen Prinzipien entsprechenden staatspolitischen Zielen, zulässig bzw. geboten sein (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 11. März 1999 - 30/97 -, LVerfGE 10, 479 [491 f.] = juris Rn. 49 m. w. N.).

cc) Aufgrund der Allgemeinheit der Wahl haben alle Staatsbürger das Recht zu wählen und gewählt zu werden. Dieser Wahlrechtsgrundsatz untersagt den unberechtigten Ausschluss von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl überhaupt und verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszunehmen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 12. Juni 1997 - 13/95 -, LVerfGE 6, 387 [397] = juris Rn. 57 m. w. N.). Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl liegt indes nicht vor, wenn für einen Ausschluss vom Wahlrecht zwingende Gründe streiten. So hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem entschieden, dass Beschränkungen der Allgemeinheit der Wahl durch die Einführung eines Mindestwahlalters (BVerfG, Beschluss vom 21. September 1979 - 2 BvR 350/75 -, BVerfGE 42, 312 [340 f.] = juris Rn. 69) verfassungsrechtlich zulässig sind.

dd) Die Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre verletzt den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht, da hiermit der Kreis der Wahlberechtigten nicht eingeschränkt, sondern erweitert wird. Absenkungen des Mindestwahlalters finden ihre Begrenzung allerdings in der Funktion der Wahlen als zentrale politische Integrationsvorgänge einer Demokratie. Dabei handelt es sich um eine immanente (bzw. ungeschriebene) Grenze des Grundsatzes der Allgemeinheit. Das Wahlrecht muss insoweit nicht nur den Charakter der Wahl als einen formal geordneten Vorgang der politischen Willensbildung des Volkes gewährleisten, sondern auch die Kommunikationsfunktion der Wahl sichern. Demokratie setzt, soll sie sich nicht in einem rein formalen Zurechnungsprinzip erschöpfen, freie und offene Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten voraus. Dies gilt nicht nur für den Wahlakt selbst, in dem sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin und nicht umgekehrt vollziehen muss. Als gleichermaßen wichtig für die Legitimität demokratischer Ord-

---

nung erweist sich der beständige Dialog zwischen Parlament und gesellschaftlichen Kräften (vgl. BVerfGE 132, 39 [50 f.] = juris Rn. 32 f. m. w. N.). Eine solche Kommunikation erfordert ein Mindestmaß an Kommunikationsvermögen des Wählers, das wiederum Verständnis für die Wahl, Kenntnisse von der Politik und die Fähigkeit, sich eine eigene Meinung zu bilden, voraussetzt. Diese Bedingungen ziehen einer Absenkung des Wahlalters eine verfassungsrechtliche Grenze.

ee) Allerdings ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl und die Sicherung ihrer politischen Kommunikationsfunktion zum Ausgleich zu bringen. Aufgrund des dem Gesetzgeber zukommenden Spielraums beschränkt sich die verfassungsgerichtliche Prüfung lediglich darauf, ob dessen Grenzen überschritten sind, erstreckt sich aber nicht darauf, ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Sofern sich eine solche Regelung an einem Ziel orientiert, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl wie auch seine immanenten Grenzen nur feststellbar, wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (vgl. BVerfGE 132, 39 [48 f.] = juris Rn. 26 f. m. w. N.; für die Gleichheit der Wahl vgl. ThürVerfGH LVerfGE 19, 495 [505 f.] = juris Rn. 53 m. w. N.).

ff) Der Gesetzgeber ist insbesondere befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Berücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die Strenge demokratischer Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen. Die Befugnis zur Typisierung bedeutet, dass Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammengefasst und dabei Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend vernachlässigt werden dürfen. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen. Insbesondere darf der Gesetzgeber für eine gesetzliche Typisierung kei-



---

nen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen. Für das Wahlrecht im Besonderen gilt, dass der Gesetzgeber sich bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat. Zudem ist der Gesetzgeber verpflichtet, eine die Allgemeinheit der Wahl berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat (vgl. zum Ganzen BVerfGE 132, 39 [49 f.] = juris Rn. 28 ff. m. w. N.).

gg) Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen durch die Absenkung des Mindestalters für die Ausübung des aktiven Wahlrechts die Jugendlichen so früh wie möglich an den demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben können (LTDrucks 6/685, S. 4). Hierbei handelt es sich um ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts verfolgen darf. Die getroffene Regelung ist auch geeignet, das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel zu erreichen. Für die Frage, ob er die Grenzen des ihm zukommenden Gestaltungsspielraums überschritten hat, kommt es allerdings entscheidend an, ob bei einer typisierenden Betrachtung seine Einschätzung zutrifft, dass bereits 16- und 17-Jährige über ein Mindestmaß an politischen Kenntnissen und Verständnis für Kommunalwahlen verfügen. Dabei können zur Einschätzung der politischen Wirklichkeit ggf. auch Erfahrungen aus anderen Bundesländern herangezogen werden (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 19, 495 [507] = juris Rn. 58).

hh) Im Gesetzgebungsverfahren erfolgte eine Anhörung der kommunalen Spitzenverbände in Thüringen, der Vertreter anderer Länder, die bereits das Wahlalter abgesenkt hatten, und von Vertretern politischer Interessengruppen. Aus den zahlreichen Ausführungen ergibt sich zum einen, dass in den Ländern, in denen bereits das Wahlalter abgesenkt wurde, die Wahlbeteiligung der 16- und 17-Jährigen zumeist etwas unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung lag. Zum anderen verdeutlichten die Aussagen, dass die Frage nach dem politischen Interesse dieser Altersgruppe

---

und ihrer Urteilsfähigkeit von weiteren individuellen und sozialen Bedingungen abhängt, ohne dass sich insoweit eindeutige Zusammenhänge oder determinierende Faktoren feststellen lassen. Dass das Vorliegen derartiger Bedingungen kausal ausschließlich mit dem Erreichen des 18. Lebensjahrs zusammenhängt, wurde in keiner der Stellungnahmen vorgetragen. Ebenso lagen keine fachwissenschaftlichen Erkenntnisse vor, wonach 16- und 17-Jährige typischerweise nicht in der Lage wären, die politische Bedeutung von Kommunalwahlen zu verstehen und ihre Tragweite einzuschätzen. Zwar meint die Antragstellerin, dass derartige Zusammenhänge eines - positiven - wissenschaftlichen Nachweises bedürften. Allerdings ergibt sich weder aus Art. 95 Satz 1 ThürVerf noch aus dem Demokratieprinzip (Art. 45 Satz 1 und 2 ThürVerf) die Anforderung, dass Änderungen des Mindestwahlalters eine vorherige fachwissenschaftliche Begutachtung voraussetzen.

ii) Art. 95 Satz 1 ThürVerf räumt dem Gesetzgeber einen weiten Beurteilungsspielraum ein, um die Reife und Einsichtsfähigkeit 16- und 17-jähriger Wähler in kommunalpolitische Zusammenhänge einzuschätzen. Jedenfalls bei einer typisierenden Betrachtung sind die Grenzen dieses Beurteilungsspielraums nicht verletzt. Das Vorhandensein politischer Einsichtsfähigkeit in kommunale Belange und ein Verständnis für die Bedeutung von Wahlen lassen sich bei Jugendlichen dieser Altersgruppe nicht offenkundig verneinen. Dass Gegenstand dieser politischen Gestaltungsentscheidung nicht nur die Absenkung des Wahlalters, sondern auch die damit verbundene Einräumung eines Stimmrechts bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden war, führt zu keiner anderen Bewertung. Diese Institute setzen kein höheres Maß an Reife und Einsichtsfähigkeit voraus, als es bei Kommunalwahlen erforderlich ist.

Die Verschränkung der Aufgabenkreise von Europa-, Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik begründet ebenfalls keine andere Bewertung. Dieses Phänomen mag zwar auf allen politischen Ebenen zu einer Zunahme von Komplexität geführt haben. Gemessen am Aufgabenkreis der Kommunen können die zwischen den verschiedenen politischen Ebenen bestehenden Wechselwirkungen indes nicht zu einer Reduzierung des dem Landesgesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums führen mit der Folge, dass das Wahlalter unverändert mit der Volljährigkeit verknüpft bleiben

---

muss. Zudem weisen Kommunalwahlen im Unterschied zu Parlamentswahlen nach wie vor einen ausgeprägten örtlichen Bezug auf.

jj) Entgegen der Annahme der Antragstellerin setzt die Wahlberechtigung auch keine kontinuierliche Befassung und Auseinandersetzung der Bürger mit den politischen Entwicklungen über eine gesamte (vergangene) Wahlperiode voraus. Dies kommt einfachrechtlich etwa in der Regelung in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) zum Ausdruck, wonach bei Auslandsdeutschen ein dreimonatiger, ununterbrochener Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland nach Vollendung des 14. Lebensjahres ausreicht, um die Wahlberechtigung zu begründen (zur Vorgängerregelung siehe BVerfGE 132, 39 [57 f.] = juris Rn. 51 ff.). Noch deutlicher zeigt sich in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BWahlG, dass bereits die persönliche und unmittelbare Vertrautheit mit und das Betroffensein von den politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland die Wahlberechtigung vermittelt. Eine aktive und kontinuierliche Befassung verlangt der einfache Bundesgesetzgeber demgegenüber nicht. Für das Landesverfassungsrecht gilt nichts Anderes.

d) Es verstößt nicht gegen den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nach Art. 95 Satz 1 ThürVerf, dass volljährige Wahlberechtigte, für die ein Betreuer zur Besorgung aller Angelegenheiten bestellt ist, regelmäßig vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, während dies für Minderjährige nicht der Fall ist.

aa) Aufgrund des dem Gesetzgeber zukommenden Spielraums beschränkt sich die verfassungsgerichtliche Prüfung darauf, ob dessen Grenzen überschritten sind, erstreckt sich aber nicht darauf, ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat. Sofern sich eine differenzierende Regelung an einem Ziel orientiert, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, ist ein Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nur feststellbar, wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (vgl. BVerfGE 132, 39 [48 f.] = juris Rn. 26 f. m. w. N.; sowie ThürVerfGH LVerfGE 19, 495 [505 f.] = juris Rn. 53 m. w. N.). Der Gesetzgeber ist - wie bereits ausgeführt - insbesondere befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung unter Be-

---

rücksichtigung der Grenzen, die die Bedeutung des Wahlrechts und die Strenge demokratischer Egalität seinem Bewertungsspielraum setzen, Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen.

bb) Die Ungleichbehandlung der Gruppe der minderjährigen Wahlberechtigten, für die bei Erreichen der Volljährigkeit gegebenenfalls ein Betreuungsverhältnis angeordnet wird, und der Gruppe der unter Betreuung stehenden und vom Wahlrecht ausgeschlossenen Erwachsenen überschreitet nicht die verfassungsrechtlichen Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums.

Vom Wahlrecht ausgeschlossen ist nach § 2 Nr. 2 ThürKWG derjenige, für den zur Besorgung aller seiner Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, sofern er nicht durch eine Bescheinigung nachweist, dass auf seinen Antrag die Bestellung des Betreuers nach § 1896 Abs. 1 Satz 3 BGB erfolgt ist. Damit hat sich der Landesgesetzgeber in verfassungsrechtlich zulässiger Weise dafür entschieden, nur diejenigen Personen von der Wahl auszuschließen, bei denen gerichtlich festgestellt ist, dass die Krankheit oder Behinderung so gravierend ist, dass sie zur eigenverantwortlichen Entscheidung insgesamt nicht mehr in der Lage sind. Dieser Anknüpfungspunkt ist geeignet, Personen von der Wahl auszuschließen, denen die erforderliche Einsicht in das Wesen und die Bedeutung der Wahl fehlt. Er ist Bestandteil der verfassungsgemäßen Ordnung und wurde von der Verfassungsgerichtsbarkeit von jeher als mit den Wahlgrundsätzen vereinbar angesehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 1984 - 2 BvC 2/84 -, BVerfGE 67, 146 [148] = juris Rn. 4). Außerdem trägt dieser Anknüpfungspunkt der verfassungsrechtlichen Wertordnung Rechnung, indem er in Ansehung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl den Kreis derjenigen, die vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, möglichst klein hält und niemand von der Wahl ausschließt, bei dem die fehlende Einsicht nicht sicher feststeht (BayVerfGH, Entscheidung vom 9. Juli 2002 - Vf. 9-VII-01 -, VerfGHE BY 55, 85 [94] = juris Rn. 59).

cc) Allerdings kann nach § 1896 Abs. 1 Satz 1 BGB die Betreuung nur bei Volljährigen angeordnet werden. Die Altersgrenze trägt dem Personensorgerecht der Erziehungsberechtigten nach § 1626 BGB Rechnung, die zeitlich bis zur Vollendung des

---

18. Lebensjahres besteht. Soweit § 1908a Satz 1 BGB die vorsorgliche Betreuerbestellung auch für Personen zulässt, die das 17. Lebensjahr vollendet haben, wird diese Maßnahme erst mit dem Eintritt der Volljährigkeit wirksam (§ 1908a Satz 2 BGB). Im Rahmen des § 1 Abs. 1 Nr. 1 ThürKWG kann das zur Folge haben, dass an den Wahlen Personen teilnehmen könnten, die - wären sie volljährig - vom Wahlrecht mangels Einsichtsfähigkeit ausschließbar wären. Solche Minderjährige hätten womöglich das Kommunalwahlrecht lediglich für den Zweijahreszeitraum zwischen der Vollendung des 16. und des 18. Lebensjahres und würden es anschließend wieder verlieren.

dd) Hierbei handelt es sich indes um atypische Fälle, die der Gesetzgeber generalisierend vernachlässigen durfte. So kann nicht davon ausgegangen werden, dass die bei Betreuten bestehenden Defizite bei der Besorgung ihrer Angelegenheiten stets oder auch nur in der Regel bereits im Alter von 16 und 17 Jahren vorlagen. Die Gründe, die zu einer Betreuung führen, sind vielfältig und werden häufig erst in späteren Lebensphasen eintreten. Ausweislich der Statistiken des Bundesamtes für Justiz gab es im Freistaat Thüringen - jeweils bezogen auf 1.000 Einwohner - 11,10 Betreuungsverfahren im Jahr 2001, 15,08 im Jahr 2005, 18,10 im Jahr 2010 und 17,61 im Jahr 2015. Darin enthalten sind auch die Verfahren, bei denen Personen zur Besorgung aller Angelegenheiten ein Betreuer bestellt wurde. Wegen des Erforderlichkeitsgrundsatzes des § 1896 Abs. 2 BGB handelt es sich hierbei schon aus Rechtsgründen um eine Ausnahme.

Dass es sich bei den potentiell betroffenen 16- und 17-Jährigen um eine zahlenmäßig kleine Gruppe handelt, ergibt sich auch daraus, dass sie lediglich zwei Jahrgänge umfassen und es fernab der Lebenserfahrung liegt, dass Minderjährige, die keine ihrer Angelegenheiten selbständig regeln können, in erheblicher Anzahl von ihrem kommunalen Wahlrecht Gebrauch machen wollen oder können.

ee) Außerdem ist auch keine Verfahrensweise ersichtlich, mit der es dem Gesetzgeber gelänge, die bezeichnete Ungleichbehandlung zu vermeiden, ohne die Rechte der Erziehungsberechtigten und der potentiell wahlberechtigten Minderjährigen erheblich einzuschränken.

---

Der Gesetzgeber könnte nämlich kein Verfahren schaffen, das 16- und 17-Jährige, die nicht über die erforderliche Einsichtsfähigkeit verfügen, sicher ausschließt. Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, dem auch das Gebot der Rechtssicherheit innewohnt, gebietet, dass ein Ausschluss vom Wahlrecht wegen mangelnder geistiger Einsichtsfähigkeit nur durch den Richter in einem dafür vorgesehenen Verfahren angeordnet wird (vgl. Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 77). Einem solchem Verfahren müssten sich vor jeder Kommunalwahl sämtliche minderjährigen Wahlberechtigten unterziehen. Unabhängig davon, dass eine derartige Prüfung einen erheblichen Eingriff in die Rechtsstellung der Minderjährigen und das Elternrecht darstellen würde, wäre es schlicht unpraktikabel. Selbst eine Beschränkung auf die Minderjährigen, bei denen die Einsichtsfähigkeit zweifelhaft erscheint, wäre nicht sinnvoll, da sich eine Vielzahl von Folgeproblemen stellen würde, beispielsweise wie, wann und durch wen ein solches Verfahren eingeleitet werden sollte (Eltern, Lehrer, von Amts wegen), welche Maßstäbe angelegt werden müssten und ob es - in Anlehnung an das Betreuungsverfahren - eines medizinischen/psychiatrischen Gutachtens bedürfte.

ff) Im Übrigen nimmt der Gesetzgeber auch bei den volljährigen Wählern in Kauf, dass Personen an der Wahl teilnehmen, denen die erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt. Dies ergibt sich bereits aus der Subsidiarität der Betreuung (§ 1896 Abs. 2 BGB). Es liegen auch keine Erkenntnisse über die Zahl derjenigen vor, denen ein Mindestmaß an Einsichts- und Wahlfähigkeit fehlt und die nach geltender Gesetzeslage gleichwohl nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, und über die Zahl derjenigen, die aus diesem Personenkreis tatsächlich an der Wahl teilnehmen. Auch bei den volljährigen Wählern ist anerkannt, dass eine umfassende Prüfung in allen Fällen, in denen die Frage der Einsichts- und Wahlfähigkeit zu Zweifeln Anlass gibt, schon aus Praktikabilitätsgründen nicht rechtssicher durchgeführt werden könnte (VerfGH BY 55, 85 [94 f.] = juris Rn. 60; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21. Juli 2017 - 1 S 1240/16 -, juris Rn. 47). Die hohen Voraussetzungen für die Bestellung eines Betreuers nach § 1896 BGB rechtfertigen zugleich die typisierende Annahme des Gesetzgebers, Personen, bei denen keine derartige Betreuung angeordnet worden ist, seien - ohne dass dies im Einzelnen überprüft oder festgestellt

---

wird - zu eigenverantwortlichen Wahlentscheidungen in der Lage (vgl. VerfGHE BY 55, 85 [92] = juris Rn. 47).

gg) Die einzige Möglichkeit, um minderjährige Wähler, denen die erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt, vom Wahlrecht sicher auszuschließen, wäre ein Absehen von der Absenkung des Wahlalters. Dies würde aber bedeuten, dass der Gesetzgeber sein verfassungsrechtlich legitimes Ziel nicht umsetzen kann, was angesichts der geringen Zahl „potentiell“ Betreuer und des Umstands, dass auch bei den volljährigen Wählern eine Teilnahme von Personen in Kauf genommen wird, denen die erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt, verfassungsrechtlich nicht geboten ist.

hh) Selbiges gilt für eine Aufhebung des § 2 Nr. 2 ThürKWG (vgl. die abweichenden Regelungen in Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein). Sie hätte zur Folge, dass Personen an der Wahl teilnehmen könnten, bei denen aufgrund der Bestellung eines Betreuers in allen Angelegenheiten sicher ausgegangen werden kann, dass sie zu einer eigenverantwortlichen Entscheidung nicht in der Lage sind. Da dies eine Vielzahl von Jahrgängen erfassen würde - bei den minderjährigen Wählern handelt es lediglich um zwei Jahrgänge -, wäre es fraglich, ob trotz des Ausnahmecharakters der „Vollbetreuung“ die Zahl der Betroffenen noch vernachlässigbar gering wäre. Jedenfalls ist eine Aufhebung des § 2 Nr. 2 ThürKWG keine Alternative, die dem Gesetzgeber zwingend vorgegeben wäre.

e) Der Grundsatz der Freiheit der Wahl nach Art. 95 Satz 1 ThürVerf ist nicht verletzt.

Dieser Grundsatz gewährleistet unter anderem, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann. Er soll sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können. Zwar gewährleistet das Wahlgeheimnis, dass an die individuelle Wahlentscheidung keine Sanktionen geknüpft werden dürfen. Der Wähler soll aber nach dem Grundsatz der Freiheit der Wahl bereits vor Beeinflussungen geschützt werden, die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlgeheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen. Hierzu gehört auch der unzulässige Druck von Seiten anderer Bürger oder gesellschaftlicher Gruppen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn mit

---

Mitteln des Zwangs oder Drucks die Wahlentscheidung beeinflusst oder in ähnlich schwer wiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt wird, ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr oder des Ausgleichs dieser Einflussnahme bestanden hätte (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001 - 2 BvF 1/00 -, BVerfGE 103, 111 [132 f.] = juris Rn. 83).

Zwar ist es denkbar, dass auch durch Erziehungsmaßnahmen der Eltern in den Grundsatz der Freiheit der Wahl eingegriffen wird. Dies ist aber nur der Fall, wenn sie von den oben genannten Mitteln Gebrauch machen, und den minderjährigen Kindern keine Möglichkeit der Abwehr zur Verfügung steht. Allerdings haben Eltern bereits aufgrund von § 1626 Abs. 2 Satz 1 BGB bei der Pflege und Erziehung die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbständigem verantwortungsbewusstem Handeln zu berücksichtigen. Die Eltern besprechen mit dem Kind, soweit es nach dessen Entwicklungsstand angezeigt ist, Fragen der elterlichen Sorge und streben Einvernehmen an (§ 1626 Abs. 2 Satz 2 BGB). Mit einer solchen partnerschaftlichen Erziehung (vgl. etwa OLG Karlsruhe, Beschluss vom 2. Juni 1989 - 5 Wx 1/89 -, juris Rn. 11) wäre beispielsweise das Untersagen der Teilnahme an einer Wahl nicht vereinbar. Es kann daher nicht mit der für eine gesetzliche Regelung des Wahlrechts notwendigen Typisierung unterstellt werden, dass Eltern mit Mitteln des Zwangs oder Drucks in die Entscheidungsfreiheit ihrer fast volljährigen Kinder bei der Ausübung des Wahlrechts eingreifen.

f) Die Absenkung des Wahlalters verletzt entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht die Finanzgarantie der Kommunen (Art. 93 Abs. 1 ThürVerf).

aa) Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf wird nicht verletzt, da durch die Absenkung des Wahlalters keine staatlichen Aufgaben übertragen werden. Kommunalwahlen haben im Hinblick auf die zu wählenden Gremien bzw. Personen einen spezifischen Bezug zum Gebiet. Es handelt sich daher um Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2005 - 28/03 -, LVerfGE 16, 593 [646] = juris Rn. 182).

bb) Auch Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ist nicht verletzt.



---

Die Vorschrift schreibt eine Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände vor, die insgesamt so bemessen sein muss, dass diese die Personal- und Sachausgaben für die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten können und ihnen darüber hinaus ein gewisser - noch näher zu bestimmender - finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibt. Insofern garantiert die Norm den kommunalen Gebietskörperschaften eine der Gesamtheit ihrer Aufgaben angemessene Finanzausstattung als Grundlage ihres Selbstverwaltungsrechts (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 16, 593 [623] = juris Rn. 137).

Zwar tragen nach § 34 Abs. 1 ThürKWG die Gemeinden die Kosten der Gemeindevahlen und die Landkreise die Kosten der Landkreiswahlen. Dass aber durch die bloße Anfertigung zusätzlicher Wahlunterlagen Gemeinden und Landkreise nicht mehr die Pflichtaufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestreiten könnten und ihnen kein finanzieller Spielraum für Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten verbliebe, erscheint abwegig. Zudem ist der Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung nicht schon dann beeinträchtigt, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel nur in einem Jahr oder einem vorübergehenden Zeitraum hinter dem aus Art. 91 Abs. 1 ThürVerf gebotenen Minimum zurückbleiben (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 7. März 2018 - 1/14 -, juris Rn. 152 m. w. N.). Da es sich bei Kommunalwahlen um punktuelle Ereignisse handelt, deren Periodizität fünf bzw. sechs Jahre beträgt, erscheint es ebenfalls ausgeschlossen, dass die finanzielle Mindestausstattung für einen längeren Zeitraum nicht gewährleistet wäre.

g) Entgegen der Ansicht der Antragstellerin verstößt die Absenkung des Wahlalters auch nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 3 Abs. 2 ThürVerf), das Recht auf Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (Art. 19 Abs. 1 ThürVerf) und das Elternrecht (Art. 21 ThürVerf).

aa) Nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf haben Kinder und Jugendliche das Recht auf eine gesunde geistige, körperliche und psychische Entwicklung. Sie sind vor körperlicher und seelischer Vernachlässigung, Misshandlung, Missbrauch und Gewalt

---

zu schützen (Absatz 1 Satz 2). Die Landesverfassung begründet daher die Verpflichtung der staatlichen Gemeinschaft, flankierend zur elterlichen Erziehungsverantwortung Bedingungen zu schaffen, die eine optimale Entwicklung und Entfaltung von Kindern und Jugendlichen ermöglichen. Darüber hinaus besteht nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf ein Anspruch auf Schutz vor persönlichkeitschädigenden Einflüssen, der bereits im Bereich der Vermeidung und rechtzeitigen Abwendung potentiell Kindeswohlgefährdender Situationen ansetzt. Auch das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass der Schutz der Jugend nach der Wertung des Grundgesetzes ein Ziel von bedeutsamem Rang und ein Gemeinschaftsanliegen ist (BVerfG, Beschluss vom 13. Januar 1988 - 1 BvR 1548/82 -, BVerfGE 77, 346 [356] = juris Rn. 29).

bb) Das Wahlrecht nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 ThürKWG erweitert dagegen die Rechtsstellung der Minderjährigen und verkürzt nicht bestehende Rechte dieser Personen. Sie sind - mangels Wahlpflicht - nicht gezwungen, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Soweit sie an Wahlen und Wahlveranstaltungen teilnehmen wollen, haben dies die Eltern im Rahmen des § 1626 Abs. 2 BGB zu berücksichtigen. Dass durch die Möglichkeit zur Teilnahme an Kommunalwahlen das körperliche, seelische oder geistige Wohl der Jugendlichen gefährdet sein könnte, ist abwegig.

cc) Hierin liegt auch kein unzulässiger Eingriff in das Elternrecht. Dieses dient als pflichtgebundenes Recht dem Wohle des Kindes; es muss seinem Wesen und Zweck nach zurücktreten, wenn das Kind ein Alter erreicht hat, in dem es eine genügende Reife zur selbständigen Beurteilung der Lebensverhältnisse und zum eigenverantwortlichen Auftreten im Rechtsverkehr erlangt hat. Als ein Recht, das um des Kindes und dessen Persönlichkeitsentfaltung willen besteht, liegt es in seiner Struktur begründet, dass es in dem Maße, in dem das Kind in die Mündigkeit hineinwächst, überflüssig und gegenstandslos wird. Da die Entscheidungsfähigkeit des Jugendlichen für die verschiedenen Lebens- und Handlungsbereiche sich in der Regel unterschiedlich entwickelt, ist jeweils eine Abwägung zwischen Erziehungsbedürftigkeit und Selbstbestimmungsfähigkeit des Jugendlichen erforderlich. Dabei hat für die Ausübung höchstpersönlicher Rechte der Grundsatz zu gelten, dass der zwar noch Unmündige, aber schon Urteilsfähige die Möglichkeit haben soll, die ihm um seiner

---

Persönlichkeit willen zustehenden Rechte eigenständig auszuüben. Die geltende Rechtsordnung kennt deshalb Regelungen, die von der allgemeinen zivilrechtlichen Mündigkeit abweichen (beispielsweise § 5 des Gesetzes über die religiöse Kindererziehung, § 36 Abs. 1 Sozialgesetzbuch Erstes Buch). Derartige Regelungen stellen keinen unzulässigen Eingriff in das Elternrecht dar, wenn sie unter Abwägung der dargelegten Gesichtspunkte sachlich gerechtfertigt sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 1982 - 1 BvR 845/79 -, BVerfGE 59, 360 [387 f.] = juris Rn. 90 m. w. N.). Wie dargelegt, verfolgt der Gesetzgeber mit der Einführung des Minderjährigenwahlrechts ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel. Er greift auch nicht in unverhältnismäßiger Weise in das elterliche Erziehungsrecht ein.

h) Der Absenkung des Wahlalters steht kein Bundesrecht entgegen, so dass das Rechtsstaatsprinzip (Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 47 Abs. 4 ThürVerf) nicht verletzt ist.

aa) Für den Bereich des Strafrechts hat der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG Gebrauch gemacht. Er hat entschieden, dass es im Hinblick auf den Erziehungsgedanken für jugendliche und ggf. auch heranwachsende Straftäter (vgl. §§ 105 ff. JGG) spezieller Rechtsfolgen bedarf. Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 JGG darf auf Unfähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen oder in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, nicht erkannt werden. Der Verlust der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen (§ 45 Abs. 1 StGB), tritt nicht ein (§ 6 Abs. 2 JGG).

Demgegenüber fällt die Regelung des Wahlrechts auf Landesebene und auf kommunaler Ebene in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Beide Rechtsmaterien - das Strafrecht und das Kommunalwahlrecht - stehen nebeneinander. Inhaltlich handelt es sich um Bestimmungen aus verschiedenen rechtlichen Ordnungsbereichen und unterschiedlichen systematischen Zusammenhängen. Auch eine etwaige Ungleichbehandlung zwischen den volljährigen und den minderjährigen Wählern ist nicht auf den Landesgesetzgeber, sondern allein auf den Bundesgesetzgeber zurückzuführen. Letztlich fehlt es an dem - von der Antragstellerin angenommenen - rechtsstaatlichen Wertungswiderspruch, da § 6 JGG offenbar selbst von einem

---

Wahlrecht Minderjähriger ausgeht. Nur dann ist eine Vorschrift über den Ausschluss von Nebenfolgen überhaupt sinnvoll. Folglich wird durch die Absenkung des Wahlalters auf kommunaler Ebene gerade ein Anwendungsfall für § 6 JGG eröffnet.

bb) Unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten stehen auch die §§ 106 ff. BGB der Absenkung des Wahlalters nicht entgegen. Die Rechtsordnung kennt bereits keinen auf allen Gebieten des privaten und des öffentlichen Rechts gleichgestalteten Minderjährigenschutz. Es unterfällt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu entscheiden, ob und auf welche Weise er Minderjährige vor den Risiken des Lebens einschließlich der aus geschäftlicher Unerfahrenheit drohenden Gefahren schützen will (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. März 1984 - 7 B 183/82 -, juris Rn. 7). Umgekehrt ist beispielsweise der Landesgesetzgeber aufgrund der §§ 106 ff. BGB nicht verpflichtet, minderjährige Personen von jedweden öffentlich-rechtlichen Pflichten freizuhalten. So können beispielsweise Minderjährige als Verhaltensverantwortliche nach § 7 Abs. 1 des Polizeiaufgabengesetzes herangezogen werden, ohne dass dem die §§ 106 ff. BGB entgegenstehen.

Daher erlaubt die Wahlberechtigung den 16- und 17-Jährigen grundsätzlich auch die Wahrnehmung der damit einhergehenden Rechte wie beispielsweise die Beantragung eines Wahlscheins (vgl. § 14 der Thüringer Kommunalwahlordnung). Dies entspricht im Übrigen der Rechtslage im allgemeinen Verwaltungsrecht. Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes (ThürVwVfG), der dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes entspricht, sind Minderjährige unter anderem dann zur Vornahme von Verfahrenshandlungen fähig, soweit sie für den Gegenstand des Verfahrens durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt sind.

cc) Die Auffassung der Antragstellerin, dass Minderjährige eine eidesstattliche Versicherung stets nur mit Zustimmung der Eltern abgegeben könnten, ist - unabhängig davon, welche Bedeutung dies im vorliegenden Zusammenhang hätte - unzutreffend. Aus § 27 Abs. 1 Satz 3 ThürVwVfG folgt, dass von einer eidesunfähigen Person im Sinne des § 393 der Zivilprozessordnung keine eidesstattliche Versicherung verlangt werden kann. Dabei handelt es sich nur um Personen, die das 16. Lebensjahr noch

---

nicht vollendet oder wegen mangelnder Verstandesreife oder wegen Verstandeschwäche vom Wesen und der Bedeutung der Versicherung an Eides Statt keine genügende Vorstellung haben.

dd) Soweit im Rahmen von Wahlanfechtungen bzw. Wahlprüfungen der Verwaltungsrechtsweg eröffnet wird, besteht ebenfalls kein Widerspruch zum Bundesrecht. Der Grundsatz der Wahlgleichheit gebietet die Einrichtung einer Wahlprüfung, die sich auch auf die Ermittlung des Wahlergebnisses erstreckt (vgl. ThürVerfGH LVerfGE 10, 479 [490 f.] = juris Rn. 46 m. w. N.). Dementsprechend ist nach § 31 Abs. 1 ThürKWG jeder Wahlberechtigte zur Wahlanfechtung berechtigt mit der Folge, dass auch wahlberechtigten Minderjährigen der Verwaltungsrechtsweg offen steht (§ 33 Abs. 1 Satz 1 ThürKWG). Daher gelten sie gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 2, 2. Alt. der Verwaltungsgerichtsordnung als prozessfähig (vgl. OVG LSA, Beschluss vom 1. März 1996 - 2 L 261/95 - juris Rn. 5 ff.).

### III.

§ 17 Satz 1 und 2 ThürKO in der Fassung des Thüringer Gesetzes zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene vom 7. Oktober 2016 (GVBl. S. 506) sowie § 1 Abs. 4, § 2 Abs. 1 und § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürEBBG sind mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar.

1. Die Vorschriften sind formell verfassungsgemäß.

Verfahrensfehler im Gesetzgebungsprozess sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Insbesondere wurden der Gemeinde- und Städtebund Thüringen sowie der Thüringische Landkreistag und damit die kommunalen Spitzenverbände angehört. Das nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erforderliche Anhörungsverfahren ist somit erfolgt.

2. § 17 Satz 1 ThürKO und § 2 Abs. 1 ThürEBBG sind materiell verfassungsgemäß.

---

a) Nach § 11 Abs. 1 ThürEBBG können die Bürger über eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Entsprechendes gilt für die Ortschaften und Ortsteile (§ 16 ThürEBBG) sowie für die Landkreise (§ 17 ThürEBBG). Beim Bürgerentscheid wird das zu Stande gekommene Bürgerbegehren den Bürgern zur Entscheidung in geheimer Abstimmung vorgelegt (§ 18 Abs. 1 ThürEBBG). Insofern betreffen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nicht Entscheidungen über Personen, sondern Entscheidungen über Sachfragen.

Stimmberechtigt ist nach § 2 Abs. 1 ThürEBBG jeder Bürger, der am Tag der Unterzeichnung des Einwohnerantrags, Bürgerbegehrens oder am Tag des Bürgerentscheids das Wahlrecht nach den § 1 und § 2 ThürKWG besitzt. Gemäß § 10 Abs. 2 Satz 3 ThürKO stehen Personen, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzen und bei den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind, den Bürgern gleich. Die Wahlberechtigung ausländischer Unionsbürger ergibt sich aus § 1 Abs. 2 ThürKWG. Insofern sind auch sie nach § 2 Abs. 1 ThürEBBG stimmberechtigt.

b) Die Einräumung eines Stimmrechts an ausländische Unionsbürger ist mit Art. 95 Satz 1 ThürVerf i. V. m. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG vereinbar.

aa) Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG bestimmt, dass bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar sind. Die Vorschrift erweitert das aktive und passive Kommunalwahlrecht in dem in Art. 22 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Umfang auf Personen, die nicht Deutsche sind, aber die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Union besitzen und ihren Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland haben (vgl. BTDrucks 12/3338, S. 11). Die Thüringer Verfassung gewährleistet diese Vorgabe in Art. 95 Satz 1 ThürVerf, der insoweit einer grundgesetzkonformen Auslegung zugänglich ist, ohne dass diesem Auslegungsergebnis Art. 104 ThürVerf entgegensteht.

---

Die Bezugnahme in Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG auf das Recht der Europäischen Gemeinschaft ist eine dynamische Verweisung, die einen Widerspruch zwischen deutschem und unionalem Recht vermeiden soll (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, juris Rn. 59 m. w. N.). Nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 94/80/EG sind Kommunalwahlen die allgemeinen, unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaft und ggf. gemäß den Rechtsvorschriften jedes Mitgliedstaats den Leiter und die Mitglieder des Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen. Aus dem Anhang zur Richtlinie ergibt sich, dass als lokale Gebietskörperschaft der Grundstufe in Deutschland u. a. die kreisfreie Stadt, der Kreis und die Gemeinde gelten.

bb) Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG modifiziert zwar nicht den Volksbegriff, er erweitert aber das Legitimationssubjekt des kommunalen Teilvolkes um die im Gemeindegebiet (bzw. Kreisgebiet) wohnhaften Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten. Hierdurch hat der verfassungsändernde Gesetzgeber die Grundlage für die demokratische Staatsgewalt auf kommunaler Ebene in personeller Hinsicht insgesamt verändert (vgl. Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 28). Aufgrund von Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG können die Unionsbürger die personelle Zusammensetzung kommunaler Volksvertretungen unmittelbar mitbestimmen und dadurch mittelbar an den dort zu treffenden Entscheidungen mitwirken. Soweit sie als Inhaber des passiven Wahlrechts zum Mitglied einer Volksvertretung gewählt sind, wirken sie auch unmittelbar an den zu treffenden Sachentscheidungen mit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, juris Rn. 60 f.).

cc) Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG steht der Teilnahme von ausländischen Unionsbürgern an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht entgegen (vgl. VerfGHE BY 66, 70 [87] = juris Rn. 124; a. A. Wehr, BayVBl. 1996, S. 549 [550]; Vogelsang, in: Friauf/Höfling, BK GG, Bd. III, Stand 2002, Art. 28 Rn. 75 m. w. N.; Schwarz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. II, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 121 m. w. N.). Auch ist ein Widerspruch zu den Regelungen des primären und des sekundären Unionsrechts nicht erkennbar, da diese die Möglichkeit zur Teilnahme ausländischer Unionsbürger an kommunalen Abstimmungen weder verlangen noch verbieten (VerfGHE BY 66, 70 [87] = juris Rn. 125).

