

An den  
Thüringer Landtag  
Innen- und Kommunalausschuss  
Jürgen-Fuchs-Straße 1  
99096 Erfurt  
per E-Mail an:  
poststelle@thueringer-landtag.de

Rechtswissenschaftliche  
Fakultät

LEHRSTUHL FÜR  
ÖFFENTLICHES RECHT UND  
VERFASSUNGSTHEORIE

Westfälische Wilhelms-  
Universität Münster  
Bispinghof 24/25  
48143 Münster

Dr. Fabian Michl, LL.M.  
Akademischer Rat a. Z.

fabian.michl@uni-muenster.de

Datum:  
21.05.2021

### Schriftliche Stellungnahme

zum Thüringer Gesetz über die weitere Harmonisierung wahlrechtlicher Vorschriften  
mit dem Wahlrecht des Bundes sowie zur Neueinteilung der Wahlkreise (Thüringer  
Wahlkreisharmonisierungsgesetz)

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

– Drucksache 7/3068 –

sowie dazu: Änderungsantrag der Fraktion der CDU

– Vorlage 7/2020 –

Im Rahmen des Anhörungsverfahrens gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer  
Landtags nehme ich zu den vorgenannten Drucksachen wie folgt Stellung.

#### I. Gesetzentwurf – Drucksache 7/3068

##### Artikel 1 Nr. 1

Art. 1 Nr. 1 des Entwurfs sieht eine Absenkung der Unterschriftenquoten des § 2 Thür-  
VorNWDG 2021 vor. Das Quorum für Wahlkreisvorschläge soll von 125 auf 50, das Quo-  
rum für Landeslisten von 500 auf 200 herabgesetzt werden.

**Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Regelung zu begrüßen.** Bereits in meiner ers-  
ten schriftlichen Stellungnahme zum Entwurf des ThürVorNWDG vom 7. Januar 2021  
habe ich ausgeführt, dass die hälftige Absenkung der Quoren zwar die Beeinträchti-  
gung der Chancengleichheit abmildert, dass aber im Vergleich zu anderen Ländern und  
gemessen an den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts die Beeinträchtigung in  
Thüringen noch immer hoch ist. Ich darf die Passage hier zitieren:

Das Erfordernis von Unterstützerunterschriften beeinträchtigt die verfassungsrechtlich ga-  
rantierte **Chancengleichheit** von Parteien und Wahlbewerbern. Es verfolgt das legitime Ziel  
sicherzustellen, dass nur ernst zu nehmende Wahlvorschläge eingereicht werden, sichert  
so das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimme und beugt einer Stimmenzersplitterung

vor.<sup>1</sup> Gerechtfertigt sind Unterschriftenquoten jedoch nur, soweit sie für die Erreichung dieses Zieles erforderlich sind und einer neuen Partei die Teilnahme an einer Wahl nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.<sup>2</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner frühen Rechtsprechung Quoren auf Wahlkreisebene von bis zu 0,26 % der Wahlberechtigten für verfassungsmäßig erachtet,<sup>3</sup> jedoch keinen absoluten Grenzwert festgelegt. In erster Linie ist es Aufgabe des Gesetzgebers, eine nach den zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten angemessene Grenzziehung vorzunehmen. Dabei darf er auch veränderte Kommunikationsgewohnheiten berücksichtigen, etwa die Möglichkeit, über digitale Medien für Unterstützerunterschriften zu werben. Andererseits sind Einschränkungen in der Kommunikation, wie sie mit den Kontaktbeschränkungen in der Pandemie einhergehen, zu beachten. Ebenso wie die verkürzte Vorbereitungszeit im Fall einer vorzeitigen Neuwahl sprechen sie dafür, die Quoren für eine Wahl im April 2021 abzusenken, um die Chancengleichheit der Wahlbewerber und Parteien nicht übermäßig zu beeinträchtigen.

