



# THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 9/15

## Im Namen des Volkes Beschluss

In dem Verfahren über die Wahlprüfungsbeschwerde

der Frau M\_\_\_\_ M\_\_\_\_,  
\_\_\_\_, \_\_\_\_ B\_\_\_\_,

**Beschwerdeführerin,**

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Dipl.-Jurist Peter Rüdiger Richter,  
Birkenstraße 5, 66121 Saarbrücken,

### **Anhörungsberechtigter:**

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

### **wegen**

Anfechtung des Beschlusses des Thüringer Landtages vom 28. Januar 2015 in der  
Wahlprüfungssache der Beschwerdeführerin (Az.: 1215-1/2014-1/14-7)

---

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Prof. Dr. Aschke und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Dr. Habel, Pollak, Prof. Dr. Ruffert und Prof. Dr. Schwan sowie die stellvertretenden Mitglieder Menzel und Schneider

am 9. Juli 2015 **beschlossen** :

**1. § 31 Abs. 3 des Thüringer Wahlgesetzes für den Landtag in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 2012 (GVBl. S. 309) ist mit dem Gebot der Wahlrechtsgleichheit (Art. 46 Abs. 1 Thüringer Verfassung) und dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Parteien (Art. 21 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz) unvereinbar.**

**2. Im Übrigen wird die Wahlprüfungsbeschwerde zurückgewiesen.**

**3. Der Freistaat Thüringen hat der Beschwerdeführerin die Hälfte ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.**

**4. Der Gegenstandswert wird auf € 50.000,00 Euro festgesetzt.**

## **G r ü n d e**

### **A .**

#### **I .**

Im Wege der Wahlprüfungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin gegen den Beschluss des Thüringer Landtages vom 28. Januar 2015, durch den ihr Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 6. Thüringer Landtag am 14. September 2014 zurückgewiesen wurde. Sie rügt die Regelung des Thüringer Landeswahlgesetzes über die Reihenfolge der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel.

---

1. Für die Festlegung der Reihenfolge der Landeslisten bzw. Wahlkreisvorschläge auf dem Stimmzettel für die Wahl zum 6. Thüringer Landtag ist § 31 Abs. 3 Thüringer Landeswahlgesetz (ThürLWG) einschlägig.

§ 31 Abs. 3 ThürLWG lautet:

„Die Reihenfolge der Landeslisten von Parteien, die im letzten Landtag vertreten waren, richtet sich nach der Zahl der Landesstimmen, die sie bei der letzten Landtagswahl im Freistaat erreicht haben. Die übrigen Landeslisten schließen sich in alphabetischer Reihenfolge der Namen der Parteien an. Die Reihenfolge der Wahlkreisvorschläge richtet sich nach der Reihenfolge der entsprechenden Landeslisten. Sonstige Wahlkreisvorschläge schließen sich in alphabetischer Reihenfolge der Namen der Parteien oder der Kennwörter an.“

Die Reihenfolge der Wahlkreisvorschläge bzw. Landeslisten auf dem Stimmzettel für die Wahl zum 6. Thüringer Landtag am 14. September 2014 stellte sich demnach wie folgt dar:

- Ordnungsziffer 1 Christliche Demokratische Union Deutschlands (CDU)
- Ordnungsziffer 2 Die Linke (DIE LINKE)
- Ordnungsziffer 3 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)
- Ordnungsziffer 4 Freie Demokratische Partei (FDP)
- Ordnungsziffer 5 Bündnis 90/Die Grünen (GRÜNE)
- Ordnungsziffer 6 Alternative für Deutschland (AfD)
- Ordnungsziffer 7 Die Republikaner (REP)
- Ordnungsziffer 8 Freie Wähler in Thüringen (FREIE WÄHLER)
- Ordnungsziffer 9 Kommunistische Partei Deutschlands (KPD)
- Ordnungsziffer 10 Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)
- Ordnungsziffer 11 Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative (Die PARTEI)
- Ordnungsziffer 12 Piratenpartei Deutschlands (PIRATEN)

---

2. Das endgültige Wahlergebnis der Wahl zum 6. Thüringer Landtag am 14. September 2014 wurde am 27. Oktober 2014 im Thüringer Staatsanzeiger (ThürStAnz Nr. 43/2014, S. 1422 ff.) bekanntgemacht. Danach entfielen von den gültigen Landesstimmen auf die CDU 315.104 Stimmen (33,5 %), DIE LINKE 265.428 Stimmen (28,2 %), die SPD 116.889 Stimmen (12,4 %), die FDP 23.359 Stimmen (2,5 %), GRÜNE 53.407 Stimmen (5,7 %), AfD 99.545 Stimmen (10,6 %), REP 1.670 Stimmen (0,2 %), FREIE WÄHLER 15.864 Stimmen (1,7 %), KPD 1.177 Stimmen (0,1 %), NPD 34.049 Stimmen (3,6 %), Die PARTEI 5.538 Stimmen (0,6 %) und PIRATEN 9.689 Stimmen (1,0 %). In den Wahlkreisen errang die CDU 34 Direktmandate, DIE LINKE 9 Direktmandate und die SPD ein Direktmandat. Für den 6. Thüringer Landtag ergab sich mithin folgende Sitzverteilung: CDU 34 Sitze, DIE LINKE 28 Sitze, SPD 12 Sitze, GRÜNE 6 Sitze und AfD 11 Sitze.

## II.

1. Mit Schriftsatz vom 24. Oktober 2014 legte die Beschwerdeführerin beim Thüringer Landtag Wahleinspruch ein, der vom Thüringer Landtag mit Beschluss vom 28. Januar 2015 mit der Begründung, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Thüringer Landtag im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens nicht die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften überprüfen, zurückgewiesen wurde. Eine derartige Kontrolle sei dem Verfassungsgerichtshof vorbehalten.

2. Mit Schriftsatz vom 16. Februar 2015, beim Thüringer Verfassungsgerichtshof am 17. Februar 2015 eingegangen, hat die Beschwerdeführerin Wahlprüfungsbeschwerde erhoben mit den Anträgen:

1. festzustellen, dass § 31 Abs. 3 des Thüringischen Landeswahlgesetzes wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 ThürVerf), gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf) und gegen den Grundsatz der Chancengleichheit

---

der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) verfassungswidrig und nichtig ist,

2. unter Aufhebung des Beschlusses des Thüringer Landtags vom 28.01.2015 (Az.: 1215-1/2014-1/14-7, LT-Drs. 6/123) die Wahl zum Thüringer Landtag vom 14.09.2014 für ungültig zu erklären und eine Wiederholungswahl anzuordnen,

3. die Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführerin in dem Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren einschließlich der notwendigen Auslagen im Wahleinspruchsverfahren vor dem Thüringer Landtag aus der Landeskasse anzuordnen,

4. den Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit auf € 50.000,-- festzusetzen.

Mit Schriftsatz vom 25. März 2015, beim Thüringer Verfassungsgerichtshof am 26. März 2015 eingegangen, hat die Beschwerdeführerin 120 Beitrittserklärungen vorgelegt.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass die der Gestaltung der Stimmzettel zugrunde liegende Vorschrift über die Reihenfolge der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel in § 31 Abs. 3 ThürLWG gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz, Art. 2 Abs. 1 Thüringer Verfassung - ThürVerf), gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf) und gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz) verstoße und daher verfassungswidrig und nichtig sei.

Die Reihenfolge der zugelassenen Wahlvorschläge richte sich bei den im Landtag vertretenen Parteien nach der Landesstimmenzahl, die sie bei der letzten Landtagswahl im Wahlgebiet erreicht hätten. Für die übrigen Wahlvorschläge gelte die alphabetische Reihenfolge. Dies sei eine ungerechtfertigte Privilegierung der im Landtag

---

vertretenen Parteien. Wesentlich gleiche Sachverhalte würden hier ungleich behandelt. Eine in sich schlüssige und dem Gleichbehandlungsgebot Rechnung tragende Regelung müsse entweder sämtliche Listenplätze nach dem Alphabet oder sämtliche Listenplätze nach dem Ergebnis der letzten Wahl vergeben. Nur neu antretende Parteien könnten nach dem Alphabet geordnet werden. Dem Wähler werde ein falsches Bild über die Stärkeverhältnisse der einzelnen kandidierenden Parteien vermittelt. Dem durchschnittlich informierten Wähler müsse bei Durchsicht des Stimmzettels der Wahl zum Thüringer Landtag am 14. September 2014 aufgefallen sein, dass die Parteien auf den ersten fünf Listenplätzen nach ihrem Landesstimmenergebnis bei der letzten Landtagswahl aus dem Jahr 2009 angeordnet seien, da die Stärkeverhältnisse der Landtagsparteien ihm wenigstens in groben Zügen geläufig seien. Da der Wähler davon ausgehen werde, dass die Anordnung der Parteien auf dem Stimmzettel insgesamt einem einheitlichen Gesamtkonzept folge, werde er damit rechnen, dass auch die übrigen Listen entsprechend dem jeweiligen Ergebnis der letzten Landtagswahl angeordnet seien. Dies entspreche auch der Anordnung bei den Bundestags- und Europawahlen. Dass der Landesgesetzgeber zwischen den Landtagsparteien und den nicht im Landtag vertretenen Parteien differenziert habe, wisse ein mit den Feinheiten des Thüringischen Landtagswahlrechts nicht vertrauter Wähler nicht und damit müsse er auch nicht rechnen. Daher werde er über die Erfolgsaussichten der jeweiligen Parteien, insbesondere im Hinblick auf ein etwaiges Überspringen der 5%-Hürde, irregeleitet.

Dieses Vorstellungsbild habe jedoch im krassen Widerspruch zur tatsächlichen Sachlage gestanden. Die Partei Alternative für Deutschland, die bei der Landtagswahl 2009 noch gar nicht existiert habe, habe auf Listenplatz sechs direkt hinter den Landtagsparteien gestanden, demgegenüber sei der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands nur Listenplatz zehn zugewiesen worden, obwohl sie bei der letzten Landtagswahl noch 4,3 Prozent der Landesstimmen erhalten habe. Die Regelung des § 31 Abs. 3 ThürLWG sei auch nicht durch den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt. In dem demokratiepolitisch äußerst sensiblen Bereich des Wahlrechts könne nur von einem sehr eingeschränkten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum gesprochen werden. Zwingende Gründe zur Rechtfertigung dieser Regelung seien nicht ersichtlich. Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes habe

---

mit Urteil vom 29. September 2011 (Aktenzeichen Lv 4/11) die identische Vorschrift des saarländischen Landtagswahlrechts für verfassungswidrig und nichtig erklärt.

Der festgestellte Wahlfehler habe auch Mandatsrelevanz. Es könne nicht vorausgesagt werden, wie die Wähler bei einem korrekt gestalteten Stimmzettel abgestimmt hätten. Die Reihenfolge der Listen auf dem Stimmzettel sei auch für einen mündigen Bürger relevant. Viele Bürger wählten nämlich die von ihnen aufgrund von Programm und Kandidaten eigentlich präferierte Partei nur deshalb nicht, weil ihr aufgrund einer hohen Listennummer und der damit assoziierten geringeren allgemeinpolitischen Bedeutung keine Aussichten auf ein Überspringen der 5%-Hürde eingeräumt würden und die Stimme daher „verloren“ sei. Höchstvorsorglich werde für die Tatsache, dass die Gestaltung der Stimmzettel einen signifikanten Einfluss auf die Wahlentscheidung der Wähler bei der vorliegenden Wahl gehabt habe und sich dies auf die Sitzverteilung ausgewirkt habe, die Einholung eines Sachverständigengutachtens angeboten.

3. Der Präsident des Thüringer Landtags, der Landeswahlleiter, die im Landtag vertretenen Fraktionen und die Thüringer Landesregierung haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Der Präsident des Thüringer Landtags und die CDU-Fraktion verweisen auf den Beschluss des Thüringer Landtags vom 28. Januar 2015, der den Wahleinspruch zurückweist.

Der Landeswahlleiter führt aus, dass die Festlegung der Reihenfolge der Parteien auf dem Stimmzettel bei der Landtagswahl 2014 nach § 31 Abs. 3 ThürLWG erfolgt sei und ihm eine inhaltliche Beurteilung des ThürLWG nicht zustehe.

Die Thüringer Landesregierung gibt keine Stellungnahme ab und weist darauf hin, dass der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes in der vom Bevollmächtigten angeführten Entscheidung ausdrücklich festgestellt habe, dass den dort festgestellten, in der Nichtigkeit der landesrechtlichen Bestimmungen liegenden Wahlfehlern keine Mandatsrelevanz zukomme.

---

## **B .**

### **I .**

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat gemäß § 48 Abs. 3 ThürVerfGHG von einer mündlichen Verhandlung abgesehen, weil von ihr keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten war.

### **II .**

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist zulässig.

Die Beschwerde richtet sich gegen den Beschluss des Thüringer Landtages vom 28. Januar 2015, mit dem der Einspruch der Beschwerdeführerin gegen die Gültigkeit der Wahl zum 6. Thüringer Landtag zurückgewiesen wurde.

Der Verfassungsgerichtshof ist gemäß Art. 80 Abs. 1 Nr. 8 ThürVerf, §§ 11 Ziff. 8, 48 ThürVerfGHG zur Entscheidung über diese Beschwerde zuständig.

Die Beschwerdeführerin ist als Wahlberechtigte, deren Einspruch vom Landtag verworfen wurde, beschwerdeberechtigt (§ 48 Abs. 1 ThürVerfGHG). Der fristgemäße Beitritt von mindestens einhundert Wahlberechtigten liegt vor (§ 48 Abs. 1, 2 ThürVerfGHG).

Die Beschwerde ist innerhalb der Frist des § 48 Abs. 1 ThürVerfGHG wirksam erhoben worden.

### **III .**

Die Wahlprüfungsbeschwerde führt nicht zur Feststellung der Ungültigkeit der Wahl.



---

Es liegt zwar eine objektive Wahlrechtsverletzung (Wahlfehler) vor (dazu unter 1.), jedoch besteht keine ernsthaft in Betracht zu ziehende Möglichkeit, dass sich diese auf die konkrete Mandatsverteilung ausgewirkt hat (dazu unter 2.).

1. Die Regelung über die Reihenfolge der Landeslisten und der Wahlkreisvorschläge auf dem Stimmzettel in § 31 Abs. 3 ThürLWG verstößt gegen das Gebot der Wahlrechtsgleichheit (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf) und den Grundsatz der Gleichbehandlung der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG), der zu dem in das Landesverfassungsrecht hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht gehört (zuletzt ThürVerfGH, Urteil vom 3. Dezember 2014, VerfGH 2/14, juris Rn. 49). Der Verfassungsgerichtshof prüft im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde auch, ob die Vorschriften des Landeswahlgesetzes gegen die Thüringer Verfassung verstoßen und stellt gegebenenfalls ihre Unvereinbarkeit fest (vgl. zum Bundesrecht BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1963 - 2 BvC 3/62 -, BVerfGE 16, 130 [135]; BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 -, BVerfGE 123, 39 [68]; BVerfG, Urteil vom 9. November 2011 - 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10 -, BVerfGE 129, 300 [316f, 343]; BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012 - 2 BvC 1/11, 2 BvC 2/11 -, BVerfGE 132, 39 [47]).

a) Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ist eng mit dem Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl verbunden. Beide Grundsätze sichern bei Wahlen und Abstimmungen die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger (vgl. von der Weiden, in: Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert <Hrsg.>, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 46, Rn. 129).

Die Wahlrechtsgleichheit verdrängt als spezieller Gleichheitssatz den in Art. 2 Abs. 1 ThürVerf statuierten allgemeinen Gleichheitssatz (vgl. zu Art. 38 Abs. 1 GG BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1998 – 2 BvR 1953/95 –, BVerfGE 99, 1 [8ff]; Morlok in: Dreier <Hrsg.>, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 94 und 98).

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit erfasst den gesamten Wahlvorgang von der Aufstellung der Bewerber bis zur Zuteilung der Mandate. Auch Regelungen über Wahlvorschläge fallen in den Schutzbereich dieses Grundrechts. Der Grundsatz der

---

Wahlrechtsgleichheit hat streng formalen Charakter. Er postuliert, dass jeder sein aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können soll. Wenn der Gesetzgeber den Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen in einer Weise regelt, dass dadurch die Chancengleichheit der politischen Parteien und Wahlbewerber verändert werden kann, ist seinem Ermessen eine besonders enge Grenze gezogen. Differenzierungen in diesem Bereich bedürfen zur Rechtfertigung stets eines besonderen, zwingenden Grundes (BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 1163/82 –, BVerfGE 69, 92 [106]; vgl. zur Formel des „zwingenden Grundes“ ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 - VerfGH 22/05 -, ThürVBI 2008, 174 [175]; BVerfG Entscheidung vom 6. Oktober 1970 - 2 BvR 225/70 -, BVerfGE 29, 154 [163]; BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96 –, BVerfGE 95, 408 [417ff] m. w. N.).

Der Verfassungsgerichtshof hat nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 47 Abs. 1 bis 3 ThürVerf) bei der materiellen Prüfung von Gesetzen die jeweilige Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu beachten. Nach dem Demokratieprinzip ist es zunächst dem durch Wahlen legitimierten Gesetzgeber überlassen, inhaltliche Festlegungen für gesetzliche Regeln zu treffen. Auch die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden (Art. 47 Abs. 4 ThürVerf). Die Einhaltung dieser Verpflichtung einschließlich ihrer tatsächlichen Grundlagen zu überprüfen, obliegt dem Verfassungsgerichtshof im Rahmen seiner ihm durch die Verfassung eingeräumten Zuständigkeiten (Art. 80 ThürVerf). Dem Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ist dadurch Rechnung zu tragen, dass die Überprüfung der Voraussetzungen für den gesetzgeberischen Eingriff in das gleiche Wahlrecht nicht darauf gerichtet ist, ob die gesetzliche Regelung zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht ist. Zu prüfen ist nur, ob die Grenzen des gesetzgeberischen Entscheidungsspielraums beachtet sind. Die zur Klärung empirischer Fragen nötigen Feststellungen kann der Verfassungsgerichtshof entweder aus Plausibilitäts-erwägungen ableiten oder aber Erfahrungen zugrunde legen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 - VerfGH 22/05 -, ThürVBI 2008, 174 [175]).

b) Gemessen daran führt die Regelung in § 31 Abs. 3 ThürLWG zu einer Ungleichbehandlung der politischen Parteien und Wahlbewerber, durch welche die Grundsät-

---

ze der Wahlrechtsgleichheit und der Gleichbehandlung der Parteien in einer verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Weise beeinträchtigt werden.