---

Unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit, der für die Ausgestaltung demokratischer Teilhaberechte im Rahmen des Art. 95 Satz 1 ThürVerf ebenfalls gilt, ist es zulässig, wenn der Landesgesetzgeber ausländischen Unionsbürgern die Mitwirkung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ermöglicht. Dadurch vermeidet er den Wertungswiderspruch, der entstünde, wenn dieser Personenkreis nicht über Sachfragen des eigenen Wirkungskreises der Kommunen abstimmen dürfte, die ansonsten von den unter Beteiligung von Unionsbürgern gewählten Kommunalvertretungen entschieden würden. Es erscheint inkonsequent, eine Aufspaltung des kommunalen demokratischen Legitimationssubjekts anzunehmen, je nachdem, ob die von den Bürgern herzuleitenden Entscheidungen einerseits von den gewählten Vertretungen bzw. Bürgermeistern oder Landräten und ihren Verwaltungen oder andererseits von den Bürgern selbst getroffen werden. Wenn bei einem Bürgerentscheid die Bürger eine Sachfrage selbst entscheiden, dann wechselt lediglich die Form, in der Staatsgewalt auf kommunaler Ebene ausgeübt wird. Das Legitimationssubjekt kann durch diesen Formenwechsel bei der Ausübung derselben Staatsgewalt nicht von Verfassung wegen zwingend ein anderes geworden sein, nämlich ein auf die Deutschen im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG beschränkter Teilnehmerkreis (vgl. VerfGHE BY 66, 70 [91 f.] = juris Rn. 142).

Überdies ist zu berücksichtigen, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG den Ländern auch bei der Ausgestaltung des passiven Wahlrechts Spielräume einräumt. Daher dürfen Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten in das Amt des Bürgermeisters oder Landrats auch dann gewählt werden, wenn diese Amtsinhaber nach den kommunalrechtlichen Bestimmungen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnehmen. Vor diesem Hintergrund ist die auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises beschränkte Mitwirkung an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ebenfalls als zulässig anzusehen (vgl. Dreier, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 72 m. w. N; Henneke, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 28 m. w. N.).

c) Die Einräumung eines Stimmrechts an ausländische Unionsbürger verstößt nicht gegen das Demokratieprinzip bzw. das Prinzip der Volkssouveränität (Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 1 ThürVerf).



---

Als Ausübung von Staatsgewalt, die stets demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls jedes amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar. Solche Entscheidungen steuern die staatliche Herrschaft und müssen sich daher vom Volk herleiten. Dies gilt gleichermaßen für Entscheidungen, die unmittelbar nach außen wirken, wie für solche, die durch einen anderen Verwaltungsträger umgesetzt werden müssen, sofern dieser dazu rechtlich verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 83, 60 [73] = juris Rn. 39 m. w. N.).

Nach § 23 Abs. 2 ThürEBBG hat der Bürgerentscheid die Wirkung eines Gemeinderatsbeschlusses. Er stellt damit die Ausübung von Staatsgewalt dar. Selbiges gilt für das den Bürgerentscheid vorbereitende Bürgerbegehren.

Da Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG die personelle Grundlage demokratischer Legitimation zugunsten ausländischer Unionsbürger erweitert und ihrer Teilnahme an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nicht entgegensteht, kann auch das Demokratieprinzip bzw. das Prinzip der Volkssouveränität nicht verletzt sein.

d) Die Einräumung eines Stimmrechts an Minderjährige verstößt nicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze der Thüringer Verfassung.

Die Wahlrechtsgrundsätze gelten als ungeschriebenes Verfassungsrecht auch für Abstimmungen des Volkes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. August 1978 - 2 BvR 123/76 -, BVerfGE 49, 15 [19] = juris Rn. 13 m. w. N.). Diese werden jedoch durch die Teilnahme von Minderjährigen nicht verletzt. Insoweit wird auf die Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit der Wahlberechtigung von 16- und 17-Jährigen Bezug genommen (C. II. 2.).

e) Die Einräumung eines Stimmrechts an Minderjährige verstößt auch nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 3 Abs. 2 ThürVerf), das Recht auf Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (Art. 19 Abs. 1 ThürVerf) und das Elternrecht (Art. 21 ThürVerf). Insoweit wird auf die Ausführungen zum Wahlrecht Bezug genommen (C. II. 2. g).

---

f) Der Einräumung eines Stimmrechts an Minderjährige steht auch kein Bundesrecht entgegen (zum Bundesrecht als Prüfungsmaßstab im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren vgl. oben unter C. I. 4.).

aa) Aufgrund des Verweises in § 2 Abs. 1 ThürEBBG auf § 1 Abs. 1 Nr. 1 ThürKWG sind die 16- und 17-Jährigen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide stimmberechtigt. Damit können nach Auffassung der Antragstellerin diese Minderjährigen auch als Vertreter der Antragsteller (Vertrauensperson bzw. stellvertretende Vertrauensperson) auftreten (§ 3 Abs. 1 ThürEBBG) und sind berechtigt, verbindliche Erklärungen im Verfahren abzugeben sowie verpflichtet, solche Erklärungen entgegenzunehmen (§ 3 Abs. 2 ThürEBBG).

(1) Aus § 3 Abs. 3 ThürEBBG ergeben sich Anwesenheits- und Rederechte in den entsprechenden Sitzungen des Gemeinderats und dessen Ausschüssen. Die Vertrauensperson reicht beim Bürgermeister die Unterschriftenlisten mit der erforderlichen Anzahl der Unterschriften nach § 6 Abs. 5 Satz 1 ThürEBBG ein. Dieser informiert die Vertrauensperson über das festgestellte Ergebnis (§ 6 Abs. 5 Satz 6 ThürEBBG). Die Entscheidung des Gemeinderats zum Bürgerbegehren ist der Vertrauensperson zuzustellen, gegen die sie Klage beim Verwaltungsgericht erheben kann (§ 12 Abs. 5 Satz 1 und 2, § 14 Abs. 5 und 6 Satz 1 ThürEBBG). Selbiges gilt bei Bürgerbegehren in Ortsteilen und Ortschaften (§ 16 ThürEBBG) sowie in Landkreisen (17 ThürEBBG). Die § 13 Abs. 1, § 18 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2, § 19 Abs. 1 Satz 1, § 27 Abs. 2 Satz 4 und Abs. 3 Satz 4 ThürEBBG enthalten für die Vertrauensperson weitere Regelungen zu Terminen und Fristen sowie zur Erledigung und Kostenerstattung.

(2) Allerdings regelt § 3 ThürEBBG nicht, wer Vertrauensperson sein darf und bestimmt nicht ausdrücklich, dass auch Minderjährige Vertrauenspersonen sein können. Der Rechtsgedanke des § 12 Abs. 1 Nr. 2, 2. Alt. ThürVwVfG, der die Fähigkeit zur Vornahme von Verfahrenshandlungen bei beschränkt geschäftsfähigen Personen nur vorsieht, wenn sie durch Vorschriften des öffentlichen Rechts als handlungsfähig anerkannt sind, spricht gegen die Annahme, dass Minderjährige als Vertrauenspersonen handeln dürfen. Angesichts des genannten Aufgabenkreises, den eine Ver-

---

trauensperson bzw. stellvertretende Vertrauensperson trifft, hätte es einer ausdrücklichen Festlegung der partiellen Handlungsfähigkeit durch den Gesetzgeber bedurft. Eine solche lässt sich auch nicht im Wege der Auslegung feststellen, da es keinen sachlichen Grund gibt, dass die Minderjährigen über ihr Stimmrecht hinaus persönlich an Verfahrenshandlungen mitwirken. Ein besonderes Interesse des Minderjährigen oder ein besonderes öffentliches Interesse ist insoweit nicht ersichtlich.

(3) Die fehlende Handlungsfähigkeit von minderjährigen Wahlberechtigten gilt auch für die Regelung des § 16 ThürKWG über Beauftragte für Wahlvorschläge. Soweit nach § 16 Abs. 1 Satz 2 ThürKWG der Beauftragte und sein Stellvertreter wahlberechtigt sein müssen, ist davon auszugehen, dass es sich nur um eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung handelt. Die mit der Absenkung der Altersgrenze vom Gesetzgeber verfolgten Ziele werden bereits mit der Einräumung des Wahl- bzw. Stimmrechts für die Minderjährigen erreicht. Gründe, dass sie darüber hinaus auch die Funktion des Beauftragten bzw. Stellvertreters wahrnehmen können müssen, sind nicht erkennbar und ergeben sich auch nicht aus der Gesetzesbegründung der Landesregierung, in der sich kein Hinweis auf § 16 ThürKWG findet.

bb) Soweit an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auch Personen teilnehmen, die im Falle ihrer Volljährigkeit gemäß § 1896 BGB unter rechtlicher Betreuung stehen, wird auf die Ausführungen zum Wahlrecht verwiesen.

3. § 1 Abs. 4 ThürEBBG ist materiell mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

Nach § 1 Abs. 4 ThürEBBG sind Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide, mit denen die Vertreter der Gemeinde in Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufgefordert werden, zulässig. Gemäß § 1 Abs. 1, § 11 Abs. 1 ThürEBBG beziehen sich Bürgerbegehren, Bürgerentscheide sowie das Recht, Einwohneranträge zu stellen, ausschließlich auf die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde. Der Gegenstand und Inhalt dieses Zuständigkeitsbereichs ergeben sich aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 91 Abs. 1 ThürVerf und werden durch § 2 Abs. 1 ThürKO näher umschrieben. § 1 Abs. 4 ThürEBBG erweitert diesen Anwendungsbereichs nicht auf die Angele-

---

genheiten des übertragenen Wirkungskreises im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.

§ 1 Abs. 4 ThürEBBG ist ferner im systematischen Zusammenhang mit dem Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) auszulegen. Selbst wenn Gemeinden und Landkreise nach § 16 Abs. 1 ThürKGG auch Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises auf einen Zweckverband übertragen können, so erstreckt sich § 1 Abs. 4 ThürEBBG nicht auf diesen Teil des Aufgabenspektrums. Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach § 1 Abs. 4 ThürEBBG sind daher ihrem Gegenstand nach auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises beschränkt, die der Zweckverband anstelle seiner Mitglieder wahrnimmt.

Die Funktionsweise des § 1 Abs. 4 ThürEBBG erklärt sich im Übrigen vor dem Hintergrund der Regelung des § 20 Abs. 1 ThürKGG, die den Übergang der Aufgaben und Befugnisse der Verbandsmitglieder auf den Zweckverband regelt. Ist eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises auf den Zweckverband übergegangen, kann sie auch nicht mehr Gegenstand eines gemeindeinternen Bürgerbegehrens sein. Bürgerbegehren gegen Zweckverbände sieht das Gesetz jedoch nicht vor. Insofern mildert § 1 Abs. 4 ThürEBBG die Wirkungen der Aufgabenübertragung ab, indem zumindest auf das Verhalten des Gemeindevertreters in der Verbandsversammlung Einfluss genommen werden kann (vgl. auch VG Stuttgart, Urteil vom 30. Juni 2010 - 7 K 273/09 -, juris Rn. 51 ff. m. w. N.). Andernfalls hätten es die Gemeinden in der Hand, durch die Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises die Instrumente der direkten Demokratie leerlaufen zu lassen.

§ 18 Abs. 5 Satz 3 ThürEBBG, wonach zu den gemeindlichen Angelegenheiten auch solche gehören, deren Erledigung auf den Zweckverband übertragen worden ist, steht dieser Auslegung des § 1 Abs. 4 ThürEBBG nicht entgegen. § 18 Abs. 5 Satz 3 ThürEBBG ist im Normzusammenhang zu lesen, der sich auf Ratsbegehren und Ratsreferenden bezieht. Ohne diese Regelung könnte ein Gemeinderat bei Aufgaben, deren Erledigung auf einen Zweckverband übertragen worden sind, kein Ratsbegehren und auch kein Ratsreferendum durchführen. Sie bestätigt gerade den

---

Übergang der Aufgaben und Befugnisse auf den Zweckverband gemäß § 20 Abs. 1 ThürKGG, so dass sich der Inhalt des Ratsbegehrens und des Ratsreferendums wiederum nur aus § 1 Abs. 4 ThürEBBG ergeben kann.

4. § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürEBBG ist materiell mit der Thüringer Verfassung vereinbar.

a) Nach § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürEBBG ist eine Stimme unter anderem ungültig, wenn die Abstimmungsfrage bei einem Bürgerentscheid, bei dem auch ein Alternativvorschlag des Gemeinderats zur Abstimmung steht, in beiden Fällen mit einem „Ja“ beantwortet wird.

Eine abweichende Abstimmungsregelung sieht § 18 Abs. 7 ThürEBBG vor. Wenn mehrere Bürgerentscheide zum gleichen Thema stattfinden oder ein Alternativvorschlag zur Abstimmung steht, hat der Gemeinderat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (§ 18 Abs. 7 Satz 1 ThürEBBG). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen ausspricht (§ 18 Abs. 7 Satz 2 ThürEBBG). Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmzahl mehrheitlich beantwortet worden ist (§ 18 Abs. 7 Satz 3 ThürEBBG).

Die Antragstellerin ist der Auffassung, dass der Ausschluss von sogenannten Doppel-Ja-Stimmen in § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürEBBG gegen den Grundsatz der Freiheit der Abstimmung, den Grundsatz der Abstimmungsgleichheit sowie den Grundsatz der Chancengleichheit verstößt.

b) Da die Wahlrechtsgrundsätze als ungeschriebenes Verfassungsrecht auch für Abstimmungen des Volkes gelten, sind sie auch bei Bürgerentscheiden zu beachten. Allerdings kommt dem Gesetzgeber - wie bei Wahlen - ein Spielraum bei der Ausgestaltung der verschiedenen Abstimmungsgrundsätze zu, weswegen sich die Prüfung darauf beschränkt, ob dessen Grenzen überschritten sind, nicht aber, ob er zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.

---

c) Nach der in der mündlichen Verhandlung vertretenen Auffassung der Landesregierung erfasst die Regelung in § 20 Abs. 4 Satz 4 ThürEBBG nur den Alternativvorschlag des Gemeinderats gemäß § 18 Abs. 3 ThürEBBG. Der Alternativvorschlag der Bürger (§ 18 Abs. 5 Satz 4 ThürEBBG) unterfällt hingegen dem Anwendungsbereich des § 18 Abs. 7 ThürEBBG.

d) Den Wahlrechtsgrundsätzen der Thüringer Verfassung ist nicht zu entnehmen, dass sie einem einfachgesetzlichen Verbot von Doppel-Ja-Stimmen bei kommunalen Bürgerentscheiden entgegenstehen. Vielmehr verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes Ziel, wenn er Abstimmungsregelungen schafft, deren Ziel es ist, möglichst widerspruchsfreie und eindeutige Abstimmungsergebnisse sicherzustellen. Auch verpflichten die Abstimmungsgrundsätze der Thüringer Verfassung den Gesetzgeber nicht dazu, zur Vermeidung von widersprüchlichen Abstimmungsergebnissen in allen Fallkonstellationen die gleichen Mechanismen vorzusehen.

#### IV.

§ 16 Satz 1 und § 96a ThürKO in der Fassung des Thüringer Gesetzes zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene vom 7. Oktober 2016 (GVBl. S. 506) sowie § 2 Abs. 2, § 7 Abs. 1, § 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 ThürEBBG sind mit der Verfassung des Freistaats Thüringen vereinbar.

1. Die Vorschriften sind formell verfassungsgemäß.

Verfahrensfehler im Gesetzgebungsprozess sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Insbesondere wurden der Gemeinde- und Städtebund Thüringen sowie der Thüringische Landkreistag und damit die kommunalen Spitzenverbände angehört. Das nach Art. 91 Abs. 4 ThürVerf erforderliche Anhörungsverfahren ist somit erfolgt.

2. Zudem sind die § 16 Satz 1 und § 96a ThürKO in der Fassung des Thüringer Gesetzes zur direkten Demokratie auf kommunaler Ebene vom 7. Oktober 2016

---

(GVBl. S. 506) sowie § 2 Abs. 2, § 7 Abs. 1, § 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 ThürEBBG (im Folgenden: das Institut des Einwohnerantrags) materiell verfassungsgemäß.

a) Das Institut des Einwohnerantrags verstößt nicht gegen das Demokratieprinzip bzw. das Prinzip der Volkssouveränität (Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 1 ThürVerf).

aa) Nach § 16 Satz 1 ThürKO können die Einwohner beantragen, dass der Gemeinderat über eine gemeindliche Angelegenheit, für deren Entscheidung er zuständig ist, berät und entscheidet (Einwohnerantrag). Selbiges gilt durch den Verweis in § 96a ThürKO auf § 16 ThürKO auch für die Landkreise. Die Einzelheiten zum Einwohnerantrag sind in § 1 Abs. 1 und 2, § 2 Abs. 2, §§ 7 bis 10 ThürEBBG geregelt.

Der erfolgreiche Einwohnerantrag verpflichtet den Gemeinderat (bzw. Ortsteilrat, Ortschaftsrat oder Kreistag) lediglich, über die entsprechende gemeindliche Angelegenheit bzw. die Kreisangelegenheit zu beraten und zu entscheiden (§ 7 Abs. 1, § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 1 ThürEBBG). Die Entscheidung selbst bleibt bei dem kommunalen Gremium, dem keinerlei Vorgaben über den Inhalt der zu treffenden Entscheidung gemacht werden.

bb) Bei dem Institut des Einwohnerantrags handelt es sich um eine Form der Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene, der auf Landesebene der Bürgerantrag gemäß Art. 68 ThürVerf entspricht.

Im Hinblick auf den in Art. 68 ThürVerf geregelten Bürgerantrag hat der Verfassungsgerichtshof bereits entschieden, dass dieser nicht mit der Ausübung von Staatsgewalt nach Art. 45 Satz 1 ThürVerf verbunden ist (ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 - 4/01 -, juris Rn. 145). Dies entspricht der Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zur Volksinitiative (Art. 50 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg) als einem lediglich auf Herbeiführung einer Abstimmung gerichteten Verfahren (vgl. HambVerfG, Urteil vom 14. Dezember 2011 - HVerfG 3/10 -, juris Rn. 132).

---

cc) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958 (2 BvF 3/58 u. a. -, BVerfGE 8, 104 ff.) steht dem nicht entgegen. In dieser Entscheidung ging es um die Frage der Verfassungsmäßigkeit des hamburgischen und bremischen Gesetzes zur Volksbefragung über Atomwaffen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass Verfassungsorgane nicht nur Staatsgewalt ausüben, wenn sie rechtsverbindliche Akte setzen, sondern auch dann, wenn sie von Befugnissen Gebrauch machen, die nicht unmittelbar verbindliche Wirkungen hervorrufen (juris Rn. 33). Entscheidend war aber, dass die Länder Hamburg und Bremen als Gliedstaaten der Bundesrepublik auf Grund einer gesetzlichen Regelung die Befragung zu einem konkreten Thema durchführten und dass die wahlberechtigten Bürger - das Staatsvolk - sich genauso wie bei verbindlichen Volksabstimmungen, Volksbegehren und Volksentscheiden äußern sollten, also die Aktivbürger in derselben Weise und nach denselben Regeln wie bei Wahlen zum Parlament und bei Volksabstimmungen von ihrem Stimmrecht Gebrauch machen sollten (juris Rn. 33).

Im Unterschied hierzu wenden sich bei einem Einwohnerantrag die Einwohner an den Gemeinderat, Ortsteilrat, Ortschaftsrat bzw. den Kreistag, ohne dass dafür ein besonderer verfahrensrechtlicher und materiell-rechtlicher Schutz wie bei Wahlen und Abstimmungen vorgesehen ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juli 1958 gibt auch deshalb für die vorliegende Fallkonstellation nichts her, weil es in dem entschiedenen Fall um einen Verstoß gegen die bundesstaatliche Zuständigkeitsordnung im Verhältnis von Bund und Ländern ging, während sich bei Einwohneranträgen die Antragsberechtigung allein auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises bezieht, die von den Zuständigkeiten des Bundes strikt unterscheidbar sind.

Allein der Umstand, dass ein Einwohnerantrag mitursächlich für die spätere Ausübung von Staatsgewalt sein kann, führt nicht dazu, dass er als eine Form der Ausübung von Staatsgewalt anzusehen ist. Andernfalls müssten beispielsweise auch Petitionen oder an die Verwaltung gerichtete Anträge als Ausübung von Staatsgewalt qualifiziert werden.



---

b) Damit verstößt das Institut des Einwohnerantrag auch nicht gegen das in der Thüringer Verfassung angelegte Gebot des Vorrangs der repräsentativen Demokratie (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 - 4/01 -, juris Rn. 177 ff.).

Weder zielt das Antragsrecht der Einwohner auf die Ersetzung der Zuständigkeiten des Gremiums noch haben die gesetzlichen Regelungen strukturell die Wirkung, dessen Entscheidungsautonomie auszuhöhlen. § 7 Abs. 1 ThürEBBG verpflichtet den Gemeinderat, über den Einwohnerantrag zu beraten und zu entscheiden, bindet ihn aber in keiner Weise an ein bestimmtes Ergebnis. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin räumt § 1 Abs. 4 ThürEBBG auch kein faktisches Weisungsrecht gegenüber den Vertretern der Gemeinde in den Zweckverbänden ein. Der Einwohnerantrag ist nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürEBBG schriftlich an die Gemeinde zu richten. Nach § 8 ThürEBBG berät und entscheidet der Gemeinderat über die beantragte Angelegenheit. Damit obliegt die Entscheidung, ob der Vertreter der Gemeinde in den Zweckverbänden zu einem Handeln oder Unterlassen in der Verbandsversammlung aufgefordert wird, allein dem Gemeinderat und nicht den stimmberechtigten Einwohnern.

c) Auch das Stimmrecht aller Einwohner der Gemeinde, die das 14. Lebensjahr vollendet haben, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit (vgl. § 2 Abs. 2 ThürEBBG i. V. m. § 10 Abs. 1 Satz 1 ThürKO), verstößt nicht gegen das Demokratieprinzip, da die Stimmberechtigten mit dem Einwohnerantrag keine Staatsgewalt ausüben.

d) Mangels Ausübung von Staatsgewalt ist auch das Homogenitätsgebot (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht verletzt.

e) Das Institut des Einwohnerantrags verstößt nicht gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf).

Art. 91 Abs. 1 und 2 ThürVerf regelt die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden und Landkreise. Zum Selbstverwaltungsrecht gehört auch, dass die verfassungsmäßigen Organe der Gemeinde funktionsfähig und in der Lage bleiben müssen, eigenständig und selbstverantwortlich über die Angelegenheiten der Gemeinde zu ent-

---

scheiden. Entsprechendes gilt für die Organe der Landkreise, auch wenn den Landkreisen keine Allzuständigkeit zukommt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 29. August 1997 - Vf. 8 VII 96 u. a. -, VerfGHE BY 50, 181 [203] = juris Rn. 71 m. w. N.). Daher muss der Gesetzgeber unter Beachtung des Selbstverwaltungsrechts die die Kommunalverfassung nach wie vor prägenden Elemente der repräsentativen Demokratie mit den auf kommunaler Ebene eingeführten Elementen unmittelbarer Demokratie in einer Weise verbinden, die sicherstellt, dass die Gemeinden handlungsfähig bleiben. Insbesondere darf er durch Regelungen über Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene die Befugnisse der gewählten Vertretungsorgane nicht so beschneiden, dass dadurch das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt wird (vgl. VerfGHE BY 50, 181 [204] = juris Rn. 72 m. w. N.).

Da Einwohneranträge den Gemeinde- und Kreisräten die Entscheidungsbefugnis nicht entziehen, kann durch sie das Selbstverwaltungsrecht nicht ausgehöhlt werden. Die von der Antragstellerin skizzierte Situation des Missbrauchs des Einwohnerantragsrechts lässt sich zwar nicht ausschließen. Allerdings sind Einwohneranträge, die allein darauf abzielen, Kapazitäten der Gemeinde- und Kreisräte zu binden, unzulässig. Im Übrigen enthielt bereits die Thüringer Kommunalordnung vom 16. August 1993 das Institut des Einwohnerantrags (damals Bürgerantrag). Eine missbräuchliche Handhabung ist bislang nicht vorgekommen, jedenfalls nicht bekannt (zur möglichen „Inflation“ von Bürgeranträgen vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 19. September 2001 - 4/01 -, juris Rn. 146).

f) Das Institut des Einwohnerantrags verstößt nicht gegen die Freiheit des Mandats.

aa) Gemeindevertretungen und Kreistage sind keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne. Die Gemeindevertretung ist ein Organ der Verwaltung, dem in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind. Anders als staatliche Parlamente üben Gemeindevertretungen und Kreistage keine Gesetzgebungszuständigkeit aus. Hieran ändern auch die kollegiale Struktur des Vertretungsorgans sowie die Befugnis zur Satzungsgebung nichts. Die kommunale Vertretungsorgane haben auch keine Kreationsfunktion für ein der Regierung vergleichbares Gremium. Schließlich unterliegen

---

die Entscheidungen der kommunalen Vertretungsorgane der staatlichen Aufsicht (vgl. BVerfGE 120, 82 [112] = juris Rn. 123).

bb) Allerdings schreibt Art. 95 Satz 1 ThürVerf (bzw. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) vor, dass die Vertretung des Volkes in den Gemeinden und Gemeindeverbänden aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sein muss. Insofern ist die Legitimation der kommunalen Mandatsträger mit der von Parlamentsabgeordneten vergleichbar. Dementsprechend hat der Gesetzgeber die Freiheit des Mandats der Mitglieder von Stadt- und Gemeinderäten sowie Kreistagen in § 24 Abs. 1, § 103 Abs. 1 ThürKO normiert. Danach üben sie ihr Ehrenamt nach dem Gesetz und ihrer freien, dem Gemeinwohl verpflichteten Überzeugung aus und sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Das gilt insbesondere für ihr Abstimmungsverhalten. Das freie Mandat der kommunalen Mandatsträger stellt daher ebenso wie das freie Mandat der Abgeordneten auf Bundes- und Landesebene eine Konkretisierung des Demokratieprinzips und des Grundsatzes der Gewaltenteilung dar (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 8. Juni 2016 - 25/15 -, juris Rn. 104).

cc) Die Freiheit des Mandats wird durch einen erfolgreichen Einwohnerantrag nicht verletzt, da - wie ausgeführt - die Mandatsträger über die gemeindliche Angelegenheit bzw. die Kreisangelegenheit lediglich beraten und entscheiden müssen, dabei aber inhaltlich ungebunden sind.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass durch einen Einwohnerantrag auf die Mandatsträger in unzulässiger Weise faktisch eingewirkt wird. Zwar kann die Freiheit und Unabhängigkeit des Mandates nicht nur durch staatliche Organe, Fraktionen und Parteien, sondern auch durch Einflussnahmen von Privaten gefährdet werden. Hierfür reicht es aber nicht aus, dass die kommunalen Mandatsträger lediglich zu einer Beratung und Entscheidung über eine gemeindliche Angelegenheit oder eine Kreisangelegenheit verpflichtet werden, bei der sie im Übrigen keinen Aufträgen und Weisungen unterliegen. Beratungen und Entscheidungen gehören zu ihren Aufgaben. Eine Verpflichtung hierzu bewirkt keinen Eingriff in das freie Mandat. Daher ist auch die Festlegung der Tagesordnung für die Gemeinderats- bzw. Kreistagssitzung nicht durch das freie Mandat geschützt. Die Tagesordnung legt lediglich die Beratungs- und Abstim-

---

mungsgegenstände fest, ohne auf den Inhalt der Beratungen und Abstimmungen Einfluss zu nehmen.

g) Aus den oben genannten Gründen (C. II. 2. g) verstößt das Institut des Einwohnerantrags nicht gegen die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 3 Abs. 2 ThürVerf), das Recht auf Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (Art. 19 Abs. 1 ThürVerf) sowie das Elternrecht (Art. 21 ThürVerf) und steht auch nicht im Widerspruch zum Bundesrecht, soweit dieses hier über das Rechtsstaatsprinzip (Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) überprüfbar ist.

#### **D.**

Soweit die Antragstellerin darüber hinaus die Verfassungswidrigkeit weiterer Vorschriften geltend macht, kann offen bleiben, ob der Antrag überhaupt zulässig ist. Weder aus dem schriftsätzlichen Vortrag noch aus der mündlichen Verhandlung haben sich Gesichtspunkte für eine Verfassungswidrigkeit dieser Vorschriften ergeben. Die Antragstellerin hat im Übrigen in der mündlichen Verhandlung bestätigt, dass sie die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit dieser Regelungen ausschließlich mit dem Teilnahmerecht der Minderjährigen und der (EU-)Ausländer begründet.

#### **E.**

Das Verfahren ist kostenfrei, § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG. Auslagen werden nicht erstattet, § 29 ThürVerfGHG.

#### **F.**

Die Entscheidung ist - mit nachfolgenden Ausnahmen - einstimmig ergangen. Sie ist bezüglich der ungleichen Behandlung von Volljährigen und Minderjährigen im Hinblick auf den Ausschluss vom Wahlrecht nach § 2 Nr. 2 ThürKWG (C. II. 2. d), der Teilnahme von ausländischen Unionsbürgern an Bürgerbegehren und Bürgerent-

---

scheiden (C. III. 2.) sowie der Teilnahme von 14- bis 17-Jährigen und Ausländern an Einwohneranträgen (C. IV. 2.) mit jeweils 6:3 Stimmen getroffen worden.

Dr. von der Weiden

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Prof. Dr. Ohler

Prof. Dr. Schwan

Eberhardt

Peters

Pollak

---

**Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs  
Prof. Dr. Manfred Baldus zur Entscheidung vom 25. September 2018  
– ThürVerfGH 24/17**

Während ich die Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Wahlrechts Minderjähriger voll und ganz teile, kann ich die Entscheidung allerdings nicht mittragen, soweit sie

- die ungleiche Behandlung von Volljährigen und Minderjährigen bezüglich des Ausschlusses vom Wahlrecht (dazu unten I.)

und soweit sie

- die Teilnahme von ausländischen Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie das Recht von Ausländern betrifft, Einwohneranträge zu stellen (dazu unten II.).

## I.

Die Mehrheit des Verfassungsgerichtshofs hat entschieden, dass die ungleiche Behandlung von Erwachsenen, die unter Betreuung stehen und daher vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, und von minderjährigen Wahlberechtigten, denen zum Zeitpunkt der Wahl ebenfalls die entsprechende Einsichtsfähigkeit fehlt und für die bei Erreichen der Volljährigkeit gegebenenfalls ein Betreuungsverhältnis angeordnet wird, den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl nicht verletzt.

1. Die Mehrheit begründet ihre Entscheidung mit zahlreichen Argumenten:

- So sei der Gesetzgeber befugt, bei der Ausgestaltung der Wahlberechtigung Vereinfachungen und Typisierungen vorzunehmen (S. 35f. des Umdrucks). Bezüglich der Bevorzugung von Minderjährigen, für die bei Erreichen der Volljährigkeit gegebene

---

nenfalls ein Betreuungsverhältnis angeordnet wird, handele es sich jedoch um atypische Fälle, die der Gesetzgeber hätte generalisierend vernachlässigen dürfen (S. 37).

- Es handele sich bei den in Frage kommenden Minderjährigen zudem um eine zahlenmäßig kleine Gruppe (S. 37).

- Auch sei keine Verfahrensweise zu erkennen, mit denen die Ungleichbehandlung vermieden werden könne, ohne Rechte anderer zu verletzen (S. 37).

- Außerdem sei ein solches Verfahren „schlicht unpraktikabel“ (S. 37f.).

- Ferner: Der Gesetzgeber nehme auch bei volljährigen Wählern in Kauf, dass Personen an der Wahl teilnähmen, denen die erforderliche Einsichtsfähigkeit fehle (S. 38).

- Darüber hinaus bestünde die „einzige Möglichkeit“, um minderjährige nicht-einsichtsfähige Wähler vom Wahlrecht sicher auszuschließen, im Absehen von der Absenkung des Wahlalters, wobei aber der Gesetzgeber mit dieser Absenkung jedoch ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verfolge (S. 39).

- Und schließlich: Die Beseitigung der Benachteiligung von unter Betreuung stehenden Erwachsenen durch die Aufhebung ihres Ausschlusses vom Wahlrecht in anderen Bundesländern hätte zur Folge, dass Personen an einer Wahl teilnehmen könnten, die zu einer eigenverantwortlichen Entscheidung nicht in der Lage seien; da dies aber eine Vielzahl von Jahrgängen erfassen würde, sei es „fraglich“, ob die Zahl der Betroffenen dann noch vernachlässigbar wäre (S. 39).

2. Betrachtet man diese Argumentation der Mehrheit genauer, so ist festzustellen, dass sie nicht nur in sich widersprüchlich ist und die tradierten Regeln ausblendet, die bei der Prüfung des Gleichheitssatzes zu beachten sind. Diese Argumentation beruht zudem auf einem völlig irreführenden Einsatz der für die Gleichheitsprüfung relevanten Figur der Typisierung und generalisierenden Vernachlässigung von Besonderheiten.

---

a. Zunächst ist an das Folgende zu erinnern: Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof bislang angeschlossen hat, ist die Allgemeinheit der Wahl im Sinne einer *strengen* und *formalen* Gleichheit zu verstehen (vgl. etwa BVerfG, NJW 2012, 1167, 1168 - Hervorhebung nur hier). Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der aktiven und passiven Wahlberechtigung nur einen *eng* bemessenen Spielraum für Beschränkungen. Dabei gilt ein *strenger* Maßstab. Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines *besonderen*, sachlich durch die Verfassung legitimierten *Grundes*, der mindestens von gleichem Gewicht ist wie die Allgemeinheit der Wahl (BVerfG, NVwZ 2012, 1167, 1168 – Hervorhebung nur hier). Unter Bezugnahme auf diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und damit ohne inhaltliche Abweichung hält der Thüringer Verfassungsgerichtshof Ausnahmen von der Allgemeinheit der Wahl nur aufgrund *zwingender* rechtfertigender Gründe für möglich (ThürVerfGH, LVerfGE 6, 387, 397 – Hervorhebung nur hier).

Diesem Prüfungsansatz scheint die Mehrheit des Gerichtshofs offenbar keine Bedeutung mehr beimessen zu wollen, denn bei der Prüfung der Ungleichbehandlung und Benachteiligung von Volljährigen ist von diesem Ansatz an keiner Stelle mehr die Rede.

b. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass bezüglich des Arguments, es gäbe „kein Verfahren“, das die Teilnahme von nicht-einsichtsfähigen Minderjährigen sicher ausschliesse, sich die Mehrheit offenbar selbst nicht sicher ist. Denn im selben Atemzug, indem sie behauptet, es gäbe kein solches Verfahren, führt sie aus, dass ein solches Verfahren auch „schlicht unpraktikabel“ wäre.

Eine solche Argumentation ist mehr als befremdlich: Denn wenn es überhaupt kein solches Verfahren geben kann, ist es gänzlich sinnwidrig, über die Praktikabilität eines solchen Verfahrens weiter nachzudenken. Wird wiederum ein Verfahren zumindest für möglich gehalten, selbst wenn es als „unpraktikabel“ angesehen wird, so wäre dann jedoch zu prüfen gewesen, ob Praktikabilitätsgesichtspunkte die vom Gesetzgeber bewirkte Benachteiligung der vom Wahlrecht ausgeschlossenen Volljährigen nicht doch rechtfertigen können.



---

c. Die Argumentation der Mehrheit leidet noch an einem weiteren Widerspruch. Denn sie rechtfertigt das Wahlrecht von Minderjährigen, denen die erforderliche Einsicht fehlt und für die bei Erreichen der Volljährigkeit gegebenenfalls ein Betreuungsverhältnis angeordnet wird, zum einen mit dem Argument, der Gesetzgeber nehme *auch* bei manchen volljährigen Wählern in Kauf, dass Personen an der Wahl teilnähmen, denen die erforderliche Einsichtsfähigkeit fehle. Zum anderen lehnt sie dann aber den Weg ab, den andere Bundesländer gewählt haben, um eine Ungleichbehandlung und Benachteiligung von unter Betreuung stehenden Volljährigen zu beseitigen, nämlich diesen Volljährigen das Wahlrecht ebenso wie den entsprechenden Minderjährigen einzuräumen. Hier kritisiert die Mehrheit wiederum diesen Weg, der dazu führt, dass dann aber Personen an einer Wahl teilnehmen könnten, die nicht zu einer eigenverantwortlichen Entscheidung in der Lage sind.

Mit dieser Argumentation wird also die mangelnde Einsichtsfähigkeit einmal als hinnehmbar, ein anderes Mal aber als unzulässig betrachtet.

Und auch die zusätzliche Annahme, dass die Zahl der Minderjährigen, für die eine Betreuung einzurichten wäre, gegenüber Volljährigen, die unter Betreuung stehen, niedriger sei und deswegen im Unterschied zu den Volljährigen vernachlässigt werden könne, also das Argument der kleinen Zahl, geht fehl. Denn gerade bei Kommunalwahlen in Thüringer Gemeinden mit einer nur sehr niedrigen Einwohnerzahl ist es nicht ausgeschlossen, dass auch die Ausübung des Wahlrechts durch einen Minderjährigen den Ausschlag geben kann (vgl. Thüringer Landesamt für Statistik, Bevölkerung nach Gemeinden und 17 Altersgruppen, Stand 31.12.2017: in dieser Statistik sind etwa 20 Gemeinden mit weniger als 100 Einwohnern aufgeführt; diese Problematik der kleinen Zahl wird im Übrigen auch vom Bundesverwaltungsgericht, Urteil des 10. Senats vom 13. Juni 2018 - BVerwG 10 C 8.17, Seite 9 des Umdrucks, übersehen, wobei sich diese Entscheidung jedoch auf Baden-Württemberg bezieht; allerdings lässt das Gericht in seiner Entscheidung auch insoweit empirische Belege vermissen, dass in Baden-Württemberg die Zahl der Minderjährigen, für die eine Betreuung einzurichten wäre, sich nicht auswirken könnte).

d. Ebenfalls nicht überzeugen kann die Argumentation der Mehrheit, die einzige Möglichkeit, minderjährige Wähler, denen die erforderliche Einsichtsfähigkeit fehle,

---

vom Wahlrecht sicher auszuschließen, bestünde im Absehen von der Absenkung des Wahlalters, wobei der Gesetzgeber mit dieser Absenkung jedoch ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verfolge.

Die Mehrheit geht offenbar davon aus, dass eine Ungleichbehandlung – hier die Benachteiligung von Volljährigen, die unter Betreuung stehen und deshalb vom Wahlrecht ausgeschlossen sind – damit verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, dass mit dieser Ungleichbehandlung ein ansonsten verfassungsrechtlich zulässiges Ziel verfolgt wird. Damit stellt die Mehrheit die überkommene verfassungsrechtliche Dogmatik auf den Kopf. Denn es verhält sich gerade umgekehrt: Verfolgt der Gesetzgeber ein – für sich genommen – verfassungsrechtlich zulässiges Ziel, so ist er gehalten, auch die Vorgaben der Gleichheitssätze und -anforderungen zu beachten und er ist gerade nicht frei, Ungleichbehandlungen und Benachteiligungen mit diesen Zielen zu rechtfertigen.

e. Ein sinnverkehrender Umgang mit der Dogmatik des Gleichheitssatzes zeigt sich schließlich hinsichtlich des Arguments, der Gesetzgeber dürfe bei der Gestaltung des Wahlrechts typisieren und Besonderheiten verallgemeinernd vernachlässigen. Die Mehrheit argumentiert hier, die Privilegierung der Minderjährigen und die Benachteiligung der Volljährigen sei gerechtfertigt, weil es sich um atypische Fälle handle, nämlich um eine zahlenmäßig kleine Gruppe, die der Gesetzgeber generalisierend vernachlässigen durfte.

Diese Argumentation muss verblüffen: Denn zunächst stellt sich die Frage, was der Gesetzgeber bei seinem Vorgehen überhaupt generalisiert und dabei vernachlässigt hat. Und die Antwort muss dabei lauten: Nichts. Denn durch die gesetzgeberische Entscheidung, Minderjährige, für die bei Erreichen der Volljährigkeit gegebenenfalls eine Betreuung eingerichtet wird, *nicht* vom Wahlrecht auszuschließen, – und dies im Unterschied zu Volljährigen, die unter Betreuung stehen – sind zwei Gruppen entstanden, die ungleich behandelt werden und deren Ungleichbehandlung angesichts des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl der Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund bedarf. Bei der Entstehung und Bildung dieser beiden Gruppen – der Gruppe der Volljährigen, die unter Betreuung stehen und der Gruppe der Minderjährigen, die ebenfalls nicht einsichtsfähig sind und für die bei Volljährigkeit eine Betreu-

---

ung eingerichtet wird – hat der Gesetzgeber überhaupt keine Vereinfachung oder Typisierung vorgenommen.

Die Freiheit, Typisierungen und Vereinfachungen vorzunehmen, ist für den Gesetzgeber im Rahmen der Gleichheitsprüfung jedoch nur bei Wahl der Vergleichsgruppen relevant (vgl. dazu etwa aus der Ausbildungsliteratur: Epping, Grundrechte, 7. Auflage, 2017, Rn. 788f.). An einer anderen Stelle der Entscheidung weist die Mehrheit unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sogar selbst darauf hin. Sie führt ausdrücklich aus, dass Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammengefasst und Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend vernachlässigt werden dürfen; der Gesetzgeber sei eben nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen (S. 32f. unter Verweis auf BVerfGE 132, 39 [49 f.] = juris Rn. 28 ff. m. w. N.).

Wenn der Gesetzgeber also regelnd tätig wird, darf er bei der Bildung von Gruppen verallgemeinern und typisieren. Tut er dies, so hat er dann in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob die so unter einer Verallgemeinerung und Typisierung entstandenen Gruppen ungleich behandelt und diese Ungleichbehandlung gerechtfertigt werden kann. Die Mehrheit verwechselt indessen diese beiden Ebenen der Prüfung und ist der unhaltbaren Auffassung, dass das Recht des Gesetzgebers, bei der Bildung von Gruppen zu typisieren, zugleich auch eine Ungleichbehandlung und Benachteiligung einer durch Typisierung gebildeten Gruppe rechtfertigen kann.

f. Im Ergebnis zeigt sich bei dieser Argumentation der Mehrheit eine jäh klaffende Leerstelle. Die Mehrheit führt allein dogmatisch unzulässige Gründe für die Privilegierung einer faktisch gewiss kleineren Zahl von Minderjährigen an, während sie den Nachweis eines besonderen, sachlich durch die Verfassung legitimierten Grundes für die Ungleichbehandlung und Benachteiligung einer zahlenmäßig größeren Gruppe von Volljährigen schuldig bleibt – und dies, obwohl doch nach der eigenen Rechtsprechung des Thüringischen Verfassungsgerichtshof die Allgemeinheit der Wahl im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen ist.

---

## II.

1. Nach Auffassung der Mehrheit legt auch die Thüringer Verfassung zugrunde, dass alle Staatsgewalt von Angehörigen des deutschen Volkes ausgeht und dieses seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid verwirklicht (Art. 45 Satz 1 und 2 ThürVerf). Damit entspreche die Thüringer Verfassung der inhaltlich übereinstimmenden Vorgabe des Grundgesetzes in Art. 20 Abs. 2 GG, bei der es sich um eine Bestimmung der Bundesverfassung handele, die bei der Auslegung der Thüringer Verfassung zu berücksichtigen sei (vgl. S. 26). Zudem hebt die Mehrheit unter Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hervor, dass es sich auch auf kommunaler Ebene, also auch auf der Ebene der Kreise und Gemeinden, ausschließlich um Deutsche handele, die jeweils das Volk bildeten und dessen Vertreter wählten. Lediglich ergänzend bestimme Art. 28 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes, dass bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar seien (S. 23).

2. Trotz dieser klaren rechtlichen Vorgaben zu den Anforderungen demokratischer Legitimation, der die in der Bundesrepublik Deutschland wirkende Staatsgewalt unterworfen ist, kommt die Mehrheit zu dem Schluss, dass das durch den Gesetzgeber eingeräumte Recht, als Einwohner unbesehen von der jeweiligen Staatsangehörigkeit einen Einwohnerantrag zu stellen, verfassungsrechtlich zulässig sei. Denn das Institut des Einwohnerantrags sehe nicht vor, dass Staatsgewalt ausgeübt werde (S. 56).

Dieser Sichtweise ist zu widersprechen. Denn auch bei der Stellung eines Einwohnerantrages handelt es sich um die Ausübung von Staatsgewalt.

a. Nach der bei dieser Frage verbindlichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt sich als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar; dabei kommt es nicht darauf an, ob dieses Handeln nach außen wirkt oder nur behördenintern die Voraussetzung für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft.

---

Auch solche Entscheidungen bedürfen daher demokratischer Legitimation entsprechend der verfassungsrechtlichen Vorgaben (BVerfGE 93, 37, 68).

Die Stellung eines Einwohnerantrages bedeutet ein solches Handeln mit Entscheidungscharakter. Mit einem erfolgreichen Einwohnerantrag haben die Einwohner eine verbindliche Entscheidung herbeigeführt, dass Teile der (mittelbaren) Staatsverwaltung, etwa Gemeinderäte, Ortsteil- bzw. Ortschaftsräte oder Kreistage, über die entsprechende gemeindliche Angelegenheit bzw. Kreisangelegenheit beraten und selbst wiederum entscheiden *müssen* (§§ 7 Abs. 1, 9 Abs. 1, 10 Abs. 1 EBBG - Hervorhebung nur hier). Die genannten kommunalen Räte sind rechtlich gezwungen, sich mit der Materie des Einwohnerantrages auseinander zu setzen. Mithin sind die Bürger, die diese Räte mittels eines Einwohnerantrages zu einer Entscheidung zwingen können, in die Willensbildungsprozesse kommunaler Gremien einbezogen, was dieses Institut des Einwohnerantrages – auch dies übersieht die Mehrheit im Übrigen (vgl. S. 56) – grundlegend von einer Petition oder an die Verwaltung gerichteter Anträge unterscheidet.

b. Zu dieser Sichtweise nötigt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Nach dieser Rechtsprechung wird Staatsgewalt sogar dann ausgeübt, wenn rechtsverbindliche Akte gesetzt werden, „die *nicht* unmittelbar verbindliche Wirkungen hervorrufen“. Das Staatsvolk ist nach dieser Rechtsprechung an der Staatswillensbildung gerade *nicht* nur dann als beteiligt anzusehen, wenn seiner Äußerung rechtlich verbindliche Wirkung und entscheidende Bedeutung zukommt (BVerfGE 8, 104, 113f. – Hervorhebung nur hier).

Die Relevanz dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – und dies tut die Mehrheit – hier mit dem Argument zu verneinen, dass es bei dieser Rechtsprechung um Fragen der bundesstaatlichen Zuständigkeitsordnung gegangen sei und sie nicht auf kommunale Entscheidungsprozesse übertragen werden könne (S. 56), mutet mehr als befremdlich an. Denn dem Gericht ging es doch ganz offensichtlich und sogar ausdrücklich um eine Interpretation des Art. 20 Abs. 2 GG, also des grundlegenden Artikels des Grundgesetzes über die Anforderungen demokratischer Legitimation an die – so das Bundesverfassungsgericht wörtlich – „Ausübung der vom Volk ausgehenden und unter Umständen auch *vom Volk selbst* als Staatsorgan

---

wahrgenommenen Staatsgewalt“ (BVerfGE 8, 104, 113 zu Art. 20 Abs. 2 GG - Hervorhebung nur hier).

c. Auch die Verweise der Mehrheit auf die Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zum Bürgerantrag, mit dem ein Teil der Bürgerinnen und Bürger dem Thüringer Landtag bestimmte Gegenstände der politischen Willensbildung unterbreiten kann, sowie auf die Rechtsprechung des Hamburgischen Verfassungsgerichts zu entsprechenden Volksinitiativen (S. 55) können die Entscheidung der Mehrheit zu dieser Frage nicht begründen. So sagt das Hamburgische Verfassungsgericht zu der hier zu entscheidenden Frage gar nichts, sondern es betont lediglich in einem ganz anderen Kontext, dass die „staatliche Veranstaltung ‚Gesetzgebung‘“ natürlich Ausübung von Staatsgewalt sei (HambVerfG, Urteil vom, 14. Dezember 2012 - HVerfG 3/10 -, juris Rn. 132), mithin äußert es sich überhaupt nicht zur Frage, ob auch ein Bürgerantrag oder eine Volksinitiative eine solche Ausübung darstellt. Und was die zitierte Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs angeht, so übersieht die Mehrheit, dass der Gerichtshof in ihr gerade *nicht* auf die Vorschrift des Grundgesetzes rekurriert, also nicht auf Art. 20 Abs. 2 GG, sondern auf die Vorschriften der Thüringer Verfassung in Art. 83 Abs. 3 und 45 Satz 1, bei deren Auslegung der Gerichtshof gewiss freier ist.

Wenn wie jedoch hier die Mehrheit eines Landesverfassungsgerichts seine Entscheidung auf eine Norm des Grundgesetzes stützt, hat es die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Norm zu würdigen. Wenn ein Landesverfassungsgericht dann von dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichen will, so hat es, dies verlangt das Grundgesetz ausdrücklich (Art. 100 Abs. 3 GG), die Entscheidung eben des Bundesverfassungsgerichts einzuholen. Diese Pflicht hat die Mehrheit in gravierender Weise verletzt.

3. Mit Nachdruck ist ebenfalls der Mehrheit zu widersprechen, sofern sie entschieden hat, dass EU-Ausländer nicht nur an Kommunalwahlen, sondern auch an kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden mitwirken dürfen.

Die Mehrheit stützt sich bei dieser Entscheidung auf die einschlägige Vorschrift der Thüringer Verfassung über die bei Kommunalwahlen zu beachtenden Anforderungen

---

(Art. 95 Satz 1 ThürVerf), die sich zwar nicht explizit über das Recht von EU-Ausländern äußere, an Abstimmungen und nicht nur an Wahlen teilzunehmen. Diese Vorschrift der Thüringer Verfassung sei jedoch mit Blick auf den im Jahre 1992 in das Grundgesetz aufgenommenen Art. 28 Abs. 1 Satz 3 grundgesetzkonform auszulegen, wonach „bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden ... auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar“ sind (S. 24, 46).

Die Mehrheit argumentiert, es sei „unter dem Gesichtspunkt der Systemgerechtigkeit“ zulässig, wenn der Landesgesetzgeber ausländischen Unionsbürgern die Mitwirkung an Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden ermögliche; er vermeide damit einen „Wertungswiderspruch“, der nämlich entstünde, wenn dieser Personenkreis nicht über Sachfragen des eigenen Wirkungsbereiches der Kommunen abstimmen dürfte, die ansonsten von den unter Beteiligung von Unionsbürgern gewählten Kommunalvertretungen entschieden würden. Es erscheine folglich inkonsequent, eine Aufspaltung des kommunalen demokratischen Legitimationssubjekts anzunehmen, je nachdem, ob die von den Bürgern herleitenden Entscheidungen einerseits von den gewählten Vertretungen bzw. Bürgermeistern oder Landräten und ihren Verwaltungen oder andererseits von den Bürgern selbst getroffen würden.

Die Mehrheit zieht mithin bei ihrer Argumentation die weichen und in ihrer Relevanz weitgehend ungesicherten Figuren der Systemgerechtigkeit und des Wertungswiderspruchs heran, um sich über den klar erkennbaren Willen der verfassungsändernden Gewalt hinwegzusetzen. Dieser Wille beschränkte sich nämlich darauf, EU-Bürgerinnen und -Bürgern *allein* das Recht einzuräumen, an Wahlen und eben nicht auch an Abstimmungen teilzunehmen. Klar erkennbar ist dieser entgegenstehende Wille aus den folgenden Gründen.

a. Die Vorschrift des im Jahre 1992 in das Grundgesetz aufgenommenen Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG spricht davon, dass Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, bei „Wahlen“ in Kreisen und Gemeinden „wahlberechtigt und wählbar“ sind. Von einem Recht, an Abstimmungen in direktdemokratischen Verfahren teilzunehmen, ist nicht die Rede. Und es

---

lässt sich gewiss nicht annehmen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Wortlaut einer Bestimmung des Grundgesetzes als weitgehend belanglose Größe verstanden wissen wollte, zumal doch das Grundgesetz selbst verlangt, dass es nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das seinen „Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt“ (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG).

b. Für die Annahme, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber eben gerade nicht gedankenlos allein von „Wahlen“ gesprochen, dabei aber auch Abstimmungen in direktdemokratischen Verfahren mitgemeint hat, spricht zudem der systematische Zusammenhang der zitierten Bestimmung mit der fundamentalen Norm des Grundgesetzes über die Legitimation der von ihm verfassten Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 GG). Denn nach dieser Norm wird die Staatsgewalt vom Volk wörtlich „in Wahlen *und* Abstimmungen“ (Hervorhebung nur hier) ausgeübt. Die Annahme, der verfassungsändernde Gesetzgeber habe diese Differenzierung in dieser grundlegenden Norm etwa übersehen, wäre lebensfremd.

c. Der Erkenntnis, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber darauf zielte, die demokratische Mitwirkungsmöglichkeit von EU-Bürgerinnen und -Bürgern allein für Wahlen einzuräumen, lässt sich überdies dann nicht ausweichen, wenn die Entstehungsgeschichte der Grundgesetzänderung aus dem Jahre 1992 betrachtet wird.

aa. Die Einfügung des kommunalen Wahlrechts für EU-Ausländer wurde durch den ebenfalls im Jahre 1992 abgeschlossenen Maastrichter-Vertrag über die Europäische Union veranlasst, der das kommunale Wahlrecht unabhängig von der Staatsangehörigkeit vorsah (Art. 8b Abs. 1 des Vertrages). Da das Grundgesetz bis dahin nur Angehörige des deutschen Volkes als Legitimationssubjekte demokratischer Staatsgewalt, auch bezüglich der kommunalen Ebene, kannte, bedurfte es einer Änderung des Grundgesetzes, die das Kommunalwahlrecht auch auf EU-Ausländer erstreckte.

Bei der Bestimmung des Maastrichter Vertrages, auf die der verfassungsändernde Gesetzgeber reagierte, war indessen wiederum allein die Rede davon, dass jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, ebenfalls in dem Mitgliedstaat, in dem er wiederum seinen Wohnsitz



---

hat, auch das „aktive und passive Wahlrecht“ sollte ausüben können. Anhaltspunkte dafür, dass die Mitgliedstaaten, die den Maastrichter Vertrag abgeschlossen haben, ebenfalls nur von Wahlen gesprochen, aber dabei auch Abstimmungen mitgemeint haben könnten, sind dabei nicht ersichtlich (vgl. dazu Maunz/Scholz, GG, 32. Lfg, Oktober 1996, Rn. 41f.).

bb. Solche Anhaltspunkte lassen sich zudem nicht mit Blick auf den unmittelbaren Vorgang der Verfassungsänderung im Jahre 1992 ausmachen – und mehr noch, es finden sich sogar deutliche Anhaltspunkte für die gegenteilige Folgerung. Denn im Abschlussbericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, der der Änderung des Grundgesetzes im Jahr 1992 zugrunde lag, ist verzeichnet, dass ein Antrag der SPD ausdrücklich darauf gerichtet war, auch EU-Ausländern ein Abstimmungsrecht einzuräumen (der Antrag lautete wörtlich: „Bei Wahlen in den Kreisen und Gemeinden sind Ausländer, die die dafür im Recht der Europäischen Gemeinschaften genannten Voraussetzungen erfüllen oder denen das Landesrecht die Beteiligung im Hinblick auf ihren ständigen Wohnsitz im Bundesgebiet gestaltet, wie Deutsche wahlberechtigt und wählbar. Für Abstimmungen in den Kreisen und Gemeinden gilt Satz 4 entsprechend“; BT-Drs. 12/6000, S. 141). Dieser Antrag fand jedoch nicht die erforderliche Mehrheit (ebd.). Mit anderen Worten: Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat die hier in diesem Verfahren des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zu entscheidende Frage gesehen und sich dann gegen das Abstimmungsrecht von EU-Ausländern entschieden.

d. Bei der Entscheidung der Mehrheit, trotz dieser klaren Indizien für den Willen des verfassungsändernden Gesetzgebers – Indizien, die im Übrigen der Bayerische Verfassungsgerichtshof, auf den die Mehrheit verweist (S. 46), ebenfalls wie die einschlägige Literatur (vgl. etwa Dreier, GG, Bd. 2, 2015, Art. 28, Rn 72) letztlich übergehen – dennoch ein solches Abstimmungsrecht für verfassungsrechtlich zulässig zu erachten, ist schließlich noch ein weiterer Umstand ausgesprochen auffällig und bemerkenswert.

Die Mehrheit demonstriert ein beeindruckendes Methodenbewusstsein hinsichtlich der Normen, die für die ebenfalls in diesem Verfahren zu klärende Frage des Minderjährigenwahlrechts einschlägig sind. So betont sie die Bedeutung des Wortlauts

---

der fallrelevanten Bestimmung des Grundgesetzes (vgl. S. 29: „hätte es einer *ausdrücklichen* Formulierung oder jedenfalls einer Bezugnahmen auf Art. 38 Abs. 2 in Art. 28 Abs. 1 GG bedurft“ – Hervorhebung nur hier), argumentiert mit dem systematischen Zusammenhang von Verfassungsnormen (S. 30 in Bezug auf Art. 46 Abs. 2 und 46 Abs. 1 ThürVerf), verweist auf die Genese von Bestimmungen des Grundgesetzes (S. 29 in Bezug auf Art. 38 Abs. 2 GG) und wendet sich gegen Techniken ihrer erweiternden Auslegung (S. 29: Ausschluss einer analogen Anwendung).

Ganz anders verfährt die Mehrheit hingegen bei der Prüfung der Frage, ob EU-Ausländer nicht nur an Wahlen, sondern auch an Abstimmungen teilnehmen dürfen. Bei dieser Frage scheint sie sämtliche Regeln der juristischen Methode, die sie bei der anderen Frage zu beachten für geboten hielt, gänzlich vergessen zu haben.

Sie misst weder dem Wortlaut der einschlägigen Vorschrift, noch ihrem systematischen Zusammenhang Bedeutung zu, sie interessiert sich nicht für deren Genese und wendet sie erweiternd auf den Fall der Abstimmung an, für dessen Einfügung es durchaus gute politische Gründe geben mag – denn warum soll EU-Ausländern kein Abstimmungsrecht zustehen, wenn sie doch schon das aktive und passive Wahlrecht haben, und, falls sie selbst in eine Körperschaft gewählt werden sollten, ja auch an Abstimmungen teilnehmen können. Aber der verfassungsändernde Gesetzgeber der Bundesverfassung wollte diesen Fall der Abstimmung gerade nicht erfasst sehen. Und über diesen Willen des verfassungsändernden Bundesgesetzgebers setzt sich die Mehrheit des Thüringer Verfassungsgerichtshofs in respektloser Weise hinweg.

### III.

Die Entscheidung der Mehrheit zeichnet sich damit, insgesamt betrachtet, durch eine frappierende Geringschätzung verfassungsrechtlicher Dogmatik (in Bezug auf die Prüfung der Allgemeinheit der Wahl) und ein beliebig zur Geltung gebrachtes Methodenbewusstsein aus (hinsichtlich der Frage des Abstimmungsrechts bei kommunalen Bürgerbegehren und -entscheiden). Die Mehrheit lässt nicht erkennen, warum sie in dem einen Fall bestimmten Regeln juristischer Methode offenbar glaubt folgen zu müssen und in dem anderen Fall jedoch meint, davon absehen zu dürfen.

---

Angesichts des gegenwärtig allenthalben zu beobachtenden Akzeptanz- und Vertrauensverlusts gegenüber den Institutionen des demokratischen Rechtsstaates, der mitunter sogar bis zur offenen Ablehnung reicht (vgl. zu dieser Problematik etwa Präsident des Bundesverfassungsgerichts Andreas Voßkuhle, Ein Populist ist ein Gegner der Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. November 2017, S. 8; Bundesjustizministerin Katarina Barley, Der Respekt vor dem Staat nimmt weiter ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. August 2018, S. 2; Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Klaus Rennert, Gerichte haben eigentlich keinen pädagogischen Auftrag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. September 2018, S. 2), steht daher die Frage im Raum, ob die Mehrheit dieser Entwicklung mit ihrem beliebig praktizierten und im Ergebnis zu einer unbegrenzten Rechtsanwendung führenden Methodenverständnis nicht weiter Vorschub geleistet hat.

Erfurt, den 25. September 2018

Prof. Dr. Manfred Baldus