In **Baden-Württemberg** und **Rheinland-Pfalz**, wo am 14. März 2021 neue Landtage gewählt werden, wurden die Unterschriftenquoten bereits abgesenkt, in Baden-Württemberg auf Wahlkreisebene um 50 %, <sup>4</sup> in Rheinland-Pfalz sogar um 60 %.<sup>5</sup> Zuvor hatte der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg eine einstweilige Anordnung erlassen, wonach das Festhalten an den bestehenden Quoren das Recht auf Chancengleichheit der Parteien angesichts der Erschwernisse der Pandemie verletze.<sup>6</sup> Aufgrund der Besonderheiten des baden-württembergischen (Einstimmen-)Wahlsystems<sup>7</sup> lassen sich die Vorgaben des Urteils nicht ohne weiteres auf Thüringen übertragen.<sup>8</sup> Unabhängig von der Ausgestaltung des Wahlsystems gilt aber, dass eine Absenkung der Quoren so wirken muss, „dass die pandemiebedingte gesteigerte Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit jedenfalls kompensiert wird“.<sup>9</sup> Da es nicht möglich ist, diese Kompensation „objektiv zu ermitteln, also die verstärkte Ungleichbehandlung in eine konkrete Zahl von Unterschriften umzurechnen“, darf der Gesetzgeber „eine relativ grobe Wertung vornehmen“.<sup>10</sup> Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg hat eine Reduzierung um 50 % als angemessen erachtet,<sup>11</sup> wie sie auch der Gesetzentwurf vorsieht. [...]

Die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags auf **Wahlkreisebene** ist auch mit einer niedrigeren Unterstützerzahl als 125 noch gewährleistet. Auch hier ist der Rechtsvergleich mit den anderen Ländern aufschlussreich. So sind bei den kommenden Landtagswahlen in Baden-Württemberg nur 75 Unterstützerunterschriften, in Rheinland-Pfalz nur 50 erforderlich. Aussagekräftiger als absoluten Zahl ist der prozentuale Anteil der Unterstützer an der Zahl der Wahlberechtigten in einem durchschnittlichen Wahlkreis. Nach der Absenkung liegt

<sup>1</sup> BVerfGE 82, 353 (364) m. N. aus der st. Rspr.

<sup>2</sup> BVerfGE 4, 375 (385).

<sup>3</sup> BVerfGE 12, 132 (134).

<sup>4</sup> § 24 Abs. 2a LWG BW.

<sup>5</sup> § 34 Abs. 4 LWG RP. Das entspricht dem verringerten Quorum im Fall einer vorzeitigen Neuwahl nach § 34 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 25 Abs. 3 LWG RP; vgl. Spitzlei, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 337 (345).

<sup>6</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris; vgl. zuvor schon VerFGH NRW, VerFGH 88/20 – juris, zu den Kommunalwahlen in NRW.

<sup>7</sup> Vgl. Hilbert, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 93 ff.

<sup>8</sup> Vgl. VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 69.

<sup>9</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 72.

<sup>10</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 72.

<sup>11</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 72.

der Anteil in Rheinland-Pfalz 0,08 %, in Baden-Württemberg 0,07 %. Ein durchschnittlicher Wahlkreis zählt dort rd. 60.000 bzw. 110.000, in Thüringen nur rd. 39.000 Wahlberechtigte. Ein Quorum von 125 Unterstützern entspricht damit einem Anteil von 0,32 %. Die Beeinträchtigung der Chancengleichheit ist also deutlich intensiver als in den Vergleichsländern. Zwar ist der Thüringer Landtag nicht per se gehalten, dem Vorbild anderer Länder zu folgen. Es spricht jedoch einiges dafür, sich diesem Vorbild zumindest anzunähern, zumal mit der vorgezogenen Neuwahl eine zusätzliche Erschwernis für die Parteien hinzutritt.

Eine **weitere Absenkung** des Unterschriftenquorums auf Wahlkreisebene etwa auf 50 Wahlberechtigte läge daher nahe. Das Quorum entspräche einem Anteil von 0,13 % der Wahlberechtigten in einem durchschnittlich großen Wahlkreis und wäre damit immer noch restriktiver als in den Vergleichsländern. Letztlich handelt es sich bei der Frage, inwieweit die Pandemie die Unterstützerwerbung beeinträchtigt und welche Kompensation dafür angemessen erscheint, um eine wertende Entscheidung des Gesetzgebers, die verfassungsrechtlich nicht vollständig determiniert ist. Um das Risiko einer verfassungsgerichtlichen Beanstandung zu verringern, sollte jedoch eine weitere Absenkung des Quorums auf Wahlkreisebene erwogen werden.

Davon zu trennen ist die Frage, ob auch das **Quorum für Landeslisten** weiter abgesenkt werden sollte. Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat hier für eine Reduzierung um 75 % entschieden: Statt 2.080<sup>12</sup> sind bei der Landtagswahl nur 520 Unterschriften erforderlich.<sup>13</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,016 % der Wahlberechtigten. Da es in Baden-Württemberg keine Landeslisten gibt, war dort keine Absenkung erforderlich.<sup>14</sup> Die vom Gesetzentwurf für Thüringen vorgesehene Zahl von 500 entspricht einem Anteil von 0,029 %. Auch hier könnte also eine weitere Reduktion erwogen werden. So sind beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern – unabhängig von der Pandemie – nur 100 Unterstützerunterschriften erforderlich (0,008 %).<sup>15</sup>

Zwischenzeitlich hat der **Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin** eine ähnliche Position eingenommen, die in der Entwurfsbegründung (S. 21) zutreffend wiedergegeben wird. Die Begründung weist ebenfalls zutreffend darauf hin, dass in Thüringen – aufgrund der kurzen Wahlvorbereitungszeit im Fall einer vorzeitigen Neuwahl – die Quoren noch intensiver wirken.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat mit Beschluss vom 13. April 2021 Anträge von politischen Parteien verworfen, die auf eine Aussetzung der Unterschriftenquoren des Bundeswahlgesetzes für die Bundestagswahl 2021 gerichtet waren.<sup>16</sup> Für den vorliegenden Gesetzentwurf ist diese Entscheidung von geringer Aussagekraft, da die Anträge mangels substantiiertes Darlegung der Rechtsverletzung bereits als unzulässig verworfen wurden. Außerdem beeinträchtigen die Quoren des Bundeswahlgesetzes die Chancengleichheit der Wahlbewerber in (weitaus) geringerem Maße als die Quoren des Thüringer Landeswahlrechts. Zum einen beträgt der Anteil der erforderlichen Unterstützer (200) nur 0,8 % der durchschnittlichen Bevölkerungszahl pro Wahlkreis (243.000);

<sup>12</sup> Vgl. Spitzlei, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 337 (345).

<sup>13</sup> § 35 Abs. 5 LWG RP.

<sup>14</sup> Vgl. Hilbert, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 93 (98–100).

<sup>15</sup> § 55 Abs. 5 LKWG MV.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschl. v. 13.4.2021, Az. 2 BvE 1, 3/21.

ähnlich gering ist die Belastung bei den Landeslisten. Zum anderen haben die Parteien im Bund deutlich mehr Zeit für die Sammlung der Unterstützerunterschriften als im Fall einer vorzeitigen Neuwahl in Thüringen.

### **Artikel 1 Nr. 2 und 3**

Die in Art. 1 Nr. 2 und 3 vorgeschlagenen Regelungen erscheinen verfassungsrechtlich unbedenklich und zweckmäßig.

### **Artikel 2 Nr. 1 bis 3**

Die Vorschriften dienen der Angleichung des Landeswahlrechts an das Bundeswahlrecht und die dahinter stehende Datenschutz-Grundverordnung bzw. der Rechtsbereinigung. Sie sind verfassungsrechtlich unbedenklich und zweckmäßig.

### **Artikel 2 Nr. 4**

Die vorgeschlagene Neuabgrenzung der Wahlkreise reduziert die Abweichung der Wahlkreise 24 Erfurt I und 26 Erfurt III von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl. Sie trägt damit der Vorgabe des § 2 Abs. 4 Satz 3 ThürLWG Rechnung, wonach Wahlkreise neu einzuteilen sind, wenn die Abweichung mehr als 25 % beträgt, was im Wahlkreis 26 Erfurt III der Fall ist. Die Einhaltung der 25-%-Grenze entspricht dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit. Unterhalb der Abweichungsgrenze steht die Einteilung der Wahlkreise – vorbehaltlich bewusster Manipulationen („Gerrymandering“) –<sup>17</sup> weitgehend im Ermessen des Gesetzgebers. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzentwurf die Grenzen des legislativen Ermessens überschritte.

## **II. Änderungsantrag – Vorlage 7/2020**

Der Änderungsantrag schlägt eine abweichende Abgrenzung der Erfurter Wahlkreise vor. Mangels Informationen über die Bevölkerungszahl in den jeweiligen Wahlkreisen bzw. Wahlbezirken lässt sich dieser Vorschlag nicht auf seine Zweckmäßigkeit hin beurteilen. Im Übrigen gilt das zu Artikel 2 Nr. 4 des Gesetzentwurfs Gesagte: Der Gesetzgeber genießt unterhalb der Abweichungsgrenze von 25 % einen weitreichenden Ermessensspielraum.

gez.

Fabian Michl

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu Michl/Kaiser, JöR 67 (2020), S. 51 ff., insb. S. 92 ff.