



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG

Juristenfakultät  
Juniorprofessur für Staats- und  
Verwaltungsrecht mit  
Schwerpunkt Recht der Politik  
Jun.-Prof. Dr. Fabian Michl, LL.M.

Universität Leipzig, Juristenfakultät, 04081 Leipzig

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

THÜR. LANDTAG POST  
24.05.2022 10:17

13180/2022

**Achtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes**  
Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
- Drucksache 7/5040 -

24. Mai 2022

**Zusammenfassung:** Der Gesetzentwurf ist verfassungsrechtlich weder geboten noch problematisch. Er erscheint zweckmäßig, um die zeitliche Abstimmung der Wahlkreiseinteilung und der Kandidatenaufstellung im Vorfeld der Landtagswahl sicherzustellen. Weitergehende Regelungen nach dem Vorbild anderer Länder können als Optionen erwogen werden.

Universität Leipzig  
Juristenfakultät  
Juniorprofessur für Staats- und  
Verwaltungsrecht mit Schwerpunkt  
Recht der Politik

Burgstraße 21  
04109 Leipzig

## I. Regelungskontext

Der Gesetzentwurf betrifft § 23 Abs. 3 Satz 2 ThürLWG, eine Fristbestimmung im Kontext der Regelungen über die Aufstellung von Parteibewerbern für Wahlkreisvorschläge („Direktkandidaten“). Diese sind entweder in einer Mitgliederversammlung oder einer Vertreterversammlung zu wählen (§ 23 Abs. 1 Satz 1 ThürLWG). Entscheidet sich die Partei für die zweite Variante, muss der Wahl der Parteibewerber eine weitere Wahl vorausgehen: Die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung.

Web  
[www.uni-leipzig.de](http://www.uni-leipzig.de)  
[https://www.jura.uni-leipzig.de/  
juniorprofessor-dr-fabian-michl](https://www.jura.uni-leipzig.de/juniorprofessor-dr-fabian-michl)

Kein Zugang für elektronisch  
signierte sowie für verschlüsselte  
elektronische Dokumente

Für beide Wahlen sieht § 23 Abs. 3 Satz 2 ThürLWG derzeit folgende Mindestabstände zum Beginn der Wahlperiode vor: Die Wahl der Parteibewerber darf frühestens 39 Monate nach Beginn der Wahlperiode stattfinden, die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen frühestens 30 Monate. Vom Ende der fünfjährigen Wahlperiode aus betrachtet, beträgt der Abstand also 21 bzw. 30 Monate.

Die vorgeschlagene Änderung soll die Frist einheitlich auf 39 Monate nach Beginn der Wahlperiode festlegen. Hintergrund ist die Neueinteilung der Wahlkreise durch den Landtag, die erst nach Vorlage des Wahlkreisberichts der Landesregierung beginnen kann. Dieser Bericht ist gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 ThürLWG spätestens 27 Monate nach Beginn der Wahlperiode vorzulegen, also drei Monate vor dem frühestmöglichen Zeitpunkt der Vertreterwahlen.

## II. Rechtlicher Rahmen

Durch die gesetzliche Festlegung von **Mindestabständen** der Vertreter- und Parteibewerberwahlen zum Beginn der Wahlperiode des Landtags werden die parteiinternen Wahlen auf einen überschaubaren Zeitraum vor der nächsten Landtagswahl begrenzt. Eine verfrühte Bewerberwahl- oder Kandidatenaufstellung wäre rechtswidrig.<sup>1</sup>

Die Mindestabstände stellen sicher, dass das Ergebnis der Kandidatenaufstellung „noch am Wahltag dem politischen **Willen der Mitgliederschaft** der Partei und der sie repräsentierenden Vertreter entspricht“.<sup>2</sup> Außerdem sollen sowohl bei der Wahl der Vertreter als auch der Parteibewerber „neuere Strömungen“ innerhalb der Partei berücksichtigt werden können und Neumitglieder die Chance erhalten, an der Kandidatenaufstellung mitzuwirken.<sup>3</sup>

Die Fristen fördern dadurch die **innerparteiliche Demokratie** (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) und das **Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens** im Freistaat Thüringen, das insbesondere durch die Mitwirkung in Parteien wahrgenommen wird (Art. 9 Satz 2 ThürVerf.). Die mit den Fristen einhergehenden **Begrenzungen der Organisationsfreiheit der Parteien** sind aus diesen Gründen gerechtfertigt, jedenfalls wenn die Fristen so bemessen sind, dass es den Parteien nicht übermäßig erschwert oder sogar praktisch unmöglich gemacht wird, rechtzeitig ihre Bewerber aufzustellen und Wahlkampf zu betreiben.

Die Mindestabstände dienen darüber hinaus der **reibungslosen Wahlvorbereitung**, die auf eine zeitliche Koordination der Einteilung von Wahlkreisen durch den Landtag und der Wahl von Vertretern und Direktkandidaten durch die Parteien angewiesen ist. Die Wahl der Vertreter und der Direktkandidaten kann nur rechtssicher erfolgen, wenn die Wahlkreisgrenzen bereits feststehen.<sup>4</sup> Denn die personelle Zusammensetzung der Mitglieder- bzw. Vertreterversammlung ist vom Zuschnitt der Wahlkreise abhängig: § 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 ThürLWG knüpfen an die Wahlberechtigung der Parteimitglieder „im Wahlkreis“ an. Die jeweilige Parteibasis, auf deren Willen es ankommt, bilden also die im Wahlkreis wahlberechtigten Parteimitglieder, die erst zuverlässig bestimmt werden können, wenn die Wahlkreise abgegrenzt sind.

Der **Zeitpunkt der Wahlkreiseinteilung** ist gesetzlich nicht festgelegt. Einen praktischen Orientierungspunkt bietet § 2 Abs. 4 ThürLWG, wonach die Landesregierung dem Landtag spätestens 27 Monate nach Beginn der Wahlperiode ihren Wahlkreisbericht vorlegt, auf dessen Grundlage über die Neueinteilung von Wahlkreisen entschieden wird. Sofern diese Frist voll ausgeschöpft wird, bleiben dem Landtag nur drei Monate, um vor dem frühestmöglichen Zeitpunkt der Vertreterwahl nach § 23 Abs. 3 Satz 4 ThürLWG die Wahlkreise einzuteilen. Das Gesetzgebungsverfahren müsste also in großer Eile durchgeführt werden.

Ob die **Wahlkreiseinteilung nach dem frühestmöglichen Zeitpunkt** der Vertreter- bzw. Parteibewerberwahl verfassungsrechtlich zulässig wäre, wird unterschiedlich beurteilt.

<sup>1</sup> Zu den Rechtsfolgen mit Blick auf die Aufstellung einer Landesliste BVerfG, Beschl. v. 23.3.2022 – 2 BvC 22/19; regelmäßig keine Zurückweisung des Wahlvorschlags allein aus diesem Grund.

<sup>2</sup> Boehl, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 21 Rn. 31.

<sup>3</sup> Boehl, a. a. O.

<sup>4</sup> Boehl, a. a. O.

So stellte sich die Thüringer Landesregierung im Rahmen des Ergänzenden Berichts der Wahlkreiskommission für die 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages auf den Standpunkt, dass es aus Gründen der Chancengleichheit von Parteien und Bewerbern und dem Grundsatz der Rechtssicherheit notwendig sei, das Gesetzgebungsverfahren zur Wahlkreiseinteilung vor diesem Stichtag abzuschließen.<sup>5</sup> Dieselbe Auffassung vertrat offenbar der Wissenschaftliche Dienst des Thüringer Landtags in einer Stellungnahme vom 16. März 2017.<sup>6</sup>

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages teilen diese Bedenken nicht und halten grundsätzlich eine spätere Wahlkreiseinteilung mit dem Vertrauensschutz für vereinbar.<sup>7</sup>

Thum hält es in seiner Kommentierung zu § 3 BWahlG zumindest für „[p]roblematisch, wenn der Gesetzgeber noch zu einem sehr späten Zeitpunkt, nachdem bereits erste Aufstellungsversammlungen durchgeführt und Wahlbewerber nominiert worden sind, Wahlkreise zuschneiden würde“. Besonders kritisch beurteilt er die Lage unter den Gesichtspunkten des Vertrauensschutzes, wenn die Parteien mit solchen Änderungen nicht mehr rechnen müssten. Er verweist außerdem darauf, dass bei nachträglichen Änderungen der Wahlkreise die bereits aufgestellten Bewerber, die von einer solchen Änderung nicht betroffen sind, im Vorteil seien und ihren Wahlkampf ohne zeitliche Einschränkung und ohne das Risiko, bei einer anders zusammengesetzten Aufstellungsversammlung nicht mehr aufgestellt zu werden, fortführen können. „Damit wäre die Chancengleichheit aller Bewerber aufgrund ungleicher ‚Startbedingungen‘ mit den damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen nicht mehr gewahrt.“<sup>8</sup>

Die Bedeutung des rechtstaatlichen Grundsatzes des **Vertrauensschutzes der Parteien** sollte nicht überbewertet werden. Der Grundsatz setzt schutzwürdiges Vertrauen voraus, dass nicht begründet sein kann, solange die Parteien mit einer Neueinteilung der Wahlkreise rechnen müssen. Aufgrund des regelmäßig entstehenden Abgrenzungsbedarfs ist damit aber praktisch vor jeder Wahl zu rechnen, so dass ein Vertrauenstatbestand nicht begründet sein kann, ehe der Landtag über die Neueinteilung entschieden hat. Führt eine Partei vorher Vertreter- oder Parteibewerberwahlen durch, nimmt sie das Risiko einer späteren Wiederholung dieser Wahlen in Kauf und kann sich gegenüber der Änderung nicht auf Vertrauensschutz berufen. Anders wäre die Lage nur in dem – hypothetischen – Fall, dass eine bereits beschlossene Wahlkreiseinteilung durch den Landtag geändert würde. Auch dann kommt es aber auf die Umstände an, ob schutzwürdiges Vertrauen begründet und durch die Neueinteilung verletzt sein kann.

Aus den gleichen Gründen ist auch **kein schutzwürdiges Vertrauen der Parteibewerber** anzuerkennen. Diese können sich nicht darauf verlassen, dass die Parteibasis bzw. der Kreis der Delegierten unverändert bleibt, so lange die Wahlkreise nicht neu eingeteilt sind. Auch unabhängig davon kann ein Parteibewerber sich nicht auf ein „Recht auf Kandidatur“ berufen, sobald er einmal von der Mitglieder- oder Vertreterversammlung gewählt wurde. Denn die Zurücknahme des Wahlkreisvorschlags ist gemäß § 25 Satz 1 ThürLWG bis zur Zulassung durch den Wahlkreisausschuss (am 58. Tag vor der Wahl, § 28 Abs. 1 Satz 1 ThürLWG) möglich. Die Kandidatenaufstellung müsste dann wiederholt werden, wobei sich der bisherige Kandidat keinesfalls sicher sein kann, „bestätigt“ zu werden. Dass die Parteibasis ihren Willen stets neu aktualisieren kann,

<sup>5</sup> BT-Drs. 18/7350, S. 7.

<sup>6</sup> Mitgeteilt im Gesetzentwurf, S. 3 (Vorlage 6/2319 zu Drs. 6/3505 ist nicht ohne weiteres abrufbar).

<sup>7</sup> WD 3 - 3000 - 165/20, S. 4.

<sup>8</sup> Thum, in: Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 3 Rn. 43.

ist Ausdruck der innerparteilichen Demokratie. Durch eine Neueinteilung der Wahlkreise schafft der Gesetzgeber lediglich eine Gelegenheit dazu, die innerparteiliche Willensbildung erneut zu vollziehen.

Die **Chancengleichheit** von Parteien und Wahlkreisbewerbern (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf.) steht einer Einteilung der Wahlkreise nach den Mindestabständen für die parteiinternen Wahlen ebenfalls nicht grundsätzlich entgegen. Bezugsgröße für die Chancen auf die Erringung des Wahlkreismandats ist der jeweilige Wahlkreis. Dessen Veränderung betrifft aber alle im Wahlkreis antretenden (Partei-)Bewerber, so dass von vornherein keine Ungleichbehandlung vorliegen kann. Anders wäre dies nur bei offenkundig willkürlichen Wahlkreiszuschnitten (insb. Gerrymandering) zu beurteilen, die aber nicht wegen des Zeitaspekts, sondern wegen der Manipulationsabsicht bzw. ihren gleichheitswidrigen Auswirkungen zu beanstanden wären.<sup>9</sup>

### III. Verfassungsrechtliche Bewertung

Nach dem Gesagten erscheint es **nicht als verfassungsrechtlich geboten**, durch ein Erweitern des Mindestabstands sicherzustellen, dass die Wahl der Vertreter und Parteibewerber nach der Wahlkreiseinteilung stattfindet, jedenfalls solange den Parteien nach der Wahlkreiseinteilung genügend Zeit bleibt, Kandidaten aufzustellen und Wahlkampf zu betreiben.

**Ebenso wenig** ist die vorgeschlagene Änderung des § 23 Abs. 3 Satz 2 ThürLWG aber **verfassungswidrig** oder auch nur verfassungsrechtlich bedenklich. Es ist schon nicht offenkundig, dass durch sie ein verfassungsrechtlich geschütztes Interesse beeinträchtigt wäre. Sofern man die Organisationsfreiheit der Parteien so weit interpretieren will, dass diese grundsätzlich ein Recht darauf haben, Delegierte zu einem beliebigen Zeitpunkt zu wählen, wird man immerhin eine Begrenzung dieser Freiheit annehmen müssen. Diese wäre aber unter dem Gesichtspunkt der Förderung der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG), des Rechts auf Mitgestaltung des politischen Lebens (Art. 9 ThürVerf.) mühe-los zu rechtfertigen. Auch die reibungslose Taktung mit der Wahlkreiseinteilung ist ein legitimer Gesichtspunkt für die Ausgestaltung des Wahlrechts, innerhalb dessen sich die Organisationsfreiheit der Parteien überhaupt erst entfalten kann.

### IV. Rechtsvergleich

Der verfassungsrechtliche Befund wird durch einen Vergleich mit dem Wahlrecht der anderen Länder gestützt.

So regeln die Wahlgesetze der Länder Brandenburg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt ebenfalls einen **einheitlichen Mindestabstand** für Vertreter- und Parteibewerberwahlen. In allen Ländern liegt der frühestmögliche Zeitpunkt der Wahl deutlich näher am Ende der Wahlperiode als nach der vorgeschlagenen Änderung des § 23 Abs. 1 Satz 3 ThürLWG (21 Monate): nämlich 16 (ST), 15 Monate (BB, HB, NW) bzw. 12 Monate (SN).<sup>10</sup>

Von den Wahlgesetzen, die **unterschiedliche Mindestabstände** vorsehen, lassen nur zwei, nämlich die Wahlgesetze des Saarland und von Sachsen-Anhalt, die Vertreterwahl zu einem früheren Zeitpunkt zu, als nach dem Gesetzentwurf vorgesehen: 24 (SL) bzw. 22 Monate (SH) vor Ende der Wahlperiode.<sup>11</sup> In allen

<sup>9</sup> Vgl. Michl/Kaiser, JöR 67 (2019), S. 74 ff.

<sup>10</sup> § 25 Abs. 7 BbgWahlG; § 19 Abs. 3 BremWahlG; § 18 Abs. 5 WahlG NW; § 21 Abs. 3 SächsWahlG; § 19 Abs. 2a LWG LSA.

<sup>11</sup> § 17 Abs. 2 LWG Saar; § 23 Abs. 6 LWG SH.

anderen Ländern liegt der Zeitpunkt hinter den 21 Monaten des Gesetzentwurfs: 15 (BW); 17 (BY); 18 (MV; RP); 19 (HE); 20 (ND; HH).<sup>12</sup>

Eine bemerkenswerte **Ausnahme** stellt das Wahlgesetz des Landes Berlin dar, nach dem die Wahlkreisvorschläge erst aufgestellt werden dürfen, wenn die Abgrenzung der Wahlkreise im Amtsblatt bekanntgegeben worden ist.<sup>13</sup> Diese Bekanntgabe hat spätestens 13 Monate vor dem Ende der Wahlperiode zu erfolgen.<sup>14</sup> Eine Regelung über die Wahl der Delegierten ist nicht ersichtlich.

## V. Regelungsoptionen

Da die vorgeschlagene Änderung nicht verfassungsrechtlich geboten erscheint, könnte an der **bestehenden Rechtslage** festgehalten werden.

Sofern das Ziel des Gesetzentwurfs – dem Landtag eine längere Zeit für die Neueinteilung der Wahlkreise zu verschaffen – noch wirksamer verfolgt werden soll, bieten sich zwei weitergehende **Modifikationen** an:

1. Zum einen könnte der **Mindestabstand** der Vertreter- und Parteibewerber Wahlen zum Beginn der Wahlperiode entsprechend dem Vorbild der meisten Länder **vergrößert** werden. So liegt die Zahl der Monate in den meisten Ländern zwischen 40 und 45. Durch eine solche Vergrößerung könnte vermieden werden, dass eine Partei in dem (unberechtigten) Vertrauen auf den Fortbestand der Wahlkreiseinteilung Delegierte und Parteibewerber wählt und diese Wahlen ggf. nach der Neueinteilung wiederholen muss.

2. „Nahtlos“ abgestimmt würde die Kandidatenaufstellung und die Wahlkreiseinteilung durch einen **dynamischen Mindestabstand** nach dem Vorbild Berlins. So könnte der frühestmögliche Zeitpunkt der parteiinternen Wahlen an die Bekanntmachung der Abgrenzung der Wahlkreise im Gesetz- und Verordnungsblatt geknüpft werden. Da in Thüringen – anders als in Berlin – eine Neueinteilung der Wahlkreise nicht vor jeder Wahl zwingend vorgesehen ist, wären weitere Änderungen des Wahlgesetzes erforderlich. Geregelt werden müsste eine Pflicht zur Neueinteilung bzw. Bestätigung der bestehenden Wahlkreise durch den Landtag vor jeder Wahl (systematisch stimmig in § 2 Abs. 4 ThürLWG) und ein Zeitpunkt, zu dem diese spätestens zu erfolgen hat. Der Mehrwert gegenüber einem festen Mindestabstand ist jedoch gering, wenn nach der bisherigen parlamentarischen Praxis davon auszugehen ist, dass die Wahlkreiseinteilung bis spätestens 39 Monate (oder einer anderen Zahl) nach dem Beginn der Wahlperiode abgeschlossen wird.

gez.

Jun.-Prof. Dr. Fabian Michl

<sup>12</sup> Art. 28 Abs. 2 BayLWG; § 24 Abs. 1 LWG BW; § 24 Abs. 2 HmbBüWG; § 22 Abs. 4 HessLWG; § 56 Abs. 3 LKWG MV; § 18 Abs. 1 NLWG; § 37 Abs. 3 Satz 5 LWahlG RP.

<sup>13</sup> § 12 Abs. 3 LWG BE.

<sup>14</sup> § 9 Abs. 4 LWG BE.