(1) In der Regelung des § 31 ThürLWG liegt eine Ungleichbehandlung der Parteien und Wahlbewerber für die Landtagswahlen.

Für die Festlegung der Reihenfolge der Landeslisten auf dem Stimmzettel, nach der sich auch die Reihenfolge der jeweiligen Wahlkreisvorschläge richtet, werden zuerst die Parteien, die im letzten Landtag vertreten waren, nach der Zahl der Landesstimmen, die sie bei der letzten Landtagswahl im Freistaat erreicht haben, gereiht. An diese schließen sich die übrigen Landeslisten an. Für die Festlegung ihrer Reihenfolge gilt die alphabetische Reihenfolge der Namen der Parteien ohne Berücksichtigung der Tatsache, ob sie an der letzten Landtagswahl teilgenommen haben oder nicht. Damit liegt hinsichtlich des anzuwendenden Kriteriums zur Bestimmung der Reihenfolge auf dem Stimmzettel eine Ungleichbehandlung zwischen den zur Wahl antretenden bereits im Landtag vertretenen Parteien und den zur Wahl antretenden bisher nicht im Landtag vertretenen Parteien vor.

Die vom Gesetzgeber getroffene Regelung ordnet die Reihenfolge der Wahlbewerber also nicht nur nach einem einzigen Kriterium, sondern unterscheidet zwei Gruppen von Wahlbewerbern, nämlich die im alten Landtag vertretenen Parteien sowie die übrigen Wahlbewerber. Für beide Gruppen gelten unterschiedliche Ordnungskriterien. Damit enthält die Regelung drei Differenzierungen: Zunächst die Unterscheidung zwischen den im alten Landtag vertretenen und den übrigen Parteien, sodann die Reihung der im alten Landtag vertretenen Parteien nach der Zahl der bei der letzten Landtagswahl erreichten Landesstimmen und schließlich für alle übrigen Wahlbewerber die alphabetische Reihenfolge. Jede dieser Unterscheidungen und das daraus gebildete Ordnungssystem müssen den streng formal zu verstehenden Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien genügen.

---

(2) Die hier vom Gesetzgeber getroffene Gesamtregelung für die Reihenfolge der Wahlbewerber auf den Stimmzetteln stellt einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien dar.

Ein Eingriff liegt nämlich dann vor, wenn durch die Regelung die Chancengleichheit der politischen Parteien und Wahlbewerber verändert werden kann (BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 – 2 BvR 1163/82 –, BVerfGE 69, 92 [106]), wenn also ein Einfluss der Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel auf die Wahlentscheidung möglich ist. Ob es für einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit auch bereits ausreicht, dass eine Ungleichbehandlung als solche gegeben ist, ohne dass es auf weitere Überlegungen ankommt (so SaarlVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 175), kann dahinstehen. Nach der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs ist es plausibel, dass die hier angegriffene Regelung möglicherweise die Wahlentscheidung beeinflussen kann.

Zwar wird in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung unter Bezugnahme auf Erkenntnisse der Wahlforschung hervorgehoben, dass sich Wählerinnen und Wähler bei der Stimmabgabe weniger von der Reihenfolge der Wahlvorschläge als von den Programmen und Zielen der politischen Parteien und Wählergruppen sowie der Zugkraft der Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber leiten lassen (SaarlVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 189; vgl. dazu ferner BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Februar 1984, NvWZ 1984, 642 ff.; Hessischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 26. Januar 1995, P. St. 1171, veröffentlicht bei juris Rn. 34; BVerfG, Entscheidung vom 6. Oktober 1970, 2 BvR 225/70, BVerfGE 29, 154ff., juris Rn. 31, Morlok in; Dreier Hrsg., Grundgesetzkommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn.103; Hahlen in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 9. Aufl. 2013, § 30 Rn.9). Es ist nach allgemeiner Lebenserfahrung nicht zu erwarten, dass ein Wähler, der aufgrund politischer Programme und Zielvorstellungen oder bestimmter persönlicher Sympathien seine Stimme einer bisher nicht im Landtag vertretenen Partei oder Wählergruppe zukommen lassen möchte, seine Stimmabgabe von der Reihenfolge der Parteien auf dem Stimmzettel abhängig machen wird. Sofern ein Wähler für seine Wahlentscheidung die tatsächlichen Erfolgchancen der Bewerber maßgeblich mitberücksichtigen will, wird er sich nicht allein von der Listung auf dem Stimmzettel leiten lassen. Viel-

---

mehr wird er sich dann unmittelbar über das Wahlergebnis bei den letzten Landtagswahlen oder aber aktuelle Wahlprognosen informieren (SaarVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 189).

Dies sind aber Erwägungen, die erst bei der Frage der Mandatsrelevanz und der dafür maßgeblichen Wahrscheinlichkeit eines Einflusses der Gestaltung des Stimmzettels auf das Wahlergebnis von Bedeutung sind. Für die hier zunächst nur vorzunehmende Prüfung, ob die angegriffene Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien darstellt, genügt es, wenn die Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel ein möglicher Faktor bei der Wahlentscheidung ist, auch wenn sich dieser Faktor nicht isolieren und messen lässt. Es lässt sich nicht ausschließen, dass die Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel eine suggestive Wirkung entfaltet und bei der Wahlentscheidung einzelner Wähler als einer von mehreren Faktoren mitwirkt und etwa bei einem unentschlossenen Wähler - gegebenenfalls unbewusst - sogar den Ausschlag geben kann.

Vor diesem Hintergrund ist es nach der Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs auch nicht unmöglich, dass sich die Reihenfolge auf dem Stimmzettel auch bei solchen Wählern auswirkt, die sich bei ihrer Wahlentscheidung vom Erfolgswert ihrer Stimme und damit von den Chancen der von ihnen bevorzugten Partei, die 5%-Hürde zu überschreiten, leiten lassen.

Es ist denkbar, dass sich Wähler kurz vor Abgabe ihrer Stimme noch in der Wahlkabine aus der Anordnung auf dem Stimmzettel Informationen über das Abschneiden einer Partei bei der letzten Landtagswahl erhoffen und sich davon in ihrer Wahlentscheidung beeinflussen lassen.

Da die Reihenfolge der Parteien auf den Stimmzetteln zur Bundestagswahl und Europawahl sich ohne Unterscheidung bei allen Parteien, die an der letzten Bundestagswahl bzw. Europawahl teilgenommen haben, nach ihrem Wahlergebnis im Land richtet (§ 30 Abs. 3 Bundeswahlgesetz, § 15 Abs. 3 Europawahlgesetz), ist nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht auszuschließen, dass Wähler auch bei

---

der Wahl zum Thüringer Landtag mit einer solchen Reihung der Parteien rechnen. Außerdem erschließt sich der Übergang zu einer alphabetischen Sortierung auch deshalb nicht auf den ersten Blick, da für die alphabetische Reihung der ausgeschriebene satzungsmäßige Name der Partei und nicht ihre Kurzbezeichnung entscheidend ist. Aus der Reihenfolge der im Vordergrund stehenden und fett gedruckten Kurzbezeichnungen auf dem Stimmzettel wird die alphabetische Reihung nicht sofort deutlich (Reihenfolge auf dem Stimmzettel zur Wahl zum 6. Thüringer Landtag am 14. September 2014 in der zweiten Hälfte des Stimmzettels nach Kurzbezeichnungen der Parteien: AfD, REP, FREIE WÄHLER, KPD, NPD, Die PARTEI, PIRATEN).

Da die hier gegenständliche Regelung der Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel eine nicht näher quantifizierbare, aber auch nicht völlig zu vernachlässigende Wirkung auf das Wählerverhalten hat, liegt hier ein Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien vor, der der Rechtfertigung bedarf.

(3) Der Eingriff in die Wahlgleichheit und in die Chancengleichheit der Parteien ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Regelung der Reihenfolge der Bewerber auf dem Stimmzettel einen legitimen Zweck. Die reibungslose Durchführung der Wahl muss sichergestellt werden und eine Ordnung des Wahlverfahrens gewährleistet sein. Die Wahl des Ordnungskriteriums fällt dabei in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Die Vergabe der ersten Nummern der Wahlvorschläge an die im Landtag vertretenen Parteien und Wählergruppen nach ihrem Stärkeverhältnis trägt ihrer politischen Bedeutung Rechnung. Das Anknüpfen an die politische Bedeutung ist auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf i. V. m. Art. 21 Abs. 1 GG) ein nicht von vorneherein zu beanstandendes Ordnungskriterium. Auch erscheint es zulässig, für die Feststellung der Bedeutung der jeweiligen Partei ihren Erfolg bei der letzten Landtagswahl heranzuziehen. (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 2. Februar 1984 - Vf. 13-VII/83 -, NVwZ 1984, 642

---

[643]; HessStGH, Entscheidung vom 29. Januar 1993 - P.St. 1158 e. V. -, NVwZ-RR 1993, 654 [657]; SaarVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 179; Hahlen in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 9. Aufl. 2013, § 30 Rn. 5; Morlok in: Dreier <Hrsg.>, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 103).

Allerdings wendet der Gesetzgeber dieses Ordnungskriterium nicht durchgehend auf alle Parteien, die an der letzten Landtagswahl teilgenommen haben, an, sondern nur auf die Parteien, die im letzten Landtag vertreten sind. Diese Inkonsistenz des Reihungskriteriums findet keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

Auch die 5%-Klausel bietet hierfür keinerlei Rechtfertigung. Ziel der 5%-Klausel ist im Wesentlichen, den Einzug von Splitterparteien in ein Parlament zu erschweren und dadurch stabile Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu sichern. Dieses Ziel kann bei der Ausgestaltung des Wahlvorgangs keine Rolle spielen (so auch SaarVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 185). Diese Ausgestaltung geht auch der Zusammensetzung des Parlaments zeitlich voraus.

Sonstige Gründe, die einer Prüfung am Maßstab der Wahlrechtsgleichheit standhalten, sind nicht ersichtlich.

2. Der in der Gestaltung der Stimmzettel liegende Wahlfehler führt aber nicht zur Ungültigkeit der Landtagswahl vom 14. September 2014. Es besteht keine ernsthaft in Betracht zu ziehende Möglichkeit der Auswirkung des Wahlfehlers auf die konkrete Sitzverteilung.

a) Das Wahlprüfungsverfahren nach § 48 ThürVerfGHG dient dazu, die richtige Zusammensetzung des Parlaments zu gewährleisten. In diesem Sinne sieht auch der Wahlanfechtungsgrund des § 54 Nr. 3 ThürLWG vor, dass Vorschriften des Grundgesetzes, der Verfassung des Freistaats Thüringen, des Thüringer Landeswahlgesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen in einer Weise verletzt worden sind, die die Verteilung der Sitze beeinflusst. Dem liegt zu Grunde, dass ein Wahlfehler den in einer Wahl zum Ausdruck gebrachten Volkswillen nur dann verletzen kann, wenn sich ohne ihn eine andere, über die Mandatsver-

---

teilung entscheidende Mehrheit ergeben würde. Daher muss eine Unregelmäßigkeit - um zur Ungültigkeit der Wahl zu führen - von solchem Gewicht sein, dass sie unter den gegebenen Umständen nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit dafür begründet, dass sie sich auf die Sitzverteilung ausgewirkt hat oder haben konnte. Allein die theoretische Möglichkeit genügt nicht. Erst die ernsthaft in Betracht zu ziehende Möglichkeit der Auswirkung eines Wahlfehlers auf die konkrete Sitzverteilung kann dazu führen, eine Wahl ganz oder teilweise für ungültig zu erklären (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1955 – 1 BvC 2/54 –, BVerfGE 4, 370 [372 f.]; BVerfG, Entscheidung vom 6. Oktober 1970 - 2 BvR 225/70, BVerfGE 29, 154 [165]; BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1993 – 2 BvC 2/91 –, BVerfGE 89, 243 [254]). Je eindeutiger die Mehrheitsverhältnisse sind, umso gravierender muss der Wahlfehler sein, damit ihm eine Auswirkung auf das Wahlergebnis beigemessen werden kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. April 1974 – 2 BvP 1/71, 2 BvP 2/71 –, BVerfGE 37, 84 [89]; BVerfG, Beschluss vom 9. Mai 1978 – 2 BvC 2/77 , BVerfGE 48, 271 [280 f.] und zum insofern gleichen Maßstab des Wahlprüfungsverfahrens des Landtags von der Weiden in Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert <Hrsg.>, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Aufl. 2013, Art. 49 Rn. 25 ff). Die Ungültigkeit einer gesamten Wahl kommt nur bei einem erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht in Betracht, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erscheint (BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001 – 2 BvF 1/00 –, BVerfGE 103, 111 [134]).

b) Eine Auswirkung auf die Mandatsverteilung liegt hier nicht vor. Zwar lässt sich - wie ausgeführt - hinsichtlich der Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel eine Wirkung auf das Wahlverhalten nicht völlig ausschließen. Es liegen jedoch weder nach dem Vortrag der Beschwerdeführerin noch sonst Anhaltspunkte dafür vor, dass diese Wirkung eine Größenordnung erreicht hat, die bei den gegebenen Umständen nach der Lebenserfahrung eine Auswirkung auf die Mandatsverteilung gehabt haben könnte.

Auszugehen ist dabei von den konkreten Ergebnissen der Wahl zum 6. Thüringer Landtag am 14. September 2014.



---

(1) Nach dem endgültigen Wahlergebnis ((ThürStAnz Nr. 43/2014, S. 1422 ff.) wurden dabei insgesamt 941.719 gültige Landesstimmen abgegeben. Um nach § 5 Abs. 1 ThürLWG bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten berücksichtigt zu werden (5%-Hürde), hätte eine bei der Wahl antretende Partei daher mindestens 47.085 Landesstimmen erhalten müssen.

Von den Parteien, die nach § 5 Abs. 1 ThürLWG bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nicht berücksichtigt wurden, hat die NPD relativ die meisten, nämlich 34.049 Landesstimmen (das entspricht 3,6 %) auf sich vereinigt. Um in den Thüringer Landtag einzuziehen, hätte die NPD somit noch 13.036 Landesstimmen mehr erhalten müssen.

Bei den übrigen Parteien, die ähnlich wie die NPD dem möglicherweise bestehenden Nachteil eines unteren Rangplatzes auf dem Stimmzettel ausgesetzt waren, sind die Verhältnisse noch eindeutiger. So haben die FREIEN WÄHLER 15.864 Landesstimmen (1,7 %) und die PIRATEN 9.689 Landesstimmen (1,0 %) erhalten. Für den Einzug in den Landtag wären demzufolge noch weitere 31.221 (FREIE WÄHLER) bzw. 37.396 (PIRATEN) Landesstimmen erforderlich gewesen. Umgekehrt hat die AfD als Partei, die möglicherweise durch ihre Platzierung auf dem Stimmzettel einen Vorteil hatte, 99.545 (10,6 %) der Landesstimmen erreicht, so dass hier das Überwinden der 5%-Hürde in keiner Weise zweifelhaft ist.

Es ist nach der allgemeinen Lebenserfahrung jedoch nicht vorstellbar, dass eine Änderung dieser Mandatsverteilung allein durch eine andere Gestaltung der Stimmzettel hätte bewirkt werden können. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die ganz überwiegende Mehrzahl von Wählern ihre Wahlentscheidung nach rationalen Kriterien trifft und sich dabei von den Programmen und Zielen der politischen Parteien leiten lässt. Diese Vorstellung vom „mündigen“ bzw. „rationalen“ Wähler, dem die Bedeutung der Wahl bewusst ist und der seine Wahlentscheidung von seiner eigenen – an inhaltlichen Gesichtspunkten orientierten – Einschätzung darüber abhängig macht, wer ihn in der nächsten Legislaturperiode am besten vertreten wird, liegt auch der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ganz allgemein zu Grunde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. Mai 1961 – 2 BvR 366/60 –,

---

13, 1 [18 f.]; BVerfG, Entscheidung vom 6. Oktober 1970 – 2 BvR 225/70 –, BVerfGE 29, 152, [164]; BayVerfGH, Entscheidung vom 2. Februar 1984 - Vf. 13-VII-83, NVwZ 1984, S. 642 f.; HessStGH, Beschluss vom 29. Januar 1993 - P.St. 1158 e.V., NVwZ-RR 1993, S. 654 [656 f.]; HessStGH, Urteil vom 26. Januar 1995 - P.St. 1171, NVwZ 1996, S. 161 [162 f.]; SaarlVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 189).

Demgegenüber geht die Erwägung der Beschwerdeführerin, dass eine Partei trotz einer an sich bestehenden Wahlpräferenz deshalb nicht gewählt wird, weil die Wähler allein auf Grund der Platzierung auf dem Stimmzettel ein Scheitern an der 5%-Hürde und damit ein „Verschenken“ ihrer Stimme befürchten, von mehreren nur schwer miteinander zu vereinbarenden Annahmen aus. Zum einen müsste es sich hier um einen „taktisch“ agierenden Wähler handeln, der eine klare Parteipräferenz hat und auch den Erfolgswert seiner Stimme berücksichtigt. Dieser Wähler müsste aber zugleich so uninformiert sein, dass er sich über die Stärke der von ihm präferierten Partei und über die Wahrscheinlichkeit des Überwindens der 5%-Hürde völlig im Unklaren ist und für diese Frage Rückschlüsse aus der Gestaltung des Stimmzettels ziehen will. Eine solche Konstellation erscheint jedoch nach der allgemeinen Lebenserfahrung in hohem Maße unrealistisch. Sie mag zwar in Einzelfällen vorkommen, aber sicher nicht in einer Größenordnung, die nach den oben dargestellten Zahlenverhältnissen eine Auswirkung auf die Mandatsverteilung hat. Vielmehr liegt es ganz offensichtlich nahe, dass ein Wähler, der seine Wahlentscheidung auch von den tatsächlichen Erfolgchancen der von ihm bevorzugten Partei abhängig macht, sich insbesondere an Hand der durch Presse und Rundfunk verbreiteten aktuellen Wahlprognosen informiert.

(2) Auch die Wahlkreisstimmen erreichen für keine der genannten Parteien, die dem möglicherweise bestehenden Nachteil eines unteren Rangplatzes auf dem Stimmzettel ausgesetzt waren, in einem der Wahlkreise auch nur annähernd den Stimmenanteil für die Erringung eines Mandats. Nach dem endgültigen Wahlergebnis (ThürStAnz Nr. 43/2014, S. 1422 ff.) lag der höchste Stimmenanteil der NPD im Wahlkreis Kyffhäuserkreis I mit 7,2 %, dort gewann die CDU das Direktmandat mit 35,1 %. Die höchsten Stimmenanteile der FREIEN WÄHLER lagen im Wahlkreis

---

Suhl/Schmalkalden-Meinungen IV (8,4 %), dort gewann DIE LINKE das Direktmandat mit 40,7 %, und in dem Wahlkreis Altenburger Land I (7,1 %), dort gewann die CDU das Direktmandat mit 34,5 %. Der höchste Stimmenanteil der PIRATEN lag im Wahlkreis Weimar II (3,0 %), dort gewann die CDU das Direktmandat mit 31,1 %.

(3) Die Einschätzung, dass die Gestaltung des Stimmzettels allenfalls einen (zahlenmäßig) unwesentlichen Einfluss auf den Wahlausgang hat, steht auch im Einklang mit den empirischen Befunden, die der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes in einem ähnlich gelagerten Verfahren (SaarlVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 188) seiner Entscheidung zu Grunde gelegt hat. Nach den dort vorgelegten Sachverständigengutachten konnte ein Einfluss der Reihenfolge von Wahlvorschlägen auf den Wahlerfolg allenfalls unter Versuchsbedingungen mit fiktiven Parteinamen nachgewiesen werden, die jedoch nicht auf die reale Wahlsituation übertragbar sind. Wie aus den Urteilsgründen ersichtlich, kamen die Sachverständigen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass jedenfalls nicht von einer konkreten und im Sinne einer Mandatsrelevanz quantifizierbaren Möglichkeit der Beeinflussung des Wahlverhaltens durch die Reihenfolge der Wahlvorschläge ausgegangen werden könne.

(4) Ausgehend von dieser Einschätzung hat der Verfassungsgerichtshof auch keine Veranlassung gesehen, der Frage, welchen Einfluss die Gestaltung der Stimmzettel auf die Wahlentscheidung der Wähler hat, durch Einholung eines Sachverständigengutachtens weiter nachzugehen.

Der von der Beschwerdeführerin hierzu „höchstvorsorglich“ gestellte Beweisantrag zielt im Ergebnis nicht auf die Klärung einer dem Beweis zugänglichen Tatsache, sondern auf die Ermittlung eines hypothetischen, in der Vergangenheit liegenden Geschehensablaufs. Geklärt werden sollte danach die hypothetische Frage, ob bei der Wahl zum 6. Thüringer Landtag in einer für die Mandatsverteilung relevanten Anzahl von Fällen die Wahlentscheidung von der Gestaltung des Stimmzettels abhing. Diese Frage ist jedoch - ungeachtet ihrer hypothetischen Natur - streng genommen schon wegen des Wahlheimnisses (Art. 46 ThürVerf) einer Beweiserhebung nicht zugänglich. Das von der Beschwerdeführerin als Beweismittel

---

angebotene Sachverständigengutachten kann allenfalls Indizien allgemeiner Art hierzu liefern. Derartige allgemeine Indizien sind jedoch nicht geeignet, die Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs, dass die hier angegriffene Gestaltung des Stimmzettels nach allgemeiner Lebenserfahrung keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung hat, in Frage zu stellen. Bestätigt sieht sich der Verfassungsgerichtshof in dieser Einschätzung letztlich auch durch den Umstand, dass in dem erwähnten Verfahren vor dem Saarländischen Verfassungsgerichtshof (SaarlVerfGH, Urteil vom 29. September 2011 - Lv 4/11 -, juris Rn. 188) die beauftragten Sachverständigen übereinstimmend zu dem Ergebnis gelangt sind, der „Nachteil“ lasse sich nicht valide quantifizieren. Anhaltspunkte dafür, dass ein Sachverständigengutachten darüber hinausgehende Erkenntnisse - wenn auch nur indizieller Art - erbringen könnte, sind weder von der Beschwerdeführerin vorgetragen, noch sonst ersichtlich.

#### IV.

Das Verfahren ist gemäß § 28 Abs. 1 ThürVerfGHG kostenfrei.

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 29 Abs. 1 S. 2 ThürVerfGHG. Mit Rücksicht darauf, dass die Beschwerdeführerin zu Recht die Verfassungswidrigkeit von § 31 Abs. 3 ThürLWG rügt, sind ihr die notwendigen Auslagen teilweise zu erstatten (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 –, BVerfGE 123, 39 [88]; Graßhof in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand April 2008, § 34a Rn. 65; Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 1. Auflage 2013, § 34a, Rn. 29).

---

Die Entscheidung ist nach dem Thüringer Verfassungsgerichtshofsgesetz nicht rechtsmittelfähig.

Die Entscheidung ist mit acht Stimmen zu einer Stimme ergangen.

Prof. Dr. Aschke

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Dr. Habel

Pollak

Prof. Dr. Ruffert

Prof. Dr. Schwan

Menzel

Schneider

---

## Sondervotum des Mitglieds des Thüringer Verfassungsgerichtshofs

Prof. Dr. Matthias Ruffert

Der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs stimme ich nicht zu, soweit sie die Verfassungswidrigkeit von § 31 Abs. 3 ThürLWG annimmt. Ich bedaure, daß ich die Mehrheit der Mitglieder nicht von meiner Rechtsauffassung überzeugen konnte.

1. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung in Bund und Ländern geht seit über 40 Jahren davon aus, daß die Entscheidung des Wählers inhaltlich determiniert ist und nicht von äußeren Umständen wie der Gestaltung des Stimmzettels abhängt (BVerfG, Entsch. v. 6. Oktober 1970, 2 BvR 225/70, BVerfGE 29, 154 (164); daran anschließend BayVerfGH, Entsch. v. 2. Februar 1984, Vf. 13-VII/83, NvWZ 1984, 642; Hessischer Staatsgerichtshof, Urt. v. 26. Januar 1995, P. St. 1171, ESVGH 46, 1 = DÖV 1995, 596 = NVwZ 1996, 161, Rn. 34 in juris; im Schrifttum deutlich Dietlein, in: Stern, Staatsrecht IV/2, 2011, § 115 II 9 m ε [S. 270]). Dem liegt eine Vorstellung vom mündigen, informierten, seine Wahlentscheidung in innerer Freiheit treffenden Aktivbürger zugrunde (illustrativ Morlok, NVwZ 2012, 913 (917)). Auf dieser Grundlage wäre der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausformulierung der Einzelheiten des Wahlrechts (s. S. 10 des Beschlusses) nur bei täuschender oder manipulativer Gestaltung des Stimmzettels überschritten.

Von der zitierten Linie in der Rechtsprechung ist bisher allein der Saarländische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 29. September 2011 (Lv 4/11, NVwZ-RR 2012, 169) abgewichen. Er versteht die strenge Formalität der Wahlrechtsgleichheit so, daß schon die Ungleichbehandlung selbst einen Eingriff darstellt, ohne daß es auf die Wirkungen der Ungleichbehandlung ankäme. Die Unterscheidung zwischen im Landtag vertretenen und (noch) nicht dort vertretenen Parteien in der Reihung auf dem Stimmzettel sieht er als eine rechtfertigungsbedürftige „Systemabkehr“ an (SaarlVerfGH, a.a.O, Rn. 175 und 181 f. in juris).

---

Die Mehrheit der Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist diesem „bemerkenswerten“ (so Morlok, a. a. O., S. 917) Verständnis der Wahlrechtsgleichheit zu Recht nicht gefolgt. Sie läßt sich aber vom Urteil des Saarländischen Verfassungsgerichtshofs durchaus beeindrucken und will die Reihungsvorgabe des § 31 Abs. 3 ThürLWG nicht als verfassungskonform akzeptieren, weil sich die These von einer möglichen Auswirkung auf die Stimmabgabe nicht falsifizieren lasse.

Diese Auffassung der Mehrheit überzeugt nicht. Sie verkennt die Struktur der Wahlrechtsgleichheit: Als absolutes Diskriminierungsverbot ohne thematische Begrenzung (also ohne Vorgabe eines verbotenen Diskriminierungsmerkmals - zu dieser Singularität Sachs, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 182, Rn. 163) verlangt sie dem Rechtsanwender einen erhöhten Aufwand bei der Identifikation der rechtlich relevanten Unterscheidung ab; anderenfalls wären sämtliche gesetzgeberischen Ausgestaltungen des Wahlrechts verfassungsrechtlich determiniert, weil Differenzierungen immer nur durch zwingende verfassungsrechtliche Vorgaben gerechtfertigt werden könnten. Von einem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers könnte dann nicht mehr gesprochen werden. Zu diesem unzutreffenden Ergebnis kommt der Saarländische Verfassungsgerichtshof in seinem erwähnten Urteil.

Die Mehrheit der Mitglieder des Thüringer Verfassungsgerichtshofs folgt dem nicht, läßt es aber ausreichen, daß „die Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel ein möglicher Faktor bei der Wahlentscheidung ist, auch wenn sich dieser Faktor nicht isolieren und messen lässt. Es lässt sich nicht ausschließen, dass die Reihenfolge der Wahlbewerber auf dem Stimmzettel eine suggestive Wirkung entfaltet und bei der Wahlentscheidung einzelner Wähler als einer von mehreren Faktoren mitwirkt und etwa bei einem unentschlossenen Wähler - gegebenenfalls unbewusst - sogar den Ausschlag geben kann.“ (S. 13 des Beschlusses) Dies ist eine Abkehr von der bisherigen verfassungsgerichtlichen Spruchpraxis (s.o.) ohne stichhaltige Begründung. Soweit in der Rechtsprechung bisher empirische Studien bemüht worden sind, hat sich die behauptete Suggestivwirkung gerade nicht belegen lassen (SaarlVerfGH, a. a. O., Rn. 188; HessStGH, a. a. O., Rn. 37). Sie ist auch nicht plausibel: Daß dem Wähler durch die Positionierung einer Partei an der Spitze des Stimmzettels

---

(nach dem Wahlrecht in Bund und Ländern regelmäßig die bei der letzten Wahl stärkste Partei) eine besondere Bedeutung dieser Partei suggeriert wird, mag noch plausibel sein (und Plausibilität ist mangels Empirie hier der Maßstab, s. S. 10 des Beschlusses vor b)). Entsprechende Suggestionen im „mittleren Bereich“ des Stimmzettels sind es jedoch nicht. Der Verfassungsgerichtshof erkennt selbst - und insoweit stimme ich der Mehrheit in der Begründung zu -, wie schwach die Annahme ist, eine Beeinflussung des Wählers durch Gestaltung des Stimmzettels sei nicht auszuschließen, indem er den Vortrag der Beschwerdeführerin zum befürchteten „Verschenken“ von Stimmen für Parteien unterhalb der 5 %-Hürde als auf miteinander inkompatiblen Annahmen beruhend kritisiert (S. 18 des Beschlusses). Warum diese und die übrigen im Kontext der Mandatsrelevanz referierten Argumente nicht auch für die Verfassungskonformität der Vorschrift bedeutsam sein sollen, bleibt ebenso unklar wie der Grund dafür, sie dem Topos der Mandatsrelevanz zuzuordnen. Hätte eine Partei bei der Landtagswahl 4,99 % der Stimmen auf sich vereinigt, würde sich dann etwas am Bild vom „mündigen“/„rationalen“ Wähler oder an der Inkonsistenz des Vortrags zum taktischen Wählerverhalten ändern?

2. Das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ist noch aus einem anderen Grund dogmatisch inkonsistent, wobei ich das Ergebnis in diesem Punkt *faute de mieux* jedoch mittrage. Einer ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgend (s. die Zitate auf S. 9 des Beschlusses unter 1.) tenoriert der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Wahlprüfungsverfahren auch die Unwirksamkeit einer verfassungswidrigen Wahlrechtsnorm. Hierfür gibt es aber weder im ThürLWG noch im ThürVerfGHG eine Grundlage, während sonst die Ermächtigung zur Nichtig- oder Unvereinbarerklärung von Gesetzen mit der Verfassung selbstverständlich gesetzlich geregelt ist (s. nur §§ 37 Abs. 4 S. 1, 44 S. 1 ThürVerfGHG). Auch das Bundesverfassungsgericht kann sich für seine ständige Rechtsprechung nicht auf eine entsprechende gesetzliche Bestimmung stützen. Der Sächsische Verfassungsgerichtshof arbeitet daher mit einem Analogieschluß (Urt. v. 25. November 2005, Vf. 45-V-05, VerfGE 16, 510 = LKV 2006, 267, Rn. 42 f. in juris). Dieses Problem, das freilich in der Praxis noch nicht zu Verwerfungen geführt hat, läßt sich nur durch den Gesetzgeber auflösen.