

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

THÜR. LANDTAG POST

08.01.2021 07:12

456/2021

Rechtswissenschaftliche  
Fakultät

LEHRSTUHL FÜR  
ÖFFENTLICHES RECHT UND  
VERFASSUNGSTHEORIE

Westfälische Wilhelms-  
Universität Münster  
Bispinghof 24/25  
48143 Münster

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

Datum:  
07.01.2021

## Schriftliche Stellungnahme

zum Gesetzentwurf

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

**Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen für den  
Thüringer Landtag im Jahre 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher  
Vorschriften**

– Drucksache 7/2043 –

### Zusammenfassung

Gegen die Kompetenz des Landes Thüringen und des Landtags zum Erlass der vorgeschlagenen Regelungen bestehen keine Bedenken. Das in **Art. 1 vorgesehene Neuwahlgesetz 2021** (ThürVorNWDG) ist jedoch nur teilweise mit den Anforderungen des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG und den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen vereinbar.

Bei **§ 2 Abs. 1 ThürVorNWDG** erscheint eine weitere Absenkung der Unterschriftenquoten geboten (S. 4 ff.).

Soweit **§ 2 Abs. 2 und 3 ThürVorNWDG** die Wahl von Wahlbewerbern erleichtern, kann auf die Durchführung einer zumindest virtuellen Mitgliederversammlung mit audiovisueller Übertragungstechnik nicht verzichtet werden. Eine elektronische Wahl der Wahlbewerber ist mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl unvereinbar. Der Begriff „Schlussabstimmung“ ist in diesem Zusammenhang irreführend. Die Briefwahl erscheint – jedenfalls bei Listenaufstellungen – als unpraktikables Mittel der Entscheidungsfindung. Der Gesetzgeber sollte stattdessen die Durchführung mehrerer virtueller miteinander verbundener Teilversammlungen vorsehen, auf denen mit Stimmzetteln abgestimmt werden kann (S. 6 ff.).

Die **§ 3 ThürVorNWDG** begegnen keinen grundsätzlichen Bedenken; angezeigt ist aber eine klarstellende Regelung über die Wahlzeit bei der Briefwahl (S. 13 f.).

Die Regelung des **§ 4 ThürVorNWDG** bedarf einiger, zumeist klarstellender Modifikationen mit Blick auf die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung im Wahlraum. Alternativ könnte eine Verordnungsermächtigung erwogen werden (S. 14 f.).

Die Möglichkeit der Anordnung der Briefwahl in **§ 5 Abs. 1 ThürVorNWDG** schränkt die Grundsätze der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl erheblich ein und kann, wenn überhaupt, nur unter den strengsten Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt werden. Die Definition des wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands in **§ 5 Abs. 2 ThürVorNWDG** genügt diesen Anforderungen nicht, da die Zumutbarkeit der Präsenzwahl für die Wähler angesichts der Möglichkeit der Briefwahl ein sachwidriges Kriterium darstellt. Die Kompetenz zur Feststellung des wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands nach **§ 5 Abs. 3 ThürVorNWDG** sollte allein beim Landtag liegen (S. 15 ff.).

**Art. 2 des Gesetzentwurfs** enthält mit § 8 ThürLWG-E eine unbedenkliche Anpassung des Wahlgesetzes an das Vorbild des Bundewahlrechts. Die Verordnungsermächtigung des **§ 72 Abs. 4 ThürLWG-E** sollte hingegen aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden. Unter den Gesichtspunkten der Bestimmtheit (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.) und Wesentlichkeit ist sie verfassungsrechtlich allenfalls insoweit zulässig, als der Landtag in der Notlage selbst nicht mehr handlungsfähig ist. Aber auch für diese Extremfälle müssen die Rechtssetzungsmöglichkeiten der Exekutive präziser umschrieben und auf einen Numerus Clausus mit Stufenfolge begrenzt werden. Dabei sind insbesondere die Anforderungen des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG zu beachten, denen die in § 72 Abs. 4 Satz 3 ThürLWG-E beispielhaft umschriebenen Maßnahmen nur teilweise gerecht werden (S. 22 ff.).

## Vorbemerkung

Die Stellungnahme beschränkt sich auf die verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs. Außer Betracht bleiben wahlorganisatorische, finanzielle und infektiologische Fragen sowie damit verbundene Risikoprognosen, die sich einer juristischen Einschätzung entziehen. Der erste Abschnitt betrifft das befristete Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen im Jahre 2021 (Art. 1 des Gesetzentwurfs). Der zweite Abschnitt behandelt die unbefristete Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes (Art. 2 des Gesetzentwurfs). Die Regelungsvorschläge sind in einem Anhang zusammengestellt (S. 29 ff.).

## I. Vorzeitige Durchführung von Neuwahlen im Jahr 2021

### 1. Maßnahmegesetzgebung

Das Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen im Jahre 2021 (ThürVorNWDG) gilt nach § 1 Abs. 1 anstelle der entsprechenden Regelungen im Thüringer Landeswahlgesetz und der Thüringer Landeswahlordnung für den Fall, dass 2021 vorzeitige Neuwahlen (Art. 50 Abs. 2 ThürVerf.) stattfinden. Hintergrund ist das Zusammentreffen der zwischen den Fraktionen von CDU, DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „verabredeten“ Neuwahl am 25. April 2021 und der Corona-Pandemie, die sowohl die Vorbereitung als auch die Durchführung der Wahl voraussichtlich erschweren wird.

Für die verfassungsrechtliche Bewertung ist ohne Belang, dass es sich bei der vorzeitigen Neuwahl um eine „verabredete“ Wahl handelt und dass das Gesetz auf diese nach Art. 1 des Maßnahmegesetzes zugeschnitten ist (**CDU-Frage 16**). Wahlgesetze gelten zwar üblicherweise nicht nur für eine bestimmte Wahl, werden also üblicherweise nicht als Maßnahmegesetze erlassen. Doch sind weder verabredete Neuwahlen noch pandemische Bedingungen üblich. Das Verfassungsrecht schließt Gesetze, die sich auf eine bestimmte Wahl beziehen, nicht aus. Wenn sich abzeichnet, dass eine Wahl durch besondere Ereignisse erschwert werden wird, entspricht es gerade dem **Verfassungsauftrag** zur Schaffung eines Wahlgesetzes (Art. 49 Abs. 4 ThürVerf.), wenn der Landtag durch ein Maßnahmegesetz Vorkehrungen für eine ordnungsgemäße Wahldurchführung trifft. Ebenso verfassungskonform, ja sogar geboten erscheint es, wenn Sonderregelungen auf die voraussichtliche Dauer der Erschwernisse befristet werden, wie das in Art. 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs für das „Neuwahlgesetz“ 2021 vorgesehen ist.

### 2. Kompetenzfragen

Das Wahlrecht ist nach Art. 49 Abs. 4 ThürVerf. durch Gesetz zu regeln. Da Gesetze ausschließlich durch den Landtag erlassen werden (Art. 48 Abs. 2 ThürVerf.), ist der Landtag das zuständige Organ (**CDU-Frage 15**). Der Gesetzgebungsauftrag des Art. 49 Abs. 4 ThürVerf. schließt eine Delegation der Regelung von Einzelfragen durch eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung (Art. 84 ThürVerf.) nicht aus (vgl. auch Abschnitt II). § 71 ThürLWG enthält entsprechende Ermächtigungen, von denen die Landesregierung mit Erlass der Thüringer Landeswahlordnung Gebrauch gemacht hat. Jedoch ist der Landtag weder zur Delegation der Rechtsetzungskompetenz verpflichtet noch daran gehindert, eine bestehende Delegation durch Gesetz einzuschränken und das von der Landesregierung gesetzte Verordnungsrecht insoweit zu verdrängen. Theoretisch könnte der Landtag den gesamten Inhalt der Landeswahlordnung als Gesetz erlassen. Es ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich, dass die §§ 3, 4 ThürVorNWDG organisatorische Fragen betreffen, die üblicherweise in einer Wahlordnung geregelt werden.

Der Freistaat Thüringen hat die Gesetzgebungskompetenz für das Landeswahlrecht (Art. 70 GG). Soweit der Gesetzentwurf Vorschriften enthält, die sich auf die politischen

Parteien beziehen (§ 2 Abs. 2 und 3 ThürVorNWDG), greift er nicht in die ausschließliche Kompetenz des Bundes für das Parteienrecht über (**CDU-Frage 22**). Denn die behandelten Fragen sind solche der Wahlvorbereitung (Kandidaten- und Listenaufstellung) und gehören damit ihrem Schwerpunkt nach zum Landeswahlrecht, nicht zum Parteienrecht.<sup>1</sup> Der Bund hat für die Aufstellung von Wahlbewerbern lediglich das Erfordernis der geheimen Abstimmung geregelt (§ 17 Satz 1 PartG). Im Übrigen richtet sich die Aufstellung nach den Wahlgesetzen und den Satzungen der Parteien (§ 17 Satz 2 PartG).<sup>2</sup> Da der Bund für die Wahlen auf Länderebene überhaupt keine Gesetzgebungskompetenz besitzt, dürfte diese Vorschrift selbst – soweit sie sich nicht auf Bundestags- und Europawahlen bezieht – kompetenzwidrig sein.<sup>3</sup>

### 3. Vorbereitung der Wahl

Zur Vorbereitung der Wahl gehört neben der Festsetzung des Wahltags und der Führung des Wählerverzeichnisses die Aufstellung von Bewerbern durch die Parteien.<sup>4</sup> Die Erfahrungen mit der Corona-Pandemie im Jahr 2020 legen nahe, dass dieser unverzichtbare Vorbereitungsschritt durch ein Fortdauern der Pandemie und der damit einhergehenden Kontaktbeschränkungen erschwert werden kann. Der Gesetzentwurf begegnet den erwarteten Hindernissen mit § 2 ThürVorNWDG.

#### a) Unterschriftenquoren

§ 2 Abs. 1 ThürVorNWDG halbiert die Unterschriftenquoren der §§ 22 Abs. 2 Satz 2, 29 Abs. 1 Satz 2 ThürLWG. Demnach müssen bei einer vorzeitigen Neuwahl im Jahr 2021 Wahlkreisvorschläge von nicht in § 20 Abs. 2 Satz 1 LWG genannten Parteien nur noch von 125 statt 250, Landeslisten nur noch von 500 statt 1.000 Wahlberechtigten unterschrieben sein.

Das Erfordernis von Unterstützerunterschriften beeinträchtigt die verfassungsrechtlich garantierte **Chancengleichheit** von Parteien und Wahlbewerbern. Es verfolgt das legitime Ziel sicherzustellen, dass nur ernst zu nehmende Wahlvorschläge eingereicht werden, sichert so das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimme und beugt einer Stimmenzersplitterung vor.<sup>5</sup> Gerechtfertigt sind Unterschriftenquoren jedoch nur, soweit sie für die Erreichung dieses Zieles erforderlich sind und einer neuen Partei die Teilnahme an einer Wahl nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.<sup>6</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner frühen Rechtsprechung Quoren auf Wahlkreisebene von bis zu 0,26 % der Wahlberechtigten für verfassungsmäßig erachtet,<sup>7</sup> jedoch keinen absoluten Grenzwert festgelegt. In erster Linie ist es Aufgabe des Gesetzgebers, eine nach den zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten angemessene Grenzziehung

<sup>1</sup> Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 17 Rn. 5.

<sup>2</sup> Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 17 Rn. 3.

<sup>3</sup> Zum anfänglichen Streit über die Kompetenzverteilung vgl. Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 17 Rn. 2 f.

<sup>4</sup> Zur Wahlvorbereitung in Thüringen vgl. Gundling, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 453 (466 ff.).

<sup>5</sup> BVerfGE 82, 353 (364) m. N. aus der st. Rspr.

<sup>6</sup> BVerfGE 4, 375 (385).

<sup>7</sup> BVerfGE 12, 132 (134).

vorzunehmen. Dabei darf er auch veränderte Kommunikationsgewohnheiten berücksichtigen, etwa die Möglichkeit, über digitale Medien für Unterstützerunterschriften zu werben. Andererseits sind Einschränkungen in der Kommunikation, wie sie mit den Kontaktbeschränkungen in der Pandemie einhergehen, zu beachten. Ebenso wie die verkürzte Vorbereitungszeit im Fall einer vorzeitigen Neuwahl sprechen sie dafür, die Quoren für eine Wahl im April 2021 abzusenken, um die Chancengleichheit der Wahlbewerber und Parteien nicht übermäßig zu beeinträchtigen.

In **Baden-Württemberg** und **Rheinland-Pfalz**, wo am 14. März 2021 neue Landtage gewählt werden, wurden die Unterschriftenquoren bereits abgesenkt, in Baden-Württemberg auf Wahlkreisebene um 50 %, <sup>8</sup> in Rheinland-Pfalz sogar um 60 %. <sup>9</sup> Zuvor hatte der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg eine einstweilige Anordnung erlassen, wonach das Festhalten an den bestehenden Quoren das Recht auf Chancengleichheit der Parteien angesichts der Erschwernisse der Pandemie verletze. <sup>10</sup> Aufgrund der Besonderheiten des baden-württembergischen (Einstimmen-)Wahlsystems <sup>11</sup> lassen sich die Vorgaben des Urteils nicht ohne weiteres auf Thüringen übertragen. <sup>12</sup> Unabhängig von der Ausgestaltung des Wahlsystems gilt aber, dass eine Absenkung der Quoren so wirken muss, „dass die pandemiebedingte gesteigerte Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit jedenfalls kompensiert wird“. <sup>13</sup> Da es nicht möglich ist, diese Kompensation „objektiv zu ermitteln, also die verstärkte Ungleichbehandlung in eine konkrete Zahl von Unterschriften umzurechnen“, darf der Gesetzgeber „eine relativ grobe Wertung vornehmen“. <sup>14</sup> Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg hat eine Reduzierung um 50 % als angemessen erachtet, <sup>15</sup> wie sie auch der Gesetzentwurf vorsieht. Es ist Spekulation, ob der Thüringer Verfassungsgerichtshof eine ähnliche Haltung einnehmen würde. Aufgrund der besonderen Umstände der „verabredeten“ vorgezogenen Neuwahl mit entsprechend verkürzter Vorbereitungszeit liegt es jedoch nahe, die Quoren weiter abzusenken, um verfassungsrechtliche Zweifel von vorneherein auszuschließen (**Koalitions-Frage 6**).

Die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags auf **Wahlkreisebene** ist auch mit einer niedrigeren Unterstützerzahl als 125 noch gewährleistet. Auch hier ist der Rechtsvergleich mit den anderen Ländern aufschlussreich. So sind bei den kommenden Landtagswahlen in Baden-Württemberg nur 75 Unterstützerunterschriften, in Rheinland-Pfalz nur 50 erforderlich. Aussagekräftiger als absoluten Zahl ist der prozentuale Anteil der Unterstützer an der Zahl der Wahlberechtigten in einem durchschnittlichen Wahlkreis. Nach der Absenkung liegt der Anteil in Rheinland-Pfalz 0,08 %, in Baden-Württemberg

<sup>8</sup> § 24 Abs. 2a LWG BW.

<sup>9</sup> § 34 Abs. 4 LWG RP. Das entspricht dem verringerten Quorum im Fall einer vorzeitigen Neuwahl nach § 34 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 25 Abs. 3 LWG RP; vgl. Spitzlei, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 337 (345).

<sup>10</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris; vgl. zuvor schon VerFGH NRW, VerFGH 88/20 – juris, zu den Kommunalwahlen in NRW.

<sup>11</sup> Vgl. Hilbert, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 93 ff.

<sup>12</sup> Vgl. VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 69.

<sup>13</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 72.

<sup>14</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 72.

<sup>15</sup> VerFGH BW, Urt. v. 9.11.2020, 1 GR 101/20 – juris, Rn. 72.

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

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

Davon zu trennen ist die Frage, ob auch das **Quorum für Landeslisten** weiter abgesenkt werden sollte. Der Landtag von Rheinland-Pfalz hat hier für eine Reduzierung um 75 % entschieden: Statt 2.080<sup>16</sup> sind bei der Landtagswahl nur 520 Unterschriften erforderlich.<sup>17</sup> Das entspricht einem Anteil von 0,016 % der Wahlberechtigten. Da es in Baden-Württemberg keine Landeslisten gibt, war dort keine Absenkung erforderlich.<sup>18</sup> Die vom Gesetzentwurf für Thüringen vorgesehene Zahl von 500 entspricht einem Anteil von 0,029 %. Auch hier könnte also eine weitere Reduktion erwogen werden. So sind beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern – unabhängig von der Pandemie – nur 100 Unterstützerunterschriften erforderlich (0,008 %).<sup>19</sup>

## **b) Kandidatenaufstellung**

Nach § 23 Abs. 1 ThürLWG sind Parteibewerber in den Wahlkreisen in einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung aufzustellen.<sup>20</sup> Sie werden in geheimer Abstimmung mit Stimmzetteln gewählt (§ 23 Abs. 3 LWG). Das Nähere über das Wahlverfahren regeln die Parteisatzungen (§ 23 Abs. 5 ThürLWG). Entsprechendes gilt für die Aufstellung von Kandidaten auf der Landesliste (§ 29 Abs. 6 ThürLWG). Der Gesetzentwurf sieht zwei Modifikationen des Aufstellungsverfahrens vor.

### **aa) § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG**

§ 2 Abs. 2 ThürVorNWDG erklärt § 5 Abs. 2 des Covid-19-Maßnahmengesetzes des Bundes (COVMG) für entsprechend anwendbar und dispensiert zugleich von dem Erfordernis einer Ermächtigung in der Parteisatzung. Der Parteivorstand soll Mitgliedern

<sup>16</sup> Vgl. Spitzlei, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 337 (345).

<sup>17</sup> § 35 Abs. 5 LWG RP.

<sup>18</sup> Vgl. Hilbert, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 93 (98–100).

<sup>19</sup> § 55 Abs. 5 LKWG MV.

<sup>20</sup> Vgl. Gundling, in: Kaiser/Michl (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 453 (467–471).

oder Delegierten ermöglichen können, an einer Aufstellungsversammlung ohne Anwesenheit am Versammlungsort teilzunehmen und ihre Mitgliederrechte im Wege der elektronischen Kommunikation auszuüben (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG) oder ohne Teilnahme an der Mitgliederversammlung ihre Stimmen vor der Durchführung der Mitgliederversammlung schriftlich abzugeben (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 COVMG). Der Vorschrift liegt also die Vorstellung zugrunde, dass eine Versammlung stattfindet, einzelne Mitglieder daran aber nicht teilnehmen können oder wollen und ihre Mitgliedschaftsrechte (insb. Vorschlags-, Vorstellungs-, Abstimmungs- und Wahlrecht) „aus der Ferne“ ausüben, nämlich entweder „im Wege der elektronischen Kommunikation“ oder durch schriftliche Stimmabgabe vor der Versammlung. Da der Bundesgesetzgeber mit § 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG nicht nur hybride, sondern auch vollständig „virtuelle“ Versammlungen zulassen wollte,<sup>21</sup> bei denen alle Mitglieder mit elektronischen Kommunikationsmitteln teilnehmen, wird man auch diese Form der Aufstellungsversammlung als von § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG i. V. m. § 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG gedeckt ansehen können.<sup>22</sup>

**§ 2 Abs. 2 ThürVorNWDG ist mit der Vorgabe des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG unvereinbar**, dass die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss. Zu diesen demokratischen Grundsätzen gehören die Wahlrechtsgrundsätze der Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 GG, die auch auf parteiinterne Wahlen, insbesondere die Wahl von Wahlbewerbern, Anwendung finden. Die Kandidatenaufstellung ist die „Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht“<sup>23</sup> und unterliegt damit vergleichbar strengen demokratischen Anforderungen wie die Wahl durch die Bürger. Diesen Anforderungen wird § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG aus verschiedenen Gründen nicht gerecht.

Unvereinbar mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl in seiner Ausprägung als **Chancengleichheit der Kandidaten** ist die Möglichkeit der schriftlichen Stimmabgabe durch einzelne Mitglieder vor (!) der physischen, hybriden oder rein virtuellen Versammlung nach **§ 2 Abs. 2 ThürVorNWDG i. V. m. § 5 Abs. 2 Nr. 2 COVMG**. Denn Parteimitglieder, die ihre Stimme vor Beginn der Versammlung abgeben, können nur solche Personen wählen, die ihre Absicht zur Kandidatur bereits vor der Versammlung erklärt haben. „Spontanbewerber“, die ihre Absicht erst während oder kurz vor der Versammlung erklären, haben daher von vornherein geringere Chancen, gewählt zu werden. Außerdem können sich Parteimitglieder, die ihre Stimme bereits vor der Versammlung abgeben, nicht in gleicher Weise einen Eindruck von den Bewerbern verschaffen wie Mitglieder, die an der Versammlung teilnehmen. Die Aufstellungsversammlung nach § 23 Abs. 1 ThürLWG ist nicht nur Wahlveranstaltung, sondern hat auch und besonders den Zweck, den Bewerbern die Gelegenheit zu geben, sich und ihr Programm vorzustellen (vgl. ausdrücklich § 21 Abs. 3 Satz 3 BWahlG). Jeder Bewerber für eine Kandidatur erhält so die

---

<sup>21</sup> BT-Drs. 19/18110, S. 30.

<sup>22</sup> v. Notz, VerfBlog, 19.10.2020, (URL = < <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/> >; DOI: 10.17176/20201019-233516-0).

<sup>23</sup> BVerfGE 39, 243 (252).

Möglichkeit, sich den Parteimitgliedern zu präsentieren und ihre Zustimmung zu gewinnen. So haben auch unbekannte Bewerber eine Chance, die „Basis“ von sich zu überzeugen. Dieser demokratischen Anforderung genügt es nicht, wenn einzelne Mitglieder ihre Meinungsbildung bereits vor der Versammlung abgeschlossen haben, den Verlauf der Versammlung also nicht mehr berücksichtigen können. Ein sachlicher Grund für diese Schmälerung der innerparteilichen Demokratie ist nicht ersichtlich, da angesichts der heutigen technischen Möglichkeiten eine virtuelle Teilnahme an der Versammlung möglich und vom Gesetzgeber auch als möglich angesehen wird. Dass § 5 Abs. 2 Nr. 2 COVMG eine für die Verhältnisse politischer Parteien ungeeignete Vorschrift ist, bestätigt der **Bundesgesetzgeber** dadurch, dass er in § 5 Abs. 4 Satz 2 COVMG<sup>24</sup> nur § 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG auf Parteien erstreckt.

Doch auch **§ 2 Abs. 2 ThürVorNWDG i. V. m. § 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG** ist in der vorgeschlagenen Fassung mit Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG unvereinbar. Die Vorschrift gewährleistet nicht, dass die physisch nicht präsenten Mitglieder im Wege einer **gleichzeitigen Bild- und Tonübertragung** an der Versammlung teilnehmen. Der Begriff der „elektronischen Kommunikation“ umfasst nämlich nicht nur audiovisuelle digitale Übertragungsdienste wie Webex, Skype, Jitsi oder Zoom, sondern alle elektronischen Fernkommunikationsmittel, also auch die bloße Audioübertragung via Telefon und sogar Chat-Programme.<sup>25</sup> § 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG ist auf die Mitgliederversammlung von Vereinen und Stiftungen zugeschnitten, die keinen besonderen demokratischen Anforderungen unterliegen. Die Vorschrift ermöglicht damit Formate einer Versammlungsteilnahme, die sich weit vom **demokratischen Leitbild der Präsenzversammlung** entfernen. Ein Parteimitglied, das beispielsweise nur durch eine Telefonkonferenz an einer Aufstellungsversammlung teilnimmt, kann sich nicht in gleicher Weise einen Eindruck von den Bewerbern verschaffen wie ein anwesendes Mitglied. Ihm fehlt der visuelle Eindruck von den Kandidaten, der gerade bei „unbekannten“ Bewerbern nicht zu vernachlässigen ist. Selbst wenn die „Versammlung“ insgesamt als Telefonkonferenz oder Chat durchgeführt werden würde, also alle Teilnehmer die gleichen eingeschränkten Wahrnehmungsmöglichkeiten hätten – was § 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG ermöglicht! –, wäre dies mit Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG unvereinbar. Denn das Recht der Kandidaten, sich und ihr Programm den Mitgliedern vorzustellen, würde ohne Not beschnitten. Eine synchrone audiovisuelle Übertragung ist ohne weiteres möglich. Sie erlaubt den Bewerbern eine Selbstpräsentation, die der „Bühne“ einer Präsenzversammlung zumindest nahekommt, diese also so weit wie möglich „virtualisiert“.

Selbst wenn § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG um das Erfordernis einer synchronen Bild- und Tonübertragung ergänzt wird – wie es beispielsweise in Schleswig-Holstein für „virtuelle“ Gemeinderatssitzungen vorgeschrieben ist –,<sup>26</sup> steht die Vorschrift immer noch in

---

<sup>24</sup> In der Fassung des Änderungsgesetzes v. 28.10.2020, BGBl. I S. 2264.

<sup>25</sup> Leuschner, in: MüKo-BGB, 8. Aufl. 2021, § 5 COVMG, Rn. 7

<sup>26</sup> Vgl. § 35a Abs. 1 GO SH: „Durch Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass [...] die notwendigen Sitzungen der Gemeindevertretung ohne persönliche Anwesenheit der Mitglieder im Sitzungsraum als Videokonferenz durchgeführt werden können. Dabei sind geeignete technische Hilfsmittel einzusetzen, durch die die Sitzung einschließlich der Beratungen und Beschlussfassungen **zeitgleich in**



einem kaum aufzulösenden Konflikt mit dem **Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl**. In welchem Maß dieser von der Rechtsprechung für staatliche Wahlen entwickelte Grundsatz<sup>27</sup> auch für innerparteiliche Wahlen gilt, ist zwar noch nicht abschließend geklärt. Jedenfalls auf die Wahl von Wahlbewerbern muss er – zumindest mit seinen wesentlichen Aspekten – Anwendung finden, da diese (anders als reine „Parteiwahlen“) mit den staatlichen Wahlen aufs Engste verbunden sind.<sup>28</sup> Dafür spricht schon die Herleitung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl aus dem Demokratieprinzip.<sup>29</sup> Die wesentlichen Aspekte des Öffentlichkeitsgrundsatzes, nämlich Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Wahlvorgangs, gehören zu den „demokratischen Grundsätzen“ im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG<sup>30</sup> und müssen auch bei Kandidatenwahlen beachtet werden. Sie verlangen, dass das Wahlverfahren so transparent ausgestaltet ist, dass im Nachhinein überprüft werden kann, ob alle abgegebenen Stimmen erfasst und zutreffend ausgewertet wurden.

Bei einer Versammlung, bei der alle Mitglieder physisch anwesend sind, werden Transparenz und Nachvollziehbarkeit durch die Wahl mit Stimmzetteln gewährleistet (§ 23 Abs. 3 Satz 1 ThürLWG). Eine **Wahl im Wege der elektronischen Kommunikation**, wie § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG i. V. m. § 5 Abs. 2 Nr. 1 COVMG sie zulässt, ist nach dem derzeitigen Stand der e-Voting-Technologie mit den **Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit** hingegen **nicht zu vereinbaren**.<sup>31</sup> Denn gewöhnliche Abstimmungssoftwares, wie sie etwa bei Vereinswahlen zum Einsatz kommen, wahren zwar das Wahlgeheimnis, indem sie die Stimmen anonym erfassen und auswerten. Gerade dadurch lassen sie aber keine zuverlässige nachträgliche Überprüfung zu. Die elektronisch abgegebenen Stimmen verschwinden – bildlich gesprochen – in der digitalen „Blackbox“ des Abstimmungsprogramms. Das von der Software ausgeworfene Ergebnis kann von den Parteimitgliedern nicht nachgeprüft werden. Selbst wenn durch Zugangsschlüssel sichergestellt ist, dass jedes Mitglied nur einmal abstimmen konnte, kann im Nachhinein nicht überprüft werden, ob alle Stimmen erfasst und vor allem richtig gewertet wurden. Gewöhnliche Abstimmungsprogramme sind daher für Kandidatenaufstellungen ungeeignet.

---

**Bild und Ton an alle Personen mit Teilnahmerechten übertragen werden** – Hervorhebung durch den Verf.

<sup>27</sup> BVerfGE 123, 39 – Wahlcomputer.

<sup>28</sup> Vgl. Roßner/Gierling, Ito v. 17.4.2020, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-partei-tag-kommunalwahl-kandidatenaufstellung-wahlen-demokratie-vereinsrecht/>; Michl, JuS 2020, 643 (646). Differenzierend zwischen reinen Parteiwahlen und Kandidatenaufstellungen v. Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 259 ff., 275 f.

<sup>29</sup> BVerfGE 123, 39 (68 f.).

<sup>30</sup> Vgl. allgemein zum innerparteilichen Transparenzgrundsatz v. Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 87 f. m. w. N.

<sup>31</sup> Vgl. aber v. Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 275 f., die davon ausgeht, dass „auch die Aufstellung von Kandidaten für öffentliche Wahlen grundsätzlich im Rahmen einer innerparteilichen *Liquid Democracy* erfolgen kann“. Der mit „grundsätzlich“ gemachte Vorbehalt dürfte sich auf den unzureichenden Stand der e-Voting-Technik beziehen, auf den v. Notz nicht weiter eingeht (vgl. aber ihre Ausführungen zu den reinen Parteiwahlen a. a. O., S. 259 ff.).

Ob es derzeit **digitaltechnische Möglichkeiten** gibt, ein Wahlverfahren so transparent und nachvollziehbar zu gestalten, dass es den Anforderungen des verfassungsrechtlichen Öffentlichkeitsprinzips gerecht wird, ist zu bezweifeln. Die in der Literatur diskutierten Blockchain-Lösungen, die die beschriebene digitale „Blackbox“ vermeiden könnten,<sup>32</sup> dürften den Thüringer Parteien für die vorgezogene Neuwahl 2021 kaum zur Verfügung stehen. Ob ihr Einsatz einer gerichtlichen Überprüfung standhielte, lässt sich nur schwer prognostizieren, da es entscheidend auf die technischen Details ankommt. Wie ein aktueller Bericht von Forschern des Massachusetts Institutes of Technology darlegt, sind aktuelle Blockchain-basierte Wahlverfahren mit hohen Sicherheitsrisiken verbunden.<sup>33</sup> Sie dürften schon deshalb für die Aufstellung von Wahlbewerbern ungeeignet sein. Um die Landtagswahl am 25. April 2021 durch möglicherweise anfechtbare Kandidatenwahlen nicht unnötigen rechtlichen Risiken auszusetzen, sollte die Wahl durch elektronische Kommunikationsmittel nicht zugelassen werden.

An einer **Wahl durch Stimmzettel** führt derzeit kein Weg vorbei. Sie lässt sich bei einer audiovisuellen Einbeziehung von physisch nicht präsenten Mitgliedern mit der Zulassung der **Briefwahl** gewährleisten, wie § 2 Abs. 3 Satz 2 ThürVorNWDG sie für das in Absatz 3 vorgesehene Aufstellungsverfahren vorsieht. Angesichts der systematischen Stellung und des inhaltlichen Bezuges auf § 2 Abs. 3 Satz 1 ThürVorNWDG kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Vorschrift nach der vorliegenden Fassung auch auf § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG Anwendung findet. Sofern das Erfordernis auf § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG erstreckt werden soll, sollte dies durch eine geeignete Regelungstechnik klargestellt werden. Außerdem sollte in diesem Falle angeordnet werden, dass **alle Versammlungsteilnehmer** – also auch die physisch anwesenden – nach der Versammlung durch Briefwahl abzustimmen haben. Anderenfalls droht eine Verzerrung des demokratischen Meinungsbildungsprozesses: Manche Teilnehmer wären zur sofortigen Abstimmung am Versammlungsort gezwungen, während anderen eine „Bedenkzeit“ eingeräumt würde. Ob die Briefwahl bei Listenaufstellungen überhaupt praktikabel ist, ist freilich zweifelhaft (dazu sogleich).

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass auch der **Bundesgesetzgeber** nicht davon ausgeht, dass § 5 Abs. 2 COVMG ein für Kandidatenaufstellung geeignetes Verfahren normiert. § 5 Abs. 4 Satz 4 COVMG schließt nämlich die Anwendung des COVMG auf Aufstellungsversammlungen durch die Bezugnahme auf § 17 Satz 2 PartG explizit aus. Im Bundesrecht soll § 5 Abs. 2 COVMG nur für Parteitage gelten, die keine Aufstellungsversammlungen sind. Für Aufstellungsversammlungen wurde im Bundeswahlgesetz eine Verordnungsermächtigung geschaffen (§ 52 Abs. 4 S. 3 Nr. 2 bis 4 BWahlG), die Pate für die Ermächtigung in Art. 2 Nr. 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs stand (dazu in Abschnitt II).

---

<sup>32</sup> Vgl. Lukan, EuR 2019, 222 ff.; Michl, JuS 2020, 643 (646) und die Nachweise bei v. Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 262 (dort in Fn. 1154).

<sup>33</sup> Park/Spencer/Narula/Rivest, Going from Bad to Worse: From Internet Voting to Blockchain Voting, Entwurf v. 6.11.2020 (URL = < <https://people.csail.mit.edu/rivest/pubs/PSNR20.pdf> >).

### bb) § 2 Abs. 3 ThürVorNWDG

Über die Möglichkeiten des § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG hinaus ermöglicht Absatz 3 den Parteien, die Bewerber ausschließlich im Wege der elektronischen Kommunikation oder in Form der Briefwahl zu wählen, wenn die Durchführung von Versammlungen aufgrund der örtlichen Pandemiesituation nicht möglich ist oder zu erwarten ist, dass aufgrund der Pandemiesituation ein wesentlicher Teil der Mitglieder ihr Wahlrecht andernfalls nicht ausüben kann (Satz 1). Im Falle der Durchführung der Wahl im Wege der elektronischen Kommunikation ist die Schlussabstimmung in geheimer Wahl per Briefwahl durchzuführen (Satz 2).

Aus Satz 1 geht nicht eindeutig hervor, ob die Parteien verpflichtet sein sollen, in den tatbestandlich umschriebenen Fällen vor der Kandidatenwahl **virtuelle Versammlungen** durchzuführen. Die Beschränkung der Formulierung auf die Wahl („... zu wählen“) spricht ebenso dagegen wie das Alternativverhältnis zwischen einer Wahl „im Wege der elektronischen Kommunikation oder in Form der Briefwahl“. Andererseits bestimmt § 23 Abs. 1 Satz 1 ThürLWG, dass Wahlbewerber *in* einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung zu wählen sind. Würde diese Vorschrift von § 2 Abs. 3 Satz 1 ThürVorNWDG vollständig verdrängt und träfe die vorstehende Lesart zu, entfielen die **Versammlung als demokratisch gebotenes Vorstellungsformat** für die Kandidaten ersatzlos. Angesichts der technischen Möglichkeit einer virtuellen Versammlung wäre das eine mit Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG unvereinbare Beeinträchtigung der innerparteilichen Demokratie.<sup>34</sup> § 2 Abs. 3 Satz 1 ThürVorNWDG sollte also dahin ergänzt werden, dass die Durchführung einer virtuellen Versammlung mit gleichzeitiger Bild- und Ton-Übertragung verpflichtend vorgeschrieben wird, und zwar auch für den Fall einer Briefwahl. Eine schriftliche Vorstellung der Kandidaten etwa mit der Übersendung von Briefwahlunterlagen<sup>35</sup> genügt den Anforderungen der aus Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG abgeleiteten Chancengleichheit nicht, da es sich nicht um eine gleich geeignete Möglichkeit handelt, sich den Parteimitgliedern zu präsentieren.

Eine Wahl der Kandidaten „ausschließlich im Wege der elektronischen Kommunikation“ muss aus dem oben genannten Gründen (Öffentlichkeit der Wahl) ausscheiden. Auf dieser Erwägung scheint auch Satz 2 zu beruhen, der verlangt, dass die „**Schlussabstimmung**“ in geheimer Abstimmung per Briefwahl durchzuführen ist. Der Ausdruck „Schlussabstimmung“ ist im Wahlrecht ein Fremdkörper, der erstmals im neuen § 52 Abs. 4 Satz 3 Nr. 3 BWahlG auftaucht. Gebräuchlich war der Ausdruck bisher im Parlamentsrecht: So bezeichnet etwa § 63 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags die Abstimmung „über die Annahme oder Ablehnung der Vorlage im Ganzen“ als Schlussabstimmung. Übertragen auf die Wahl von Wahlbewerbern könnte damit – bei der Aufstellung von Listen – gemeint sein, dass erst ein Beschluss über die Liste im Ganzen „Schlussabstimmung“ ist. Diese Vorstellung scheint dem Bundesgesetz und

<sup>34</sup> Vgl. auch v. Notz, Liquid Democracy, 2020, S. 268 f., die sich jedenfalls gegen eine „rein schriftliche Wahl“ ohne vorangehende (virtuelle) Versammlung ausspricht.

<sup>35</sup> Vgl. aber den ursprünglichen Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 19/29596, S. 5 f.

dem Gesetzentwurf zugrunde zu liegen, ist jedoch mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Kandidatenwahlen unvereinbar. Denn die Abstimmung über eine bereits zuvor festgelegte Liste, auf deren Zusammensetzung und Reihung die Mitglieder keinen Einfluss mehr haben, sondern nur noch mit „Ja“ oder „Nein“ ist überhaupt keine „Wahl“ (oder anders formuliert: eine unzulässige „geschlossene Blockwahl“).

Gewählt wird vielmehr bereits dann, wenn die **Listenplätze definitiv vergeben** werden, sei es in Einzelabstimmungen oder in „offenen Blockwahlen“. Jede Einzelabstimmung oder Blockwahl ist damit bereits „Schlussabstimmung“ im wahlrechtlichen Sinne<sup>36</sup> und unterliegt – bei verfassungskonformer Auslegung des § 2 Abs. 3 Satz 2 Thür-VorNWVG – dem Erfordernis der geheimen Abstimmung durch Briefwahl. Auf elektronischem Wege können Wahlen nach dem oben Gesagten derzeit nicht (rechtssicher) durchgeführt werden. Zulässig ist der Einsatz von e-Voting-Verfahren lediglich bei der Einholung unverbindlicher Meinungsbilder im Vorfeld der eigentlichen Wahl. So können etwa die Kandidaten für die einzelnen Listenplätze bereits durch den Einsatz einer Abstimmungssoftware „vorausgewählt“ werden. Bis zum eigentlichen Wahlgang muss jedoch eine Gegenkandidatur möglich bleiben. Das Ergebnis der Wahl darf nicht durch die elektronische „Vorauswahl“ präjudiziert werden.<sup>37</sup>

**Da der Ausdruck „Schlussabstimmung“ die (Fehl-)Vorstellung erweckt, es genüge, über die Liste insgesamt per Briefwahl abzustimmen, sollte er im Gesetzestext vermieden werden.**

Während die **Praktikabilität** der Briefwahl bei Wahlkreisvorschlägen gegeben sein dürfte, erscheint sie bei der Aufstellung von Landeslisten zweifelhaft. Sofern über die Listenplätze einzeln abgestimmt wird, kann ein unterlegener Bewerber für jeden weiteren Listenplatz antreten. Der Kreis der Bewerber für den jeweiligen Listenplatz steht also nicht von vorneherein fest, so dass theoretisch über jeden Listenplatz eine Briefwahl durchgeführt werden müsste – und zwar zeitlich nacheinander. Da Postlauf- und Auswertungszeiten zu berücksichtigen sind, dürfte das eine rechtzeitige Listenaufstellung praktisch unmöglich machen. Anders ist die Situation bei „offenen Blockwahlen“, bei denen die Mitglieder die Wahl aus einem „Kandidatenpool“ haben und sich die Reihung aus der Zahl der Stimmen ergibt. Doch auch hier sind weitere Wahlgänge per Briefwahl erforderlich, wenn es etwa zu Stimmengleichheit kommt oder ein bestimmtes Stimmenquorum nicht erreicht wurde. Außerdem dürfte eine offene Blockwahl gerade bei den vorderen Listenplätzen politisch nicht opportun sein.

#### **cc) Regelungsvorschlag**

Angesichts der verfassungsrechtlichen Anforderungen, denen hybride oder virtuelle Aufstellungsversammlungen genügen müssen, und der zweifelhaften Praktikabilität

<sup>36</sup> Vgl. auch Der Bundeswahlleiter, Hinweise zur Durchführung von Aufstellungsversammlungen für Bundestagswahlen, Stand: 10.11.2020, S. 33.

<sup>37</sup> Vgl. Zweite Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses, BT-Drs. 14/4759, Anh. 5, S. 20. Dort wurde ein „Televoting“-System für die „Vorauswahl“ der Kandidaten für die Listenplätze eingesetzt; die Kandidatur um einen Listenplatz stand aber bei der eigentlichen Wahl jedem Mitglied offen.

von Briefwahlen, sollten alternative Regelungen erwogen werden. Verfassungsrechtlich unbedenklich und praktikabel erscheint die Durchführung von Aufstellungsver-sammlungen in Form mehrerer miteinander verbundener Teilversammlungen an ver-schiedenen Orten, wie sie in § 52 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 BWahlG und Art. 2 Nr. 2 des vor-liegenden Gesetzentwurfs vorgesehen ist. Für die hinreichende Verbindung der Teilver-sammlungen genügt jedoch wiederum nicht der Einsatz elektronischer Kommunikati-onsmittel, vielmehr ist das unverzichtbare Erfordernis einer gleichzeitigen Bild- und Ton-Übertragung in den Gesetzestext aufzunehmen. Auf diese Weise können die Gli-e derungen einer Partei „Kleinversammlungen“ abhalten, die über ein Videokonferenz-system miteinander verknüpft sind. Vorschläge, Vorstellungen und Abstimmungen werden „live“ in Bild und Ton an allen anderen Teilversammlungsorten übertragen. Wahlen können vor Ort mit Stimmzettel durchgeführt werden. Das Verfahren ermöglicht daher auch eine Listenwahl mit Einzelabstimmungen. Sofern für die Teilversammlun-gen hinreichend große Räumlichkeiten angemietet werden und ein Infektionsschutz-konzept vorliegt, ist diese Form der Kandidatenaufstellung auch unter den Bedingun-gen der Pandemie praktikabel. Ein Restinfektionsrisiko ist schon angesichts des hohen Stellenwerts einer demokratisch einwandfreien Kandidatenaufstellung hinzunehmen, wie es auch in anderen als wichtig angesehenen Lebensbereichen (Schule, ÖPNV, Le-bensmittelhandel, Industrie etc.) nicht völlig ausgeschlossen ist.

§ 2 Abs. 2 ThürVorNWDG könnte wie folgt gefasst werden:

**<sup>1</sup>Die Parteien können für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen auch ohne Ermächtigung in der Satzung Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 Thüringer Landeswahlgesetz in der Form miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundener gleichzeitiger Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchführen. <sup>2</sup>Die Beratungen und Abstimmungen sind zeit- gleich in Bild und Ton in alle Veranstaltungsräume zu übertragen. <sup>3</sup>Im Übrigen bleibt § 23 Thüringer Landeswahlgesetz unberührt.**

Die Absätze 3 und 4 sollten entfallen.

#### **4. Wahlhandlung**

§§ 3 bis 5 ThürVorNWDG treffen besondere Vorkehrungen für eine Beeinträchtigung der Wahlhandlung (§§ 32 ff. ThürLWG) durch die Corona-Pandemie.

##### **a) Präsenzwahl**

###### **aa) Wahlzeit**

Die Verlängerung der Wahlzeit und die Zulassung der rechtzeitig erschienenen Wähler zur Stimmabgabe (§ 3 ThürVorNWDG) **ist verfassungsrechtlich unbedenklich**. Es sollte jedoch explizit geregelt werden, dass auch im Fall der Briefwahl der Wahlbrief bis spä- testens 20 Uhr einzugehen hat. Denn § 36 Abs. 1 Nr. 2 ThürLWG wird durch § 3 Thür- VorNWDG, der sich auf die Präsenzwahl bezieht, nicht ohne weiteres verdrängt. Die Re- gelung könnte wie folgt in einem zweiten Absatz getroffen werden:

Bei der Briefwahl hat der Wähler seinen Wahlbrief so rechtzeitig zu übersenden, dass er spätestens am Wahltag bis 20 Uhr eingeht. Im Übrigen bleibt § 36 Thüringer Landeswahlgesetz unberührt.

#### bb) Infektionsschutz

Unbedenklich sind auch die Anforderungen an die Einrichtung der Wahlräume und das Infektionsschutzkonzept in § 4 Sätze 1 und 2 ThürVorNWDG. Die Pflicht zum Tragen einer **Mund-Nase-Bedeckung** in § 4 Satz 3 ThürVorNWDG beeinträchtigt die Wähler nicht in ihrer Stimmabgabe und ist daher mit den Wahlrechtsgrundsätzen grundsätzlich vereinbar. Von der Pflicht sollten aber Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen Behinderung oder aus gesundheitlichen oder anderen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist, befreit werden, um nicht gegen verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote zu verstoßen und den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl zu wahren. § 6 Abs. 3 Nr. 2 der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO, der eine entsprechende Ausnahme vorsieht, wird von der Verweisung des § 4 Satz 4 ThürVorNWDG nicht erfasst.

Außerdem sollte im Gesetz explizit geregelt werden, wie mit Personen verfahren werden kann, die gegen die Pflicht nach § 4 Satz 3 ThürVorNWDG verstoßen. Dass der **Verstoß** eine Ordnungsstörung im Sinne des § 32 Satz 2 ThürLWG darstellt, die den Wahlvorstand berechtigt, die störende Person aus dem Wahlraum zu verweisen, liegt zwar nahe. Eine klarstellende Regelung ist jedoch schon angesichts des mit dem Ausschluss verbundenen Eingriffs in die Wahlgrundsätze erforderlich. Die Verweisung aus dem Wahlraum darf außerdem nicht dazu führen, dass dem Wahlberechtigten die Ausübung des Wahlrechts unmöglich gemacht wird. Bereits nach der geltenden Rechtslage kommt die Verweisung von Wahlberechtigten aus dem Wahlraum nur als ultima ratio in Betracht. Der Wahlvorstand hat, soweit irgend möglich, der Person Gelegenheit zu geben, vor der Verweisung ihre Stimme abzugeben.<sup>38</sup> Das gilt auch bei „Maskenverweigerern“ in der Corona-Pandemie.

§ 4 Satz 3 ThürVorNWDG ist **nur so lange gerechtfertigt**, wie das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung erforderlich ist, um der pandemischen Gefahr zu begegnen. Sofern der Landtag unter Berücksichtigung des infektiologischen Sachverständes die Prognose trifft, dass dies am 25. April 2021 noch der Fall sein wird, bestehen gegen § 4 Satz 3 ThürVorNWDG keine Bedenken. Die gesetzliche Regelung wird jedoch dann problematisch, wenn die Wahl doch zu einem späteren Zeitpunkt im Jahr 2021 stattfindet und die Einschränkung dann nicht mehr gerechtfertigt ist. Diesem „Risiko“ könnte der Landtag durch eine kurzfristige Aufhebung des § 4 Satz 3 ThürVorNWDG vor der Wahl begegnen. Alternativ sollte aber eine Verordnungsermächtigung zugunsten des für das Wahlrecht zuständigen Ministeriums erwogen werden, die entweder eine Abweichung von § 4 Satz 3 ThürVorNWDG ermöglicht oder überhaupt die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung in das verordnungsgeberische Ermessen stellt. Da es

---

<sup>38</sup> Vgl. Schneider, in: PdK Thüringen, A-27, § 9 ThürKWG Erl. 7.

sich dabei um keine wesentliche Frage der Wahldurchführung handelt (vgl. Abschnitt II), erscheinen beide Wege gangbar, vorausgesetzt der Gesetzgeber kommt seiner Pflicht zur Formulierung eines hinreichend bestimmten Verordnungstatbestandes nach (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.)

Der statische Verweis auf die **Zweite Thüringer Infektionsschutz-Grundverordnung** in § 4 Satz 4 ThürVorNWDG begegnet keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken (**CDU-Frage 18**), da das in Bezug genommene Verordnungsrecht dadurch zu Gesetzesrecht wird; ein Außerkrafttreten der Rechtsverordnung berührt die Regelung also nicht. Ob alle in Bezug genommenen Vorschriften der Grundverordnung auch für das Wahlgeschehen adäquat sind, entzieht sich der juristischen Beurteilung im engen zeitlichen Korsett des Anhörungsverfahrens. Wie die Verweisung von „Maskenverweigerern“ darf auch der Ausschluss von Personen mit erkennbaren Symptomen einer COVID-19-Erkrankung (§ 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO) nicht zum faktischen Verlust des Wahlrechts führen. In keinem Fall darf die (notwendig laienhafte) Diagnose des Wahlvorstandes dazu führen, dass eine Person ihre Stimme nicht abgeben kann! Aus denselben Gründen ist die Anwendung von § 4 Nr. 5 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO problematisch, da er ein „unverzügliches“ Hausverbot bei Zuwiderhandlung gegen die Infektionsschutzregeln verlangt. Nicht nur ist das Verhältnis dieser Vorschrift zu § 32 Satz 2 ThürLWG unklar; auch die Rechtsfolge ist nicht mit den strengen Anforderungen an eine Verweisung aus dem Wahlraum kompatibel (s. o.).

Sofern der Landtag an der Verweisungstechnik festhält, sollten die einzelnen in Bezug genommenen Vorschriften der Grundverordnung auf ