

Mehr Demokratie fordert Reformen zum Thüringer Landtagswahlrecht - Einfluss der Wählerinnen und Wähler stärken -

Beschlossen von der Landesmitgliederversammlung
am 12. Januar 2013 in Erfurt

Grundanliegen der Wahlrechtsreform

Wahlen sind das zentrale, konstitutive Element einer repräsentativen-parlamentarischen Demokratie. Das Volk als alleiniger Ursprung und Bezugspunkt allen staatlichen Handelns (Volkssouveränität) wählt aus seiner Mitte Abgeordnete seines Vertrauens. Ihnen wird das Mandat übertragen, „für und im Interesse des Volkes sowie in Verantwortung vor dem Volk“ (Abraham Lincoln) zu handeln.

Die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf die Auswahl ihrer Abgeordneten regelt das geltende Landtagswahlrecht nur unzulänglich; sie sollen daher durch die nachfolgenden Vorschläge gestärkt werden. Diese sind einfach und verständlich gehalten, damit die Wirkung einer Stimmabgabe für die Wählerinnen und Wähler nachvollziehbar ist.

I. Kumulieren und Panaschieren: Mehr Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die personelle Zusammensetzung des Landtages

1. Geltendes Recht

Nach Art. 49 Abs. 1 der Thüringer Verfassung wird der Landtag „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.“ Diese verfassungsrechtliche Vorgabe wird im Landeswahlgesetz (LWG) konkretisiert: Die Wählerinnen und Wähler haben „zwei Stimmen, eine Wahlkreisstimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Landesstimme für die Wahl einer Landesliste“ (§ 3 LWG).

Die Wahl der Wahlkreisabgeordneten ist eine Personenwahl, bei welcher der Kandidierende gewählt ist, der die meisten Stimmen erhalten hat (§ 4 LWG). Mit der Landesstimme wird die Liste einer Partei gewählt (§ 29 LWG), die nicht verändert werden kann.

2. Mängel des geltenden Wahlsystems

Bei der Personenwahl haben die Wählerinnen und Wähler in Thüringen nur eine, nämlich die Wahlkreisstimme, mit der sie zum Ausdruck bringen, welchem Direktkandidaten sie den Vorzug geben. Sie haben nicht mehrere Stimmen, welche sie mehreren oder einem Kandidierenden geben können. Ein derartiges Wahlsystem ist zum Beispiel 2011 in Hamburg eingeführt worden. Hierfür mussten allerdings Mehrmandatswahlkreise eingeführt werden.

Mit einem solchen Wahlsystem kann der Einfluss der Wählerinnen und Wähler durchaus verstärkt werden. Dennoch wird es hier – zumindest vorerst – nicht vorgeschlagen. Es würde das Wahlsystem (vor dem Hintergrund weiterer Reformvorschläge) zusätzlich verkomplizieren und dem Gebot für ein einfaches, verständliches Wahlsystem zuwiderlaufen. Für Thüringen wäre es ein ungewohntes und nicht erprobtes Wahlsystem.

Bei der Listenwahl müssen die Wählerinnen und Wähler die Liste einer Partei unverändert akzeptieren und können die Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten nicht verändern. Sie können nicht zum Ausdruck bringen, welche der vorgeschlagenen Kandidierenden sie bevorzugt. Sie werden bei der Listenwahl von den Parteien bevormundet.

Anzuerkennen ist das Interesse der Parteien, Listen vorzuschlagen, in denen repräsentative, insbesondere regionale, soziologische sowie fachbezogene Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Dieses Parteiinteresse sollte jedoch bei Wahlen nicht allein ausschlaggebend sein; es muss mit den Interessen und Wünschen von Wählerinnen und Wählern in einen ausgewogenen Ausgleich gebracht werden. Für die Kommunalwahl ist das in Thüringen bereits geschehen (§ 20 des Kommunalwahlgesetzes). Hier setzt der unter Punkt 3 unterbreitete Reformvorschlag zum Landtagswahlrecht an.

3. Reformvorschlag: Kumulieren und Panaschieren einführen

Es wird vorgeschlagen, den Wählerinnen und Wählern 21 Landesstimmen zu geben, mit denen sie kumulieren und panaschieren können.¹ Damit kann der einzelne Wähler rund die Hälfte der über die Listenwahl in den Landtag einziehenden Kandidatinnen und Kandidaten beeinflussen.

Die Wählerinnen und Wähler sollten danach folgende Möglichkeiten haben, ihre Präferenzen für einzelne Listenkandidaten zum Ausdruck zu bringen, indem sie

- die 21 Stimmen auf mehrere Kandidierende innerhalb derselben Liste verteilen (kumulieren) oder
- die 21 Stimmen auf Kandidierende verschiedener Listen verteilen (panaschieren),
- wobei jedoch keinem Kandidierendem mehr als drei Stimmen gegeben werden dürfen.

Dem Vorschlag, den Wählerinnen und Wählern 21 Stimmen zu geben, liegt folgende Überlegung zu Grunde: Bei den Gemeinderatswahlen in Thüringen können drei Stimmen vergeben

¹ Die „Enquetekommission Verfassungsreform“ des Bundestags hatte sich bereits 1976 für derartige begrenzt offene Listen ausgesprochen. Bei Landtagswahlen kann in Hamburg und Bremen kumuliert und panaschiert werden. Kumulieren bei Kommunalwahlen ist in zwölf, panaschieren in zehn Ländern möglich.

werden. Ein Gemeinderat in Thüringen hat mindestens sechs Sitze. Mit dem Stimmkontingent von drei Stimmen kann also die Zusammensetzung der Hälfte des Gemeinderates bestimmt werden. Überträgt man dieses Verhältnis (1:2) auf den Teil des Landtages, der durch die Listenwahl zu bestimmen ist, nämlich 44 der 88 Abgeordneten, dann empfiehlt sich eine Stimmzahl von 22 Stimmen. Weil aber einem Kandidierenden bis zu drei Stimmen gegeben werden können, sollte die Anzahl der zur Verfügung stehenden Stimmen durch drei teilbar sein. Deshalb schlägt Mehr Demokratie ein Stimmkontingent von 21 Stimmen vor.

Darüber hinaus soll die Möglichkeit bestehen, auch die Liste als Ganzes und sie somit unverändert zu wählen, wenn die von den Parteien vorgeschlagene Reihenfolge akzeptiert wird.

Dieser Reformvorschlag würde es den Wählerinnen und Wählern ermöglichen, auch bei der Listenwahl zum Ausdruck zu bringen, von welchen Personen sie im Landtag vertreten werden möchten. Dieses Wahlrecht würde also die demokratischen Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger deutlich erhöhen.²

Es hätte zusätzliche bürgerfreundliche Effekte:

- Die Parteien würden ihre Listen bürgernäher aufstellen, um nicht von den Wählerinnen und Wählern abgestraft zu werden. Denn sonst würde nach der Wahl offenbar, wie weit der Listenvorschlag der Partei vom tatsächlichen Wählerwillen entfernt ist („fleet in being Effekt“).
- Auch würde sich der Einsatz von Wahlbewerberinnen und -bewerbern nicht vorrangig in einem parteiinternen Wahlkampf um einen guten Listenplatz erschöpfen, sondern die Bürgerinnen und Bürger würden stärker in den Blick kommen – und zwar nicht nur in Wahlkampfzeiten, sondern auch später während ihrer Arbeit als Abgeordnete, um wieder gewählt zu werden. Die Politik würde insgesamt lebendiger.³

Der Vorschlag verkompliziert zwar das Wahlverfahren geringfügig. Das Wahlrecht bleibt dennoch einfach und verständlich.⁴

Der Reformvorschlag zur Listenwahl trägt auch dem oben geforderten verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den verbesserten demokratischen Einflussmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler und den durchaus legitimen Interessen der Parteien Rechnung, weil durch die vorgeschlagene Begrenzung der kumulier- bzw. panaschierbaren Stimmen auf 21 sowie durch die üblicherweise nicht selten genutzte Möglichkeit, die Liste unverändert anzukreuzen, gesichert ist, dass die Parteilisten nicht völlig auf den Kopf gestellt werden.

² Ein solches Wahlsystem entspricht offensichtlich dem Wunsch der Wählerschaft: Aus Wahlstatistiken und wissenschaftlichen Untersuchungen geht hervor, dass ein hoher Prozentsatz von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen kumuliert und panaschiert (vgl. *Tiefenbach*, ZParl 2006, S. 116 f.). Vgl. dazu entsprechende Auswertungen für Baden-Württemberg: durchgehend ca. 90 %, Bayern bei den Kommunalwahlen 2002: 66,5 % und in Ländern bei den ersten Wahlen nach der Einführung offener Listen: Hessen (2001): 42 %, Rheinland-Pfalz (1989): über 50 % und zuletzt Hamburg (2011): ca. 50 % (*Horst*, ZParl 2011, S. 709). Für die Kommunalwahlen in Thüringen liegen leider keine repräsentativen statistischen Angaben vor.

³ Ob sich offene Listen auch positiv auf eine verbesserte soziologische Zusammensetzung des Parlaments (Anteil von Frauen, Angestellten, jungen Abgeordneten etc.) und eine höhere Wahlbeteiligung auswirken, lässt sich nur schwer generell feststellen (vgl. dazu *Horst* und *Tiefenbach*, a.a.O.).

⁴ So verringerte sich in Thüringen die Zahl der ungültigen Stimmen bei den Gemeinderatswahlen mit offenen Listen seit 1994 von 4,4 % bis zu den Gemeinderatswahlen 2009 auf 3,6 %. Dabei handelt es sich um einen Wert, der bei Kommunalwahlen mit offenen Listen durchaus üblich ist (vgl. die Angaben bei *Tiefenbach*, a.a.O., S. 117 f.).

II. Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre

1. Geltendes Recht

Das Mindestalter für die Wahlen zum Thüringer Landtag ist in Art. 46 Abs. 2 der Thüringer Verfassung geregelt: „Wahlberechtigt ... ist jeder Bürger, der das 18. Lebensjahr vollendet ... hat.“ Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre kann somit nur vom Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschlossen werden (Art. 83 Abs. 2 Thüringer Verfassung). An den Bundestags- sowie an den Landtagswahlen in 14 Bundesländern können ebenfalls nur Bürgerinnen und Bürger über 18 Jahre teilnehmen; nur in Bremen und Brandenburg ist das Alter für Wahlen zu den Landesparlamenten auf 16 Jahre festgesetzt. Das gilt im Übrigen auch für die Wahlberechtigung zu Kommunalwahlen in sieben Bundesländern, nicht jedoch in Thüringen (§ 1 Abs. 1 Nr. Thüringer Kommunalwahlgesetz).

2. Argumente pro und contra einer Absenkung des Wahlalters

Die Diskussion sollte frei sein von parteitaktischen Erwägungen (zumal es sich um ungewisse Prognosen handelt, die sich je nach „politischer Großwetterlage“ auch ändern können).

Das ausschlaggebende Kriterium für ein Mindestalter sind insbesondere die Verstandesreife, die allgemeine rationale politische Einsichts-, Diskurs- und Urteilsfähigkeit, die Lebensreife sowie das Verantwortungsbewusstsein. Für sämtliche Kriterien liegen keine allgemein anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisse, sondern nur Indizien vor, die zudem noch umstritten sind. Es gibt insoweit auch bisher keine gesicherten langjährigen Erfahrungen mit einer Wahlberechtigung ab 16 Jahren speziell für Landtagswahlen, da die entsprechenden Regelungen in Brandenburg und Bremen erst seit 2011 gelten.

Das Hauptargument gegen eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre besteht darin, dass Wahlalter nicht von der Volljährigkeit abzukoppeln, die bei 18 Jahren liegt. Dabei wird mit einer gewissen Berechtigung argumentiert: Wer als nicht reif angesehen wird, seine Rechte und Pflichten im bürgerlichen Rechtsverkehr wahrzunehmen, der kann dies auch nicht im politischen Bereich. Zwingend ist diese Gleichsetzung jedoch nicht. Das Ausmaß der Reife kann je nach Sachbereich durchaus unterschiedlich eingeschätzt werden; so besteht die Religionsmündigkeit bereits mit 14 Jahren.

Ein weiteres Argument der Gegner eines Wahlrechts mit 16 lautet: Das politische Interesse von Jugendlichen unter 18 Jahren ist gering, was sich auch in deren Wahlbeteiligung an den Kommunalwahlen niederschlägt, zu denen sie wahlberechtigt sind. Außerdem seien sie überwiegend gar nicht daran interessiert, schon in diesem Alter an Wahlen teilzunehmen. Daraus lässt sich jedoch nicht zwingend eine Ablehnung eines Wahlrechts mit 16 ableiten. Denn selbst wenn 16-/17-Jährige weniger Interesse an der Politik und Wahlteilnahme haben als über 18-Jährige, warum sollte man es denjenigen unter ihnen, die interessiert sind, verbieten, an Wahlen teilzunehmen?

Vielmehr wird angesichts der demografischen Entwicklung die Frage drängender, wie Jugendliche – sofern sie zunehmend eine gesellschaftliche Minderheit ausmachen – ihre Interessen in unsere Gesellschaft nicht nur einbringen, sondern perspektivisch auch durchsetzen können. Wahlen als zentrale Beteiligungsform sollten von daher einer größeren Zahl von Jugendlichen eröffnet werden. Im Übrigen könnte sowohl das politische Interesse von Jugendlichen als auch deren politische Bildung dadurch gesteigert werden, dass man ihnen das Wahlrecht zugesteht. An Gymnasien und Berufsschulen würde die Absenkung des Wahlrechts auf 16 Jahre helfen, die Schulen selbst stärker zu Lernorten der Demokratie zu machen.

3. Reformvorschlag zur Absenkung des Wahlalters

Mehr Demokratie schlägt für das aktive Wahlrecht nach Abwägung der Vor- und Nachteile die Absenkung des Wahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre vor.

Im Hinblick auf viele ungesicherte Fakten, Erkenntnisse und Prognosen zu den erforderlichen Fähigkeiten von Jugendlichen, ihr Wahlrecht qualifiziert wahrnehmen zu können, soll mit einer so genannten Experimentierklausel die Aufnahme eines Wahlrechts ab 16 Jahren zunächst zeitlich auf zwei Landtagswahlen befristet werden. Dieses Pilotprojekt sollte vom Landeswahlleiter und Politikwissenschaftlern begleitet werden. Je nach Ergebnis der Analysen und einer ausführlichen und öffentlichen Diskussion könnte das Wahlrecht ab 16 Jahren dann auf Dauer eingeführt oder wieder abgeschafft werden.

Selbstverständlich wären bei einer Absenkung des Wahlalters für Landtagswahlen auch die Kommunalwahlen ab dem 16. Lebensjahr zugänglich zu machen.

III. Nachwahl von Direktkandidaten

1. Geltendes Recht

In den Fällen des § 48 Abs. 1 Thüringer Landeswahlgesetz⁵ rückt jemand von der Parteiliste nach, so z.B., wenn ein direkt gewählter Abgeordneter sein Mandat niederlegt. Es gibt damit keine im Wahlkreis direkt gewählte Vertretung mehr im Landtag. Vielmehr ist es sogar wahrscheinlich, dass der Nachrückende aus einer anderen Region kommt als der direkt gewählte Vorgänger.

2. Reformvorschlag: Nachwahl von Direktkandidaten

Mehr Demokratie fordert in den Fällen des § 48 LWG, einen Nachfolger bzw. eine Nachfolgerin wiederum von den Bürgerinnen und Bürgern mit folgenden Modifikationen direkt nachwählen zu lassen:

- Im Hinblick auf die zeitlichen Erfordernisse bei Nachwahlen (Kandidatenaufstellung und staatliche Wahlvorbereitung) sollte ein Listenbewerber vorläufig nach § 48 LWG so lange nachrücken, bis der Direktkandidat sein Mandat erworben hat. Andernfalls bliebe ein Sitz im Landtag temporär unbesetzt, was u.a. Auswirkungen auf die Mehrheitsverhältnisse hätte.
- Sollte auf eine erforderliche Nachwahl eine reguläre Landtagswahl innerhalb einer Frist von rund sechs Monaten folgen, sollte auf eine Nachwahl wegen des sachlichen und personellen Aufwandes verzichtet werden und der Listennachfolger nach § 48 LWG sein Mandat bis zum Ende der Wahlperiode behalten.

⁵ § 48 Abs. 1 LWG: „Ein Abgeordneter verliert die Mitgliedschaft im Landtag bei

1. Ungültigkeit des Erwerbs der Mitgliedschaft,

2. Neufeststellung des Wahlergebnisses,

3. Wegfall einer Voraussetzung seiner jederzeitigen Wählbarkeit,

4. Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei oder der Teilorganisation einer Partei, der er angehört, durch das Bundesverfassungsgericht nach Artikel 21 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes,

5. Verzicht.“

Nur so wird dem Gebot im Art. 49 Abs. 1 Thüringer Landesverfassung, dass „der Landtag ... nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt“ wird, konsequent Rechnung getragen.

Dieser Vorschlag hat auch den positiven Nebeneffekt, dass wegen der Ungewissheit des Ausgangs eventueller Nachwahlen Koalitionen von vornherein auf möglichst stabile Mehrheiten gestellt und knappe Regierungsmehrheiten vermieden werden, bei denen einzelne Abgeordnete die Regierungsmehrheit aus nicht gemeinwohlorientierten Erwägungen „erpressen“ können.

IV. Reformüberlegungen, die von Mehr Demokratie nicht aufgegriffen werden

1. Abschaffung von Überhangmandaten

Nach dem Thüringer Landeswahlgesetz können Überhangmandate entstehen. Sie haben aber auf die verhältnismäßige Sitzverteilung zwischen den Parteien keine Auswirkungen, da das Thüringer Landeswahlrecht Ausgleichsmandate vorsieht (§ 5 Abs. 6 LWG). Eine Reform wird daher nicht empfohlen. Übrigens: Das so genannte negative Stimmgewicht kann nach dem Thüringer Landeswahlgesetz faktisch nicht auftreten, so dass sich Reformüberlegungen insoweit erübrigen.

2. Abschaffung oder Reduzierung der 5 Prozent-Sperrklausel

Hierzu wäre eine Änderung von Art. 49 Abs. 2 Thüringer Landesverfassung erforderlich. Eine Reduzierung der 5 Prozent-Sperrklausel würde es zwar kleinen oder auch neuen Parteien erleichtern, in den Landtag einzuziehen; außerdem würde der mit Sperrklauseln verbundene Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit abgeschwächt, dennoch wird weder die Abschaffung noch die Reduzierung der Sperrklausel empfohlen. Sie dient anerkanntermaßen der Stabilität eines parlamentarischen Regierungssystems und verhindert im Übrigen auch den Einzug von radikalen Splitterparteien in den Landtag.

Diese Position lässt sich insbesondere dadurch rechtfertigen, dass den Wählerinnen und Wählern mit dem vorgeschlagenen Panaschieren die Möglichkeit eröffnet wird, jedenfalls einen Teil ihres Stimmkontingents nicht zu verlieren.

3. Einführung einer Eventualstimme

Bei der Eventualstimme (auch bezeichnet als Ersatz- oder Alternativstimme) handelt es sich um eine zusätzliche zweite Stimme des Wählers, die dann ihre rechtliche Wirkung entfaltet, wenn der Wähler mit seiner eigentlichen (Haupt-)Stimme eine Partei gewählt hat, die an der 5 Prozent-Sperrklausel gescheitert ist. Der Wähler würde also festlegen, wem er seine Stimme geben würde, wenn seine Partei nicht in den Landtag einzieht, damit sie nicht „verloren“ ist.

Die Eventualstimme gibt es in keinem deutschen Wahlgesetz, ist aber eine Forderung von Mehr Demokratie, auch für die Bundestagswahl. Das Wahlrecht wäre damit näher an der Verfassung, weil der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit und Freiheit der Parteien besser entsprochen wird als mit der geltenden Sperrklausel (vgl. dazu bereits *Linck*, DÖV 1984, S. 885 f) und aus den Eventualstimmen ließe sich ablesen, welche Koalitionen dem Wählerwillen entsprechen.

Für eine Wahlrechtsreform in Thüringen ist die Eventualstimme dann nicht notwendig, wenn Kumulieren und Panaschieren möglich ist, weil – wie unter Punkt 2 bereits ausgeführt – die Wählerinnen und Wähler es in der Hand haben, nicht ihr gesamtes Stimmkontingent zu verlieren.

4. Verhinderung von Scheinkandidaturen

Vorrangig bei Kommunalwahlen ist das Phänomen zu beobachten, dass prominente Funktionsträgerinnen und –träger kandidieren, später das Mandat aber nicht annehmen werden; so sollen Wählerstimmen „gezogen“ werden. Dieses – im Übrigen sehr schwierig zu lösende – Problem stellt sich im Landeswahlrecht praktisch kaum. Daher wird hier dazu keine Regelung empfohlen.

5. Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer

Der Thüringer Justizminister hat sich für die Einführung des Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und -Bürger bei Landtagswahlen ausgesprochen. Dazu bedarf es jedoch nicht nur im Hinblick auf Art. 104 Thüringer Landesverfassung einer Änderung von Art. 46 Abs. 2, sondern auch einer Änderung von Art. 28 Grundgesetz. Aufgrund dieser nicht nur landes-, sondern auch bundesverfassungsrechtlich problematischen Rechtslage empfiehlt sich derzeit keine entsprechende Initiative von Mehr Demokratie Thüringen.

6. Reduzierung der Zahl der derzeit 88 Landtagsabgeordneten

Nach § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz besteht der Thüringer Landtag grundsätzlich aus 88 Abgeordneten. Diese Vorschrift geht noch zurück auf § 3 des Länderwahlgesetzes der DDR vom 22. Juli 1990. Es war bereits damals problematisch für Thüringen – gerade auch mit Blick auf die Abgeordnetenzahlen anderer Länder –, eine so große Zahl von Abgeordneten vorzusehen. Diese Problematik hat sich durch die demografische Entwicklung verstärkt. Die Bevölkerung ist von 2.611.319 im Jahr 1990 bis heute auf 2.223.610 (Stand Sept. 2011) zurückgegangen. Daher gibt es auch in Thüringen seit vielen Jahren – so zum Beispiel konkret im Jahr 2007 – Forderungen und Erwägungen für eine Reduzierung der Abgeordneten (Althaus, PDS, FDP – vgl. dazu DDPr. 19.2.2007). Die entsprechende Diskussion hat in Sachsen dazu geführt, dass die Zahl von ursprünglich 160 auf 120 Abgeordnete reduziert worden ist. Eine Reduzierung wurde auch in Sachsen-Anhalt vorgenommen, sie fiel allerdings geringer aus: von 99 auf 91.

Es sprechen insoweit gute Gründe für eine Reduzierung der Zahl der Abgeordneten – ohne dass dabei hier auch Kostensparungen thematisiert werden sollen. Die demografische Entwicklung wird jedoch – zu welchem Zeitpunkt auch immer – eine Gebietsreform zur Folge haben. Bei dieser Reform wird dann auch über die erforderliche Zahl der Abgeordneten sowie den Zuschnitt der Wahlkreise neu entschieden werden müssen. Das Thema sollte daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt zurückgestellt werden.