

Johann Hahlen
Staatssekretär a.D.

THÜR. LANDTAG POST
15.02.2021 07:49

3821/2021

Stellungnahme
für
den Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages
zu dem

Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN - Vorlage 7/1590 - vom 28. 1. 2021 zu Drucksache 7/2043
vom 4. 11. 2020

für ein

Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen
im Jahr 2021 für den Thüringer Landtag sowie zur Änderung weiterer
wahlrechtlicher Vorschriften (ThürVorNWDG 2021)

Gliederung

- A Zusammenfassung
- B Prüfungsgegenstand
- C Prüfungsmaßstäbe, Allgemeines
- D Zu Art. 1 d.E. (dem NeuwahlG insgesamt)
- E Zu Art. 1 § 1 d.E.
- F Zu Art. 1 § 2 d.E.
- G Zu Art. 1 §§ 3 bis 6 d.E.
- H Zu Art. 1 § 7 d.E.
- I Zu Art. 1 § 8 d.E.
- J Zu Art. 1 § 9 d.E.
- K Zu Art. 2 Nr. 1 d.E. (Änderung des § 8 LWG)
- L Zu Art. 3 d.E. (Änderung des § 56 LWO)
- M Zu Art. 4 d.E. (Geltungsdauer)

A Zusammenfassung

1. Der Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrags vom 28. 1. 2021 (Vorlage 7/1590) ist, wenn die Regelungen in Art. 1 § 1 Abs. 1 und § 3 d.E. überarbeitet werden, verfassungskonform; er verstößt dann weder gegen das GG noch die ThürVerf. Er ist - bei Verbesserungsbedarf im einzelnen - geeignet, eine vorzeitige Neuwahl des Thüringer Landtags im Jahr 2021 unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie durchzuführen.

2. Es erscheint sachgerecht, die Regelungsmaterien der Art. 1 d.E. sowie die der Art. 2 und 3 d.E. im Landtag gemeinsam zu beraten. Denn es handelt sich um ineinander greifende Regelungen, deren Befristung auf das Jahr 2021 zum Teil nicht überzeugt und die deshalb auf Dauer gelten sollten. Im Übrigen ist der Landtag in der Gestaltung seiner Verfahren und Beratungen frei¹.
3. Der Thüringer Gesetzgeber hat die Kompetenz, Regelungen zur Aufstellung von Wahlvorschlägen zu erlassen, auch wenn er damit in die Satzungsautonomie der Parteien eingreift. Regelungen zur Wahlbewerberaufstellung gehören zum Wahlrecht und sind kein dem Bundesgesetzgeber vorbehaltenes Parteienrecht.
4. Es ist richtig, daß der Gesetzgeber - nachdem die Politik entschieden hat, die vorzeitige Landtagswahl am Tag der nächsten Bundestagswahl durchzuführen - mit dem Änderungsantrag vom 28. 1. 2021 für die Aufstellung der Wahlbewerber den Regelungen der COVID-19-WahIVO des Bundes vom 28. 1. 2021 folgt.
5. Art. 1 § 1 Abs. 1 d.E. kann in der Fassung des Änderungsantrags vom 28. 1. 2021 die vom NeuwahlG dann erlaubten Abweichungen von Präsenzversammlungen zur Wahlbewerberaufstellung nicht rechtfertigen. Eine verfassungskonforme Formulierung wird vorgeschlagen.
6. Art. 1 § 3 Abs. 1 d.E. in der Fassung des Änderungsantrags vom 28. 1. 2021 ist verfassungswidrig und sollte ersatzlos gestrichen werden.
7. Art. 1 § 3 Abs. 2 d.E. in der Fassung des Änderungsantrags vom 28. 1. 2021 sollte in verschiedener Hinsicht umformuliert werden.
- 8.1 Die Reduzierung der Unterschriftsquoren sind bei einer Landtagswahl unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie von Verfassungs wegen für alle Wahlvorschläge geboten.
- 8.2 Die Regelungen aus Art. 1 § 2 d.E. (Herabsetzung der Unterschriftsquoren bei vorzeitiger Neuwahl) sollte unbefristet gelten und könnte mit einem § 72a „Sonderbestimmungen für den Fall vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode des Landtags“ in das LWG übernommen werden.
9. Die Regelung aus Art. 1 § 8 d.E. über die Stimmabgabe am Ende der Wahlzeit sollte auf Dauer gelten und mit der Parallelregelung in Art. 3 d.E. in das LWG oder die LWO übernommen werden.

¹ Vgl. etwa ThürVerfGH Urteil vom 18. 7. 2006 - VerfGH 8/05 - Umdruck S. 9 ff.

10. Der Landeswahlausschuß sollte durch 2 Richter des Thüringer OVG ergänzt werden.

B Prüfungsgegenstand

Der Änderungsantrag vom 28. 1. 2021 (Vorlage 7/1590) verändert den Gesetzentwurf aus Drucks. 7/2043 vom 4. 11. 2020 erheblich. Die sich aus dem Änderungsantrag ergebende Fassung des Gesetzentwurfs wird im Folgenden als E bezeichnet. Der Gesetzentwurf besteht weiter aus zwei Teilen:

Art. 1 d.E. - bezeichnet als „Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen im Jahre 2021“ (im Folgenden NeuwahlG) - sieht Sonderregelungen für den Fall einer vorzeitigen Neuwahl des Landtages im Jahr 2021 vor, die nach Art. 4 Abs. 1 d.E. am Tag nach der Verkündung des Gesetzes in Kraft und mit Ablauf des 31. 12. 2021 außer Kraft treten sollen.

Art. 2 und 3 d.E. sehen Änderungen des Thüringer Landeswahlgesetzes (im Folgenden LWG)² sowie der Thüringer Landeswahlordnung (im Folgenden LWO)³ vor, die nach Art. 4 Abs. 2 d.E. am 1. 1. 2021 in Kraft treten sollen und unbefristet gelten.

Art. 1 d.E. sieht folgende Regelungen für den Fall vorzeitiger Neuwahlen vor:

- In § 1 Abs. 1: Für den Fall vorzeitiger Neuwahlen des Landtags im Jahr 2021 wird festgestellt, daß die Wahl der Wahlbewerber sowie der Vertreter für die Vertreterversammlungen sowie die Durchführung der Wahlhandlung aufgrund einer andauernden epidemischen Lage von landesweiter Tragweite erheblich eingeschränkt sein wird. Für diesen Fall sollen die nachfolgenden Regelungen (gemeint sind die des NeuwahlG in Art. 1 d.E.) an Stelle der entsprechenden Regelungen im LWG und der LWO gelten. Die Bestimmungen des NeuwahlG (Art. 1 d.E.) sind nicht anzuwenden, wenn der Landtag spätestens am Tage des Beginns der in Art. 50 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf vorgesehenen 70 Tagesfrist für eine vorzeitige Neuwahl feststellt, daß eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite nicht mehr besteht.
- In § 1 Abs. 2: Die Wahlvorschlagsträger führen die Wahl von Wahlbewerbern und der Vertreter für die Vertreterversammlung in eigener Verantwortung nach ihren Satzungen sowie den Bestimmungen des LWG, der LWO sowie den Bestimmungen des NeuwahlG (Art. 1 d.E.) durch.
- Nach § 1 Abs. 3 bleiben die Bestimmungen über die Abkürzung von Fristen und Terminen der VO vom 27. 2. 2020 (GVBl. S. 89) unberührt.

² In der Fassung vom 30. 7. 2012, dessen Anlage neu beschrieben worden ist (Bekanntmachung vom 27. 2. 2020 (GVBl. S. 90)).

³ Vom 12. 7. 1994 (GVBl. S. 817), zuletzt geändert durch VO vom 22. 7. 2019 (GVBl. S. 357).

- In § 2 werden für den Fall einer vorzeitigen Neuwahl die Unterschriftenquoten für Wahlvorschläge in Wahlkreisen von Parteien und Wahlberechtigten (§ 22 Abs. 2 und 3 LWG) von 250 auf 100 sowie für Landeslisten von Parteien (§ 29 Abs. 1 Satz 2 LWG) von 1000 auf 400 herabgesetzt.
- Nach den §§ 3 bis 6 können die Wahlvorschlagsträger von den Bestimmungen des LWG und der LWO über die Wahl der Wahlbewerber und von Vertretern für Vertreterversammlungen bei der Aufstellung der Wahlbewerber im Fall vorzeitiger Neuwahlen nach Maßgabe dieser Regelungen abweichen. § 4 läßt die Wahlbewerberaufstellung in Versammlungen mit elektronischer Kommunikation zu, § 5 eine solche im schriftlichen Verfahren. Nach § 6 muß die Schlußabstimmung über einen Wahlvorschlag aber immer in geheimer Urnen- oder Briefwahl oder in Kombination beider Wahlarten erfolgen.
- Zusätzlich erlaubt § 3 Abs. 2 den Parteien von den Regelungen ihrer Satzungen für die Bewerberaufstellung abzuweichen, wenn eine Satzung die von den §§ 3 bis 6 NeuwahlG (Art. 1 d.E.) zugelassenen Verfahren nicht vorsieht oder andere Regelungen enthält und die Satzung aufgrund der in § 1 Abs. 1 genannten Umstände nicht mehr rechtzeitig geändert werden kann.
- § 7 regelt die Formalien für die Einreichung der nach den §§ 3 ff. aufgestellten Wahlvorschläge und deren Prüfung nach LWG und LWO durch die zuständigen Wahlorgane.
- § 8 bestimmt als Wahlzeit die Zeit von 8 bis 18 Uhr und trifft Regelungen zum Abschluss der Wahlhandlung, wenn sich bis zum Ablauf der Wahlzeit noch Wähler im Wahlraum oder davor befinden.
- § 9 Abs. 1 schreibt für die Einrichtung der Wahlräume sowie die Durchführung der Wahlhandlung ein Infektionsschutzkonzept vor, zu dem das Innenministerium durch VO das Nähere regeln kann.
- § 9 Abs. 2 trifft Regelungen, wenn die vorzeitige Neuwahl am gleichen Tag wie die Wahl des Deutschen Bundestages durchgeführt wird.

Art. 2 d.E. schlägt eine Änderungen des LWG vor: § 8 LWG wird neu gefaßt, dabei sieht § 8 Abs. 2 vor, daß zwei der 8 Beisitzer des LWA die Befähigung zum Richteramt haben müssen.

Art. 3 d.E. faßt die Regelungen in § 56 LWO über den Abschluss der Wahlhandlung am Wahltag neu und stellt klar, daß nach Ablauf der Wahlzeit nur noch die Wähler zur Stimmabgabe zugelassen werden dürfen, die vor Ablauf der Wahlzeit erschienen sind und sich im Wahlraum oder mangels Platz noch davor befinden.

Art. 4 d.E. sieht vor, daß - nach seinem Abs. 1 - das NeuwahlG (Art. 1 d.E.) nur vom Tag nach seiner Verkündung bis einschließlich 31. 12. 2021 und - nach seinem Abs. 2 - die Art. 2 und 3 mit den Änderungen des LWG und

der LWO ab dem 1. 1. 2021 auf Dauer gelten.

C Prüfungsmaßstäbe, Allgemeines

1. Zu den Prüfungsmaßstäben wird auf die Ausführungen unter Abschnitt C in der Stellungnahme vom 13. 1. 2021 für die mündliche Anhörung am 19. 1. 2021 im Thüringer Landtag zu Drucks. 7/2043 verwiesen, die in vollem Umfang auch für den Änderungsantrag vom 28. 1. 2021 (Vorlage 7/1590) und den dadurch neu gefaßten Gesetzentwurf gelten.
2. Die Sonderregelungen zur Wahlbewerberaufstellung kann der Landesgesetzgeber vornehmen.
Art. 1 d.E. modifiziert mit seinen §§ 1 bis 7 die § 22 Abs. 2 und 3, § 23, § 29 und § 30 LWG über die Aufstellung und Zulassung der Wahlvorschläge in den Wahlkreisen sowie der Landeslisten und trifft damit wahlrechtliche Regelungen, so daß er nicht in das dem Bundesgesetzgeber nach Art. 21 Abs. 5 GG vorbehaltene Parteienrecht eingreift.
3. Es ist zu begrüßen, daß sich der Thüringische Gesetzgeber mit dem Änderungsantrag vom 28. 1. 2021 (7/1590) bei der Novellierung seines LWG in noch weitergehendem Umfang, als es in Drucks. 7/2043 vorgesehen war, an Regelungen des Bundesgesetzgebers zum Bundestagswahlrecht ausrichtet.
Dazu ist der Landesgesetzgeber jedoch auch unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue nicht verpflichtet. Denn bei der Gestaltung des Landtagswahlrechts machen die Länder von ihrem Recht eigenstaatlicher Selbstorganisation Gebrauch.⁴ Vielmehr ist der Gleichlauf der Bestimmungen zur Wahl der Volksvertretungen in Bund und Ländern eine rechtspolitische Frage. Allerdings hat sich - über das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und die Vorgaben aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hinaus - seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ein gewisser Gleichklang zwischen den Regelungen des BWahlG und den Wahlgesetzen zu den Landtagen (etwa zur Aufstellung von Wahlbewerbern oder zur Stimmabgabe) entwickelt, der es den Bürgern und Parteien erleichtert, von ihrem aktiven und passiven Wahlrecht bei Bundestags- und Landtagswahlen Gebrauch zu machen.

D Zu Art. 1 d.E. (dem NeuwahlG insgesamt)

1. Es wird befürwortet, daß Art. 1 d.E. mit dem NeuwahlG besondere, vom LWG und der LWO abweichende Regelungen für eine vorzeitige Neuwahl

⁴ Vgl. grundlegend BVerfGE 99, 1 (11 ff.).

des Thüringer Landtags im Jahr 2021 trifft.

Denn eine solche Neuwahl wird zwei Besonderheiten aufweisen: Sie wird nach der Selbstauflösung des Landtags auf Grund Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf⁵ sowie unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie erfolgen⁶. Es ist sachgerecht und verfassungskonform, mit einem NeuwahlG diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen.

2. Mit dem Änderungsantrag vom 28. 1. 2021 (7/1590) wird der Entwurf für das NeuwahlG jetzt so umgestaltet, daß ein weitestgehenden Gleichlauf der Sonderregelungen für die Bewerberaufstellung unter den Bedingungen der Pandemie bei der vorzeitigen Landtagswahl mit den Regelungen für die Bundestagswahl am 26. 9. 2021 erreicht wird. Das erleichtert den Parteien die Wahlbewerberaufstellung und schafft Rechtssicherheit für diesen ebenso wichtigen wie sensiblen Bereich. Denn die Landtagsfraktionen von Die LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU haben sich am 14. 1. 2021⁷ darauf verständigt, angesichts der fortdauernden Pandemie die zunächst für den 25. 4. 2021 geplante vorzeitige Neuwahl des Landtags⁸ auf den 26. 9. 2021, den Tag der Wahl des 20. Deutschen Bundestages, zu verschieben. Deshalb ist es konsequent, wenn jetzt die für die Bewerberaufstellung zur vorzeitigen Neuwahl des Landtags vorgesehenen besonderen Regelungen im Art. 1 d.E. (dem NeuwahlG) so gestaltet werden, daß sie weitestgehend den Sonderregelungen entsprechen, welche auf Bundesebene für die Bewerberaufstellung zur bevorstehenden Bundestagswahl durch die COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung (im

⁵ Unter Nr. 5 des sog. Stabilitätsmechanismus vom 28. 2. 2020 haben vier Fraktionen im Thüringer Landtag der 7. Wahlperiode (DIE LINKE; SPD; BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und CDU) - da eine Mehrheitskoalition nicht möglich sei - verabredet, im Februar 2021 den Auflösungsantrag nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf zu stellen und entsprechend zu beschließen, damit der Landtag am 25. 4. 2021 neu gewählt werden kann.

⁶ Die im Februar/März 2020 auch in Deutschland ausgebrochene Covid-19-Pandemie und die mit ihr verbundenen schwerwiegenden Gefahren für die öffentliche Gesundheit dauern auch Anfang 2021 an. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs/innen der Länder haben in ihrer Schaltkonferenz am 19. 1. 2021 u. a. festgestellt, daß die Wintermonate Januar, Februar und März die Ausbreitung des Virus begünstigen und die Impfungen erst dann die Infektionsdynamik dämpfen, wenn auch der größere Teil der jüngeren Bevölkerung geimpft ist. In der Schaltkonferenz am 10. 2. 2021 ist zwar ein deutlicher Rückgang des Infektionsgeschehens festgestellt, aber wegen der sich ausbreitenden Varianten des Coronavirus beschlossen worden, die Kontaktbeschränkungen in den nächsten Wochen grundsätzlich beizubehalten. Deshalb ist bis in das Frühjahr 2021 hinein nicht zu erwarten, daß der Bundestag den von ihm Mitte November 2020 beschlossenen Fortbestand einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (i. S. von § 5 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz vom 20. 7. 2000, BGBl. I S. 1045, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. 11. 2020, BGBl. I S. 2397) zurücknehmen wird (vgl. das Protokoll der 191. Sitzung des Bundestages am 18. 11. 2020 S. 24046, 24109 sowie die Begründung in BT-Drucks. 19/24387 vom 17. 11. 2020).

⁷ Vgl. die Meldung von Spiegel online vom 14. 1. 2021.

⁸ Vgl. oben FN 5.

Folgenden COVID-19-WahIVO)⁹ getroffen worden sind. Allerdings sollen die besonderen Bestimmungen für die Bewerberaufstellung zur vorzeitigen Landtagswahl nicht als Verordnung, sondern als Gesetz erlassen werden.

Der damit erreichte Gleichlauf der Regelungen in Thüringen für die Bewerberaufstellung zur Bundestagswahl sowie zur vorzeitigen Landtagswahl ist sehr zu begrüßen, entsprechen sich doch bereits jetzt die Vorschriften des BWahlG und des LWG für die Wahlbewerberaufstellung in den Wahlkreisen sowie auf den Landeslisten weitgehend. Es wäre für die Wahlvorschlagsberechtigten, d.h. insbesondere die Parteien, in Thüringen nur schwer verständlich und kaum praktikabel, wenn sie ihre Kandidaten zur vorzeitigen Landtagswahl nach anderen Regeln aufstellen müßten als ihre Bewerber für die am gleichen Tag stattfindende Bundestagswahl.

3. Eine Neuwahl auf Grund Selbstauflösung des Landtags¹⁰ vor Ablauf der fünfjährigen Wahlperiode (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf) widerspricht nicht dem von Art. 20 GG und Art. 44 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 ThürVerf verbürgten Demokratieprinzip. Denn dieses verlangt zwingend nur in regelmäßigen Zeitabständen wiederkehrende Wahlen und verleiht demokratische Legitimation lediglich auf Zeit, die in der ThürVerf grundsätzlich auf fünf Jahre befristet, aber zugleich unter den Vorbehalt der Selbstauflösung des Landtags nach Art. 50 Abs. 2 gestellt worden ist.
4. Das NeuwahlG konzentriert sich als „Einzelfall- bzw. Maßnahmegesetz“ mit seinen wahlrechtlichen Regelungen auf den Tatbestand der Wahl nach einer bestimmten Selbstauflösung sowie auf Anpassungen an die voraussichtlich im gesamten Jahr 2021 notwendigen Vorkehrungen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie. Damit wird das Gesetz - gemessen an den Anforderungen des BVerfG¹¹ an solche Gesetze - nicht verfassungswidrig. Denn das NeuwahlG greift nicht unter Verstoß gegen den von Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 45 Satz 3 ThürVerf normierten Grundsatz der Gewaltenteilung in den Kernbereich der Exekutive ein. Das NeuwahlG regelt die Belange einer Vielzahl von Akteuren bei der Wahl, etwa der Wahlvorschlagsberechtigten, der um

⁹ VO des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat vom 28. 1. 2021 (BGBl. I S. 115), welcher der Bundestag am 28. 1. 2021 mit drei Maßgaben (vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des IA BT-Drucks. 19/26244 vom 27. 1. 2021 S. 3) zugestimmt hatte und die vom VO-Geber übernommen worden sind (vgl. PSt Dr. Krings, Plenarprotokoll der 206. Sitzung am 28. 1. 2021 S. 26022).

¹⁰ Wie sie die Verfassungen aller 16 Länder (mit unterschiedlichen Voraussetzungen) vorsehen und die von der Enquete-Kommission Verfassungsreform (BT-Drucks. 7/5924 vom 9. 12. 1976 S. 27, 39 ff.) sowie der Gemeinsamen Verfassungskommission zur GG-Änderung in der Folge der deutschen Einheit - wenn auch ohne die erforderliche 2/3-Mehrheit - auch für den Bundestag vorgeschlagen worden ist (BT-Drucks. 12/6000 vom 5. 11. 1993 S. 86 ff.).

¹¹ Vgl. etwa BVerfGE 95, 1 (Rdn. 45-52); 139, 321 (Rdn. 124-132).

eine Aufstellung konkurrierenden Parteimitglieder, der Wahlausschüsse und Gemeinden, und ersetzt keineswegs die bloße Subsumtion unter eine Norm. Schließlich wird auch nicht der Rechtsschutz der Betroffenen, verkürzt, weil diesen - wie gegen das LWG - nur die gegen Normen vorgesehenen Rechtsbehelfe des Freistaates zur Verfügung stehen.

5. Es ist nicht zu beanstanden, daß Art. 1 d.E. die Abweichungen vom LWG und der LWO nicht nur für die konkrete zwischen den vier Fraktionen zunächst für den 25. 4. 2021 und jetzt für den 26. 9. 2021 verabredete Neuwahl vorsieht, sondern sie auf das gesamte Jahr 2021 sowie auf den Fall einer Neuwahl nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 2 ThürVerf ausdehnt. Dabei ist unschädlich, daß sich der Gesetzgeber einer Prognose enthält, wie lange sich die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie sowie zur Vorsorge gegen Infektionen bzw. die Verbreitung des Covid-19-Virus auf die Durchführung einer Landtagswahl auswirken werden. Der Bundestag hat am 18. 11. 2020 den Fortbestand einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite festgestellt.¹² Dem schließt sich jetzt das NeuwahlG an, wenn der Landtag in Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 1 feststellt, daß im Freistaat eine andauernde epidemische Lage von landesweiter Tragweite bestehe. Diese Zurückhaltung erscheint angesichts des Auf und Ab Pandemie-Geschehen in den vergangenen Monaten, des Auftretens von Mutationen des Covid-19-Virus und der Ungewißheit, ob und wie die seit Anfang 2021 umfassend angebotenen Impfungen zu einer „Bändigung“ der Pandemie in Deutschland führen werden, angemessen. Dabei löst sich das NeuwahlG nicht vom Pandemie Geschehen. Denn die abweichenden Vorschriften des NeuwahlG dürfen nach Art. 1 § 1 Abs. 1 Satz 3 nicht mehr angewandt werden, wenn der Landtag feststellt, daß keine epidemische Lage von landesweiter Tragweite mehr besteht.
6. Einige Regelungen des NeuwahlG beziehen sich nicht auf eine Pandemielage oder eine vorzeitige Neuwahl des Landtags:

Art. 1 § 2 bezieht sich allgemein auf den Fall vorzeitiger Neuwahl nach Auflösung des Landtags.

Art. 1 § 8 bezieht sich weder auf eine vorzeitige Neuwahl noch eine Pandemielage. Vielmehr wird die Wahlzeit wie in § 43 Satz LWO festgelegt und klargestellt, wie Wähler zu behandeln sind, die sich zwar bis zum Ablauf der Wahlzeit im oder vor dem Wahllokal eingefunden haben, aber in Folge von Verzögerungen bei der Stimmabgabe dazu noch nicht zugelassen werden konnten; die Regelung betrifft also - wie die Wahlzeit - Landtagswahlen schlechthin.

¹² S. oben Fn. 6.

Die Neuregelung geht ersichtlich auf Erfahrungen bei der Europawahl 2019¹³ zurück. Damals war die schleppende Stimmabgabe und Schlängensbildung wesentlich auf die gleichzeitige Durchführung der Europawahl mit Kommunalwahlen in einigen Ländern und die für letztere verwandten langen und komplizierten Stimmzettel zurückzuführen. Allerdings ist zu erwarten, daß sich die Stimmabgabe bei einer Landtagswahl unter den Bedingungen einer hochinfektiösen Pandemie wegen der einzuhaltenden Hygieneregeln ebenfalls deutlich langsamer als unter normalen Bedingungen vollziehen wird. Angesichts dieser Erfahrungen aus der Wahlpraxis sollte die Regelung aus dem bis Ende 2021 befristeten NeuwahlG herausgenommen und zum dauerhaften Inhalt des LWG oder der LWO gemacht werden.

Art. 1 § 9 Abs. 2 betrifft das Zusammenfallen einer vorzeitigen Landtagswahl mit einer Bundestagswahl und gibt den Bundesregelungen für die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung sowie für den Infektionsschutz in den Wahlräumen und für die Durchführung der Wahlhandlung Vorrang. Da ein solches Zusammenfallen unabhängig von einer Pandemielage ist, sollte die Regelung ebenfalls aus dem bis Ende 2021 befristeten NeuwahlG heraus- und in das LWG an geeigneter Stelle übernommen werden.

E Zu Art. 1 § 1 d.E.

1. Zu Art. 1 § 1 Abs. 1

1.1 Abs. 1 soll - wie die Feststellung des Bundestages vom 14. 1. 2021 für die bevorstehende Bundestagswahl¹⁴ - die Voraussetzungen für die vom LWG und der LWO sowie den Satzungen der Parteien abweichenden Regelungen für die Bewerberaufstellung bei einer vorzeitigen Landtagswahl schaffen.

Die Regelung ist jedoch sprachlich mißglückt sowie unvollständig und vermag vor allem - so wie sie jetzt formuliert ist - nicht den durch die §§ 3 bis 6 zugelassenen Verzicht auf Präsenzversammlungen für die Kandidatenaufstellung zu rechtfertigen.

¹³ S. etwa die Niederschrift der 3. Sitzung des Bundeswahlausschusses (BWA) vom 24. 6. 2019 zur damaligen Europawahl S. 3: Am 26. 5. 2019, dem Wahltag, war es in Dresden und Jena zu langen Schlagen vor den Wahllokalen gekommen, die bis zum Ende der Wahlzeit um 18 Uhr nicht abgebaut waren, so daß in Dresden und Jena die Stimmabgabe verschiedentlich sogar bis nach 19 Uhr dauerte bzw. in zwei Jenaer Wahlbezirken ca. 150 bis 160 wartende Wahlberechtigte nach 18 Uhr nicht mehr zur Stimmabgabe zugelassen wurden.

¹⁴ „Daß die Durchführung von Versammlungen für die Wahl der Wahlbewerber und der Vertreter für die Vertreterversammlungen zumindest teilweise unmöglich ist“ nach § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG, in der 204. Sitzung des Bundestages, Plenarprotokoll vom 14. 1. 2021 S. 25714 ff.

- 1.2 Solche Präsenzversammlungen bilden den Kern der von Verfassungs wegen gebotenen elementaren Verfahrensregeln¹⁵ für eine Wahlbewerberaufstellung, ohne die ein Wahlvorschlag nicht Grundlage einer demokratischen Wahl sein kann. Danach müssen die Wahlvorschläge der Parteien, deren innere Ordnung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen muß - in Versammlungen aufgestellt werden, in denen alle Parteimitglieder Wahlvorschläge machen, die Bewerber für eine Kandidatur ihr Programm und sich selbst vorstellen können und in denen über die Bewerber in geheimer Wahl abgestimmt wird¹⁶.
- 1.3 Ob und unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen von diesen elementaren Verfahrensregeln zulässig sind, ist umstritten,¹⁷ zumal die Bewerberaufstellung in Versammlungen einer der wichtigsten Verfahrensschritte einer demokratischen Kandidatenaufstellung ist. Denn die Willensbildung über die geeigneten und von einer Partei gewollten Bewerber vollzieht sich am besten unter Anwesenden im Austausch von Argumenten in Rede und Gegenrede mit den Bekundungen von Zustimmung oder Ablehnung aller Versammlungsteilnehmer.
- 1.4 Ausnahmen von Präsenzversammlungen zur Wahlbewerberaufstellung lassen sich nicht mit der Überlegung begründen, von den elementaren Verfahrensregeln für Wahlvorschläge könne ausnahmsweise abgewichen werden, um eine Landtagswahl trotz der Einschränkungen durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie durchzuführen, damit es zu keiner Verletzung des für jede Demokratie grundlegenden Prinzips der Periodizität (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf und Art. 20 Abs. 1 GG) kommt. Denn ohne Einhaltung der oben beschriebenen elementaren Verfahrensgrundsätze kann ein Kandidatenvorschlag nicht zur Grundlage einer demokratischen Wahl werden. Für die Periodizität der Wahl wäre nichts gewonnen, wenn dann Kandidaten zur Wahl stünden, die unter Verletzung der demokratischen Regeln für die Bewerberaufstellung nominiert wurden. Im Übrigen kann das Prinzip der Periodizität eine Kandidatenkür ohne Präsenzversammlungen im anstehenden Fall in Thüringen nicht rechtfertigen, weil derzeit von der fünfjährigen Wahlperiode des Landtags nach dessen letzter Wahl am 27.10. 2019 erst gut ein Fünftel verflissen ist, also die Periodizität der Thüringischen Landtagswahl gar nicht in Frage steht, sondern willentlich durch einen Auflösungsbeschluß gefährdet wird.

¹⁵ Dazu grundlegend der Beschluß des BVerfG vom 20. 10. 1993 (BVerfGE 89, 243 (252 ff.) zur Kandidatenaufstellung der Hamburgischen CDU zur Bundestagswahl 1990.

¹⁶ Vgl. BVerfGE 89, 243 (252 ff.).

¹⁷ Vgl. etwa die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 29. 11. 2011 - WD3-3000-327/11 - m. w. N. und vom 2. 12. 2020 - WD3-3000-278/20 -.

1.5 Entscheidend kommt es vielmehr darauf an, daß die von Art. 1 d.E. (dem NeuwahlG) vorgesehenen Modifikationen des Aufstellungsverfahrens den Schutzbereich der elementaren Verfahrensregeln für eine demokratische Bewerberaufstellung nicht verlassen, sondern wahren.

Wie sich aus den von Art. 1 d.E. in den §§ 3 bis 6 eröffneten Möglichkeiten zur Wahlbewerberaufstellung ergibt, soll sich die Wahl der Kandidaten keineswegs ohne eine kollektive, alle Parteimitglieder von unten nach oben einbeziehende demokratische Willensbildung vollziehen. An die Stelle der Präsenzversammlungen, die von der Covid-19-Pandemie bzw. von den zu deren Eindämmung ergriffenen Maßnahmen verhindert werden, kann nach § 4 eine mit elektronischer Kommunikation durchgeführte kollektive Willensbildung treten, die als „virtuelle Versammlung“ den Parteimitgliedern eine demokratische Entscheidung über die Bewerberaufstellung ermöglicht. Als das BVerfG 1993 für die Aufstellung der Wahlbewerber das Postulat bestimmter Mindestregeln für eine demokratische Kandidatenaufstellung formulierte, stand für die innerparteiliche Willensbildung nur die Form der Präsenzversammlung, sei es der Mitglieder oder von Delegierten der Mitglieder in Form von Vertreterversammlungen, zur Verfügung. Seither hat die Entwicklung der elektronischen Kommunikation auch andere Formen kollektiver Meinungs- und Willensbildung in Parteien ermöglicht, die - bei entsprechender Ausgestaltung - einer Präsenzversammlung weitgehend nahekommenden. Jedenfalls können sich auch auf elektronischem Weg Rede und Gegenrede, Beifalls- und Missfallensäußerungen, kurz eine lebendige und freie Willensbildung unter allen Beteiligten vollziehen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, daß heute wegen der Möglichkeiten von Internetkonferenzen die elementaren Regeln für die Kandidatenaufstellung in den Parteien auch dann gewahrt sind, wenn sich diese Willensbildung nicht in Präsenzversammlungen, sondern - wie § 4 vorsieht - in virtuellen Versammlungen mit elektronischer Kommunikation vollzieht.

Das von § 5 zugelassene „schriftliche Verfahren“ zur Bewerberaufstellung beschränkt zwar den Meinungs-austausch vor einer Wahl der Kandidaten, hält sich indessen ebenfalls noch im Schutzbereich der demokratischen Bewerberaufstellung. Denn Parteien muß auch dann noch die Aufstellung von Wahlvorschlägen möglich sein, wenn ihnen infolge höherer Gewalt, z.B. einer Pandemie, Präsenzversammlungen nicht mehr möglich sind und ihnen auch die Mittel bzw. Fähigkeiten fehlen, dafür Versammlungen mit elektronischer Kommunikation zu organisieren.

1.6 Ein solches Ausweichen in virtuelle Versammlungen oder in ein schriftliches Verfahren ist aber nur unter Beachtung des Verfassungs-

grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Das heißt, der Verzicht auf Präsenzversammlungen muß erforderlich und die an deren Stelle tretenden Formen der Willensbildung für die Kandidatenkür müssen dafür geeignet und angemessen sein.

Art. 1 § 1 Abs. 1 vermag in der Fassung des Änderungsantrags vom 28. 1. 2021 (7/1590) die Erforderlichkeit von der in den §§ 3 bis 6 eröffneten Aufstellungsverfahren ohne Präsenzversammlungen jedoch nicht zu begründen. Denn nach Abs. 1 Satz 1 soll der Landtag „mit diesem Gesetz“, gemeint ist das NeuwahlG des Art. 1, lediglich feststellen, daß bei einer vorzeitigen Landtagswahl im Jahr 2021 „die Wahl der Wahlbewerber sowie der Vertreter für die Vertreterversammlungen sowie die Durchführung der Wahlhandlung aufgrund einer andauernden epidemischen Lage von landesweiter Tragweite erheblich eingeschränkt sein wird.“

- 1.7 Diese Formulierung ist in mehrfacher Hinsicht nicht nur auslegungsbedürftig, sondern vor allem nicht ausreichend, um die von Abs. 1 Satz 2 zugelassenen Abweichungen vom normalen Aufstellungsverfahren für die Wahlkreisbewerber und Landeslisten zu rechtfertigen:

Daß mit der „andauernden epidemischen Lage von landesweiter Tragweite“ die in Deutschland und im Freistaat andauernde Covid-19-Pandemie gemeint ist, läßt sich zwar aus der Erwähnung der 2. Thür-SARS-CoV-2-Infektionsschutz-GrundVO in Art. 1 § 9 Abs. 1 und dem Umstand entnehmen, daß der Änderungsantrag 7/1590 sich auf den Gesetzentwurf Drucks. 7/2043 bezieht, welcher eine vorzeitige Neuwahl unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie ermöglichen soll.

Unklar bleibt indessen, was die Wendung „die Wahl ... erheblich eingeschränkt sein wird“ meint. Denn eine Wahl kann in vielfacher Hinsicht eingeschränkt sein: Etwa wenn nur zwei oder wenige Kandidaten zur Wahl stehen, wenn die Wahlberechtigten keine volle Entscheidungsfreiheit besitzen, wenn die Wahlberechtigten kein gleiches Stimmrecht oder die Kandidaten keine Chancengleichheit haben oder schließlich, wenn der Wahl keine demokratische Willensbildung vorausgeht. Lediglich aus den von Art. 1 d.E. in den §§ 3 bis 6 eröffneten Verfahren läßt sich zurück schließen, daß es in § 1 Abs. 1 Satz 1 um die Versammlungen zur Wahl der Bewerber geht, die durch die Pandemie „erheblich eingeschränkt“ werden. Weil das NeuwahlG gerade Abweichungen von den für die Wahlbewerberaufstellung wesentlichen Präsenzversammlungen ermöglichen will, müssen die Ausnahmen dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen, d. h. sie müssen zunächst erforderlich sein. Mit der unbestimmten Feststellung, „die Wahl ... (sei)...erheblich eingeschränkt“ begründet Satz 1 jedoch keine Erforderlichkeit von abweichenden Aufstellungsverfahren. Denn der Gesetzgeber stellt mit dieser Formulierung nicht den notwendigen Zusammen-

hang i. S. einer „conditio sine qua non“ her, daß die Pandemie und deren Auswirkungen Präsenzversammlungen so behindern, daß andere Verfahren zur Kandidatenaufstellung erforderlich werden.

Nur wenn nach Einschätzung des Gesetzgebers¹⁸ - dem insofern ein Beurteilungsspielraum zusteht - Präsenzversammlungen zur Wahlbewerberaufstellung wegen der Pandemie vor einer vorzeitigen Neuwahl des Landtags ganz oder teilweise unmöglich sind, lassen sich die in Satz 2 angesprochenen Ausnahmen von der eigentlich gebotenen Kandidatenaufstellung in Präsenzversammlungen rechtfertigen.

Erst dann sind die abweichenden Verfahren aus den §§ 3 bis 6 erforderliche Lösungen im Sinne des Gebots der Verhältnismäßigkeit, damit unter Pandemiebedingungen noch eine demokratische Kandidatenaufstellung möglich wird.

Im Übrigen leidet Abs. 1 Satz 1 an einer weiteren Unschärfe, wenn er nach der Wahl der Wahlbewerber und der Vertreter „die Durchführung der Wahlhandlung“ erwähnt. Denn das könnte durchaus auf die Landtagswahl selbst bezogen werden, soll aber wohl - überflüssigerweise - den Wahlakt bei der Kandidatenaufstellung ansprechen.

1.8 Die Unzulänglichkeit der Regelung des Abs. 1 Satz 1 wird durch die Vorschrift in Abs. 1 Satz 3 vergrößert, weil es dieser an der Kongruenz mit Satz 1 mangelt. Denn Satz 3 läßt die Ersatzverfahren aus den §§ 3 bis 6 pauschal nicht mehr zu, wenn eine epidemische Lage von landesweiter Tragweite nicht mehr besteht, ohne - wie in Satz 1 - darauf abzustellen, ob die Wahl der Wahlbewerber durch die Pandemie „erheblich eingeschränkt“ ist oder wie in normalen Zeiten wieder möglich ist. Satz 3 stellt damit - wie Satz 1 - keinen hinreichenden Zusammenhang zwischen den abweichenden Verfahren der §§ 3 bis 6 mit den Auswirkungen der Pandemie auf die Wahl der Bewerber in Präsenzversammlungen her.

1.9 Sollen mit § 1 Abs. 1 zulässige Ausnahmen von der Bewerberaufstellung in Präsenzversammlungen zugelassen werden, muß der Gesetzgeber in Satz 1 für Thüringen konkret feststellen, daß solche Versammlungen wegen der Covid-19-Pandemie vor der vorzeitigen Neuwahl im Jahr 2021 vorerst ganz oder teilweise nicht mehr möglich sind und in Satz 3 darauf abstellen, daß solche Versammlungen wieder möglich sind.

§ 1 Abs. 1 des NeuwahlG ist entsprechend umzuformulieren und könnte z.B. wie folgt lauten:

„Der Landtag stellt mit diesem Gesetz fest, daß Versammlungen zur Wahl

¹⁸ Die große Gefährlichkeit des Covid-19-Virus sowie die im gesamten Freistaat oder in bestimmten Thüringer Regionen erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie können die Durchführung von Aufstellungsversammlungen aus heutiger Sicht bis zur vorzeitigen Landtagswahl - wenn nicht rechtlich, so doch tatsächlich - ganz oder teilweise unmöglich machen, weil etwa viele Parteimitglieder an Aufstellungsversammlungen aus Sorge vor Ansteckung nicht teilnehmen.

der Wahlbewerber sowie der Vertreter für die Vertreterversammlungen für eine vorzeitige Neuwahl im Jahre 2021 auf Grund der andauernden und landesweiten Covid-19-Pandemie ganz oder teilweise unmöglich sein werden. Für diesen Fall gelten die nachfolgenden Regelungen dieses Gesetzes an Stelle der entsprechenden Regelungen im Landeswahlgesetz und in der Landeswahlordnung. Die Bestimmungen dieses Gesetzes sind nicht mehr anzuwenden, wenn der Landtag bis zum Beginn der Frist nach Artikel 50 Abs. 2 Satz 3 Thüringer Verfassung feststellt, daß Versammlungen im Sinne des Satzes 1 wieder möglich sind.“

2. § 1 Abs. 1 ist schließlich unvollständig, weil offen bleibt, was mit den eingeleiteten, aber noch nicht abgeschlossenen Verfahren nach den §§ 3 bis 6 geschieht, wenn der Landtag die in Satz 3 genannte Feststellung getroffen hat. Der § 1 sollte deshalb um eine Übergangsvorschrift nach dem Vorbild des § 9 der COVID-19-WahlVO des Bundes ergänzt werden.
3. Zu § 1 Abs. 2
Die Regelung ist nach dem Vorbild des § 2 Abs. 1 der COVID-19-WahlVO formuliert und hat nur deklaratorische Bedeutung; sie kann deshalb entfallen.
4. Zu § 1 Abs. 3
Die Regelung verweist auf die Thüringer Verordnung über die Abkürzung von Fristen und Terminen (im Folgenden AbkürzungsVO)¹⁹, hat als „Unberührtheitsklausel“ keinen eigenen Regelungsinhalt und erscheint überflüssig, aber nicht schädlich.

F Zu Art. 1 § 2 d.E.

Die Herabsetzung der Unterschriftsquoren wird befürwortet, ebenso daß jetzt - anders als es noch nach Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E. in Drucks. 7/2043 vorgesehen war - zur Wahrung der Wahlrechts- und Chancengleichheit in diese Erleichterung auch die „anderen Wahlkreisvorschläge“ i. S. des § 22 Abs. 3 LWG einbezogen werden.

Zum Erfordernis von - der Größe nach angemessenen²⁰ - Unterschrifts-

¹⁹ Vom 27. 2. 2020 (GVBl. S. 89).

²⁰ Vgl. dazu etwa BVerfGE 4, 375 (381); BayVerfGH BayVBl. 1995, 624 und VerfGH NRW Beschluß vom 7. 7. 2020 - VerfGH 88/20 - Umdruck S. 29 ff. Nach dem Beschluß des BVerfG vom 29. 4. 1994 - 2 BvR 831/94 - LKV 1994 S. 403 ist ein Unterschriftsquorum von 0,25% der Wahlberechtigten bei Bundestags- und Landtagswahlen noch zulässig. Auf den Freistaat Thüringen übertragen, bei dessen letzter Landtagswahl am 27. 10. 2019 es nach dem amtlichen Endergebnis 1.729.242 Wahlberechtigte gab, würde sich für Landeslisten ein Quorum von bis zu 4323 Unterschriften errechnen, während § 29 Abs. 1 Satz 2 LWG nur 1000 Unterschriften verlangt.

quoren bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen, zu deren Herabsetzung bei vorgezogenen Wahlen und bei Wahlen unter den Bedingungen einer Pandemie sowie zur Notwendigkeit, die „anderen Wahlkreisvorschläge“ nach § 22 abs. 3 LWG einzubeziehen, wird auf die Ausführungen in Abschnitt E 1. der Stellungnahme vom 13. 1. 2021 verwiesen.

Die Regelung des § 2 bezieht sich ausdrücklich nur auf den Fall einer vorzeitigen Landtagswahl. Nach einer Landtagsauflösung sind geringere Unterschriftsquoren zwar nicht erforderlich, aber wahlrechtlich sinnvoll. Denn Art. 50 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf schreibt nach einer Landtagsauflösung die kurze Frist von 70 Tagen bis zur Neuwahl vor. Diese zeitliche Enge erschwert das Sammeln von Unterstützungsunterschriften und die Verfahren zur Wahlbewerberaufstellung beträchtlich. Deshalb sollte die Regelung des Art. 1 § 2 d.E. auf Dauer in das LWG aufgenommen werden und nicht nur bis Ende 2021 gelten. Die AbkürzungsVO²¹ gilt ebenfalls unbefristet für alle Fälle von Landtagsauflösungen. Deshalb wird vorgeschlagen, die Regelungen aus der Abkürzungs-VO sowie aus Art. 1 § 2 d.E. mit einem neuen § 72a „Sonderbestimmungen für den Fall einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode des Landtags“ in das LWG zu übernehmen.

Im Übrigen ist - wie in der Stellungnahme vom 13. 1. 2021 in Abschnitt E 1. ausführlich begründet - die Herabsetzung der Unterschriftsquoren in einer Pandemielage von Verfassungen wegen geboten.

Dabei erscheint die jetzt vorgesehene Herabsetzung von 250 auf 100 Unterschriften für Wahlkreisvorschläge sowie von 1000 auf 400 Unterschriften für Landeslisten (wie auch die ursprüngliche Halbierung nach Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E. in Drucks. 7/2043) bei vorzeitiger Neuwahl sowie bei vorzeitiger Neuwahl unter Pandemiebedingungen verhältnismäßig und angemessen, wie in der Stellungnahme vom 13. 1. 2021 ausgeführt worden ist.

G Zu Art. 1 §§ 3 bis 6 d.E.

1. Zu § 3 Abs. 1

Die Regelung ist zwar verschiedenen Bestimmungen der COVID-19-WahlVO des Bundes nachempfunden (Satz 1 entspricht § 2 Abs. 2

²¹ Vom 27. 2. 2020 (GVBl. S. 89).

COVID-19-WahlVO, Satz 2 dem § 2 Abs. 3 COVID-19-WahlVO und Satz 3 dem § 4 Abs. 1 COVID-19-WahlVO). Sie ist aber mit ihren Sätzen 1 und 2, denen der Zusammenhang der COVID-19-WahlVO mit dem § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG fehlt, verfassungswidrig und können so nicht stehen bleiben.

Auf den ersten Blick wiederholt Satz 1 die schon in § 1 Abs. 1 Sätze 1 und 2 vorgesehene Möglichkeit, von den Regelungen des LWG und der LWO zur Wahlbewerberaufstellung abzuweichen und die in §§ 4 bis 6 enthaltenen Verfahren zu nutzen. Bei näherer Prüfung unterscheiden sich beide Vorschriften jedoch erheblich:

§ 1 Abs. 1 sieht mit seinen Sätzen 1 und 2 diese Abweichungen wegen einer epidemischen Lage von landesweiter Tragweite vor und macht sie - allerdings wie oben unter E 1. ausgeführt nur unzulänglich - davon abhängig, daß Präsenzversammlungen zur Kandidatenaufstellung ganz oder teilweise nicht durchgeführt werden können. In § 3 Abs. 1 Satz 1 ist dagegen von beidem nicht mehr die Rede; vielmehr wird die Möglichkeit zur Nutzung der Verfahren aus den §§ 4 bis 6 ohne weitere Voraussetzung für den Fall einer vorzeitigen Neuwahl des Landtags eröffnet. Eine vorzeitige Neuwahl des Landtags kann jedoch keinen Verzicht auf Präsenzversammlungen zur Aufstellung der Wahlbewerber rechtfertigen. Nach Art. 50 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf muß eine Neuwahl binnen 70 Tagen nach einer Landtagsauflösung erfolgen. Die Wahlvorschläge müssen dann nach § 1 Nr. 4 der AbkürzungsVO spätestens am 37. Tag vor der Wahl um 18 Uhr eingereicht sein. Für die Aufstellung der Wahlvorschläge bleiben den Wahlvorschlagsberechtigten nach der Landtagsauflösung dann nur 33 Tage Zeit. Dieser Zeitraum von gut einem Monat ist zwar gering, macht indessen keineswegs die Durchführung von Präsenzversammlungen zur Wahl der Kandidaten unmöglich, zumal die an einer Wahlbeteiligung interessierten Parteien die politische Entwicklung im Freistaat verfolgen und sich schon auf eine Neuwahl vorbereiten können, während sich das politische Geschehen im Landtag auf dessen Auflösung hinbewegt. Hinzu kommen die von Art. 50 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf (für den Fall der Auflösung nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf) bzw. nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 2 vorgesehenen Karenzfristen von 11 Tagen bzw. drei Wochen, in denen sich die Parteien auf eine Auflösung des Landtags mit nachfolgender Neuwahl binnen 70 Tagen einrichten können. Dem gegenüber können während einer Covid-19-Pandemie Präsenzversammlungen infolge von Bekämpfungsmaßnahmen und dem Bestreben der Bürger, sich nicht anzustecken, ganz oder teilweise unmöglich werden. Vor einer vorzeitigen Neuwahl des Landtags allein bestehen solche, vom Verhalten der Wahlvorschlagsberechtigten nicht beeinflussbaren Hinderungsgründe nicht. Deshalb ist es dem Landesgesetzgeber von Verfassungs wegen verwehrt, den Wahlvorschlagsberechtigten im Fall vorzeitiger Neuwahl ein Abweichen von Präsenzversammlungen zur Wahlbewerberaufstellung

zu gestatten.

Bei der Übernahme von Bestimmungen der COVID-19-WahlVO des Bundes in den § 3 Abs. 1 ist wohl übersehen worden, daß die COVID-19-WahlVO unter den einschränkenden Voraussetzungen des § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG steht und insbesondere erst nach der Feststellung des Bundestages vom 14. 1. 2021 erlassen werden konnte, daß die Durchführung von Aufstellungsversammlungen ganz oder teilweise in Folge der Covid-19-Pandemie unmöglich geworden ist. An diesem Zusammenhang fehlt es jedoch bei § 3 Abs. 1 Satz 1 in der Fassung des Änderungsantrags vom 28. 1. 2021.

§ 3 Abs. 1 Satz 2 ist überflüssig, weil § 22 Abs. 3 und § 23 LWG für „andere Wahlkreisvorschläge“ keine Aufstellungsversammlungen vorschreiben. Einzelnen oder einer Gruppe von Wahlberechtigten ist es unbenommen, wie sie sich auf einer Wahlkreisbewerber verständigen; das können sie bereits jetzt mit elektronischer Kommunikation oder auch schriftlich tun.

§ 3 Abs. 1 Satz 3 enthält lediglich eine Klarstellung und kann entfallen.

2. Zu § 3 Abs. 2

Die Regelung übernimmt die Vorschriften des § 3 und § 4 Abs. 2 der COVID-19-WahlVO des Bundes, wobei Satz 2 den Verweis auf das BWahlG durch Verweis auf die entsprechende Bestimmung des § 23 LWG ersetzt, Satz 1 statt auf die Feststellung des Bundestages nach § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG auf „die Umstände im Sinne von § 1 Abs. 1“ NeuwahlG verweist und die Verwendung des Begriff „Verordnung“ in Satz 1 ein Redaktionsversehen ist.

Die damit den Parteien eröffnete Möglichkeit, von ihren Satzungsbestimmungen abzuweichen, ist nur dann verfassungskonform, wenn die in Bezug genommenen „Umstände“ aus § 1 Abs. 1 Satz 1 d.E. - wie oben in Abschnitt E 1. begründet - verfassungskonform formuliert sind. Das ist nach dem Änderungsantrag vom 28. 1. 2021 (7/1590) nicht, sondern nur nach der vorgeschlagenen Neuformulierung des § 1 Abs. 1 der Fall. Die empfohlene Fassung von § 1 Abs. 1 zugrunde gelegt, könnte Abs. 2 Satz 1 wie folgt lauten:

„Sofern die Satzung einer Partei die nach diesem Gesetz zugelassenen Verfahren nicht vorsieht oder andere Regelungen enthält und die Feststellung des Landtags in § 1 Abs. 1 Satz 1 andauert, kann von diesen Satzungsbestimmungen nach Maßgabe dieses Gesetzes abgewichen werden.“

Nach Satz 2, der u.a. von der Zahl der Vertreter in den Vertreterver-

sammlungen handelt, könnte zur Klarstellung der Satz 3 aus § 3 Abs. 1 der COVID-19-WahlVO des Bundes eingefügt werden, wonach auch Mindestzahlen an Teilnehmern verringert werden können.²²

Die Sätze 3 und 4 sollten der Klarheit wegen in einem besonderen Absatz 3 von § 3 zusammengefaßt werden.

Satz 5 sollte ebenfalls zu einem besonderen Absatz gemacht werden, weil er allgemeine Bedeutung besitzt. Diese geht über die Abweichungen von den Parteisatzungen hinaus und bezieht sich auf alle mit dem NeuwahlG ermöglichten Verfahren nach den §§ 3 bis 6 des Art. 1 d.E.. Deshalb stünde die Vorschrift mit der Pflicht zur Unterrichtung aller zur Mitwirkung an der Wahlbewerberaufstellung berechtigten Personen am besten schon in Art. 1 § 1 d.E. nach dessen Abs. 2 als Absatz 3.

3. Zu § 4

Die Vorschrift ist dem § 5 der COVID-19-WahlVO des Bundes nachgebildet.

Wie in der Stellungnahme vom 13. 1. 2021 in Abschnitt E 3. ausführlich begründet wurde, ist es verfassungskonform, unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie die Wahl der Wahlbewerber nicht in Präsenzversammlungen, sondern in Versammlungen mit elektronischer Kommunikation durchzuführen. Dabei gewährleisten die Absätze 2 und 3 die wesentlichen Elemente einer demokratischen Bewerberaufstellung, nämlich das Vorschlagsrecht aller zur Mitwirkung an der Bewerberaufstellung berechtigten Parteimitglieder, das Recht jedes Bewerbers, sich und sein Programm vorzustellen sowie der Meinungsaustausch unter den Teilnehmern an einer elektronischen Kandidatenaufstellung.

4. Zu § 5

Die Vorschrift ist dem § 6 der COVID-19-WahlVO des Bundes nachgebildet.

In § 6 Abs. 1 Satz 2 der COVID-19-WahlVO ist allerdings, um Missverständnisse zu vermeiden, das Wort „zusätzlich“ entfallen.²³ Das sollte in § 5 Abs. 1 Satz 2 nachvollzogen werden.

§ 5 Abs. 2 zählt verschiedene wichtige Bestandteile einer demokratischen Bewerberaufstellung auf; deshalb sollte das Wort „ist“ durch „sind“ ersetzt werden.

²² Der vom IA des Bundestages vorgeschlagen (vgl. BT-Drucks. 19/26244 vom 27. 1. 2021 S. 3) und vom BMI in die VO übernommen worden ist.

²³ Auf Vorschlag des IA des Bundestages (vgl. BT-Drucks. 19/26244 vom 27. 1. 2021 S. 3), dem das BMI gefolgt ist.

5. Zu § 6

Die Vorschrift ist dem § 7 der COVID-19-WahIVO des Bundes nachgebildet und trägt der Rechtsprechung des BVerfG²⁴ Rechnung, wonach Öffentlichkeit und Transparenz demokratischer Wahlen gebieten, daß die Bürger sämtliche Verfahrensschritte einer Wahl selbst auf Korrektheit überprüfen können.

Denn für Wahlen zu den Volksvertretungen und damit auch für die geheim zu wählenden Wahlbewerber stehen zur Zeit noch keine elektronischen Verfahren zur Verfügung, welche das vom BVerfG²⁵ aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit und Transparenz demokratischer Wahlen entwickelte Gebot bürgerschaftlicher Richtigkeitskontrolle erfüllen. Das BVerfG schließt zwar in seinem Urteil vom 3. 3. 2009 den Einsatz elektronischer Verfahren, etwa von Computern und anderen elektronischen Hilfsmitteln zur Stimmabgabe und zur Ermittlung sowie Übermittlung von Wahlergebnissen nicht aus. Zugleich verlangt das Gericht aber, daß die Bürger sämtliche Verfahrensschritte selbst auf deren Korrektheit überprüfen können. Die für innerparteiliche kollektive Willensbildungen derzeit nutzbaren elektronische Konferenztechniken haben sich bewährt. Gleiches gilt z. B. für die seit langen Aktionären eröffnete Möglichkeit, sich an den Abstimmungen und Wahlen in den Hauptversammlungen ihrer Aktiengesellschaften durch elektronische Stimmabgabe zu beteiligen. Bei allen diesen Verfahren müssen die Teilnehmer jedoch darauf vertrauen, daß die elektronischen Geräte und Verfahren korrekt funktionieren, ohne das selbst oder an Hand von Kontrollausdrucken überprüfen zu können²⁶. Von daher führt auch bei einer Bewerberaufstellung in virtuellen Versammlungen kein Weg einer „konventionellen“ Wahl mit Stimmzetteln vorbei, die - wie es der Wahlgesetzgeber hier zuläßt - auch mit Briefwahl erfolgen kann. Elektronische Geräte können deshalb für die kollektive Willensbildung unter den Parteimitgliedern sowie für eine Vorauswahl unter den Interessenten für eine Nominierung, nicht jedoch für die Schlußabstimmung über den Wahlvorschlag eingesetzt werden²⁷

Für die Aufstellung als Wahlkreisbewerber und für die Plätze auf den

²⁴ Grundlegend das Urteil vom 3. 3. 2009 BVerfGE 123, 39 (68 ff.).

²⁵ Grundlegend BVerfGE 123, 39 (68 ff.).

²⁶ Vgl. etwa die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 30. 10. 2020 - WD3-3000-254/20 - S. 4 ff.

²⁷ So BayVerfGH Beschluß vom 11. 11. 2019 - Vf.46-III-19 Rdn. 47 (= DÖV 2020 S. 286) mit Verweis auf BayVerfGE 67, 263 (Rdn. 40 ff.). Ebenso die Wahlprüfungsentscheidungen des Bundestages in BT-Drucks. 15/4750 vom 28. 1. 2005 (Anlage 5 S. 19, 25) und BT-Drucks. 18/5050 vom 27. 5. 2015 (Anlage 5 S. 23, 43).

Landeslisten kandidieren vielfach mehrere Bewerber bzw. bemühen sich um einen aussichtsreichen Platz auf den Listen, so daß sich ein Wahlvorschlag oft erst durch Vorauswahlen herausbildet. Mit Schlußabstimmung ist deshalb in § 6 Abs. 1 die Endabstimmung über den jeweiligen Wahlvorschlag gemeint, das heißt die verbindliche Abstimmung über den jeweiligen Kandidaten, den die Mehrheit durchaus in elektronischen Vorausverfahren als Wahlkreisbewerber gewählt hat, oder über die in elektronischen Voraus-Auswahlverfahren durch die Mehrheit aufgestellte Landesliste mit sämtlichen Bewerbern und deren Reihenfolge.

Von daher muß Bewerbern, in den vorbereitenden elektronischen Abstimmungen unterlegen sind, nicht mehr ermöglicht werden, in der Schlußabstimmung erneut zu kandidieren.

Bei den Beratungen der COVID-19-WahlVO ist dieses Problem gesehen und in diesem Sinne klargestellt worden²⁸. Denn Briefwahlabstimmungen unter mehreren Bewerbern oder um verschiedene Listenplätze und deren Reihung wären nicht praktikabel. Weil diese Frage für die Praxis der Wahlbewerberaufstellung erhebliche Bedeutung besitzt, sollte die Klarstellung in den § 6, etwa als neuen Absatz 3 nach Absatz 2, aufgenommen werden.

H Zu Art. 1 § 7 d.E.

Die Regelung ist dem § 8 der COVID-19-WahlVO des Bundes nachgebildet. Dabei schreibt Absatz 2 - besser als in Absatz 2 der Bundesregelung - vor, daß die Wahlvorschlagsträger bei der Einreichung ihrer Wahlvorschläge an Eides statt versichern müssen, daß sie die in den § 4 Abs. 2 und § 5 Abs. 2 aufgeführten wesentlichen Elemente einer demokratischen Wahlbewerberaufstellung eingehalten haben.

I Zu Art. 1 § 8 d.E.

Die Regelung wiederholt in Satz 1 die Bestimmung der Wahlzeit aus § 43 Satz 1 LWO und ist deshalb überflüssig.

Zu ihrem weiteren Inhalt wird auf die Ausführungen oben in Abschnitt D 7. verwiesen. Die Vorschrift deckt sich insoweit mit Art. 3 d.E. und sollte auf Dauer in die LWO aufgenommen werden.

J Zu Art. 1 § 9 d.E.

1. Zu § 9 Abs. 1

²⁸ So im Bericht des IA des Bundestages (vgl. BT-Drucks. 19/26244 vom 27. 1. 2021 S. 6).

Die Vorgabe eines Infektionsschutzkonzepts für die Wahlräume und die Wahlhandlung in Absatz 1 wird befürwortet.

Die Betrauung der Gemeinden mit der Aufgabe, für die vorzeitige Landtagswahl Infektionsschutzkonzepte zu erstellen, erscheint sinnvoll. Denn solche Infektionsschutzkonzepte müssen sich nach der Pandemielage vor Ort am Wahltag sowie den Gegebenheiten der Wahlräume, die ganz verschieden sein können, ausrichten. Das ist nur den Gemeinden möglich.

Ebenso erscheint die in Satz 2 enthaltene Verordnungsermächtigung für das Innenministerium sinnvoll, weil so den Gemeinden ein Rahmen für deren Infektionsschutzkonzepte vorgegeben werden kann, um z.B. einen einheitlichen Mindeststandard unter Berücksichtigung der Bestimmungen der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO zu gewährleisten. Weil diese VO in kurzen Abständen an das dynamische Infektionsgeschehen bei der Covid-19-Pandemie angepaßt wird, ist jetzt richtigerweise eine sog. dynamische Verweisung vorgesehen.

Zum Inhalt des Infektionsschutzkonzepts, der Verantwortlichkeit der Gemeinden für die Gesundheit der Wähler und Mitglieder der Wahlvorstände und eine etwaige Kontaktnachverfolgung bei Personen, die sich am Wahltag in den Wahlräumen aufgehalten haben, wird auf die Ausführungen in der Stellungnahme vom 13. 1. 2021 in Abschnitt G verwiesen.

Ausdrücklich wird nochmals darauf hingewiesen, daß über Maßnahmen aus einem Infektionsschutzkonzept oder wegen einer Covid-19-Erkrankung kein Wahlberechtigter vom Wahlrecht zum Landtag ausgeschlossen werden darf. Die Gründe für einen Ausschluß vom Wahlrecht sind in § 13 Nr. 3 i. V. m. § 14 LWG abschließend aufgeführt. Diese Regelungen gehen § 3 Abs. 3 Nr. 1 der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO, nach welcher Personen mit erkennbaren Symptomen einer Covid-19 Erkrankung auszuschließen sind, vor.

2. Zu § 9 Abs. 2

Die Regelung klärt in bundesfreundlicher Weise für den erwarteten Fall, daß die vorzeitige Neuwahl des Landtags am Tag der Wahl des 20. Deutschen Bundestages stattfinden wird, daß die Vorschriften des Bundes für die Gewährleistung von Ruhe und Ordnung, dessen infektionsschutzrechtlichen Vorgaben sowie dessen Regeln zur Durchführung der Wahlhandlung in den gemeinsam für die Wahlen genutzten Räumen vorrangig gelten.

Der Bundeswahlleiter wird darüberhinaus, wie das ständiger Praxis beim

Zusammentreffen einer Bundestagswahl mit anderen Wahlen entspricht, die Wahlvorstände dazu anhalten, zunächst das Ergebnis der Bundestagswahl zu ermitteln.

K Zu Art. 2 Nr. 1 d.E. (Neufassung von § 8 Abs. 2 und 3 LWG)

Die Erweiterung des Landeswahlausschusses (LWA) durch zwei Beisitzer mit der Befähigung zum Richteramt wird befürwortet.

Insoweit kann auf die Stellungnahme vom 13. 1. 2021 in Abschnitt I verwiesen werden.

Es ist bedauerlich, daß der Änderungsantrag vom 28. 1. 2021 nicht den Vorschlag aufgreift, den juristischen Sachverstand durch zwei vom Gerichtspräsidenten benannte Richter des Thüringischen OVGs zu verstärken, sondern es bei der Befähigung von zwei Ausschussmitgliedern zum Richteramt beläßt.

L Zu Art. 3 d.E. (Änderung des § 56 LWO)

Die Änderung des § 56 LWO wird befürwortet.

Sie klärt zuletzt bei der Europawahl 2019 etwa in Jena und Dresden durch größeren Andrang von Wahlberechtigten zu den Wahllokalen sowie durch schleppenden Ablauf der Stimmabgabe verursachte Probleme am Ende der Wahlzeit.

Dazu wird auf die Ausführungen oben in Abschnitt D zu Art. 1 § 8 d.E. verwiesen.

M Zu Art. 4 d.E. (Geltungsdauer)

Die durchgängige Befristung der Regelungen des Art. 1 d.E.(NeuwahlG) durch Art. 4 Abs. 1 d.E. bis zum Ende des Jahres 2021 erscheint, wie oben ausgeführt, bei verschiedenen Bestimmungen nicht sachgerecht; manche sollten auf Dauer gelten.

Die Regelungen aus Art. 2 und 3 d.E. sollen nach Art. 4 Abs. 2 d.E. rückwirkend ab dem 1. Januar 2021 gelten. In solchen Fällen empfiehlt sich die Formulierung: „... treten mit Wirkung vom 1. Januar 2021 in Kraft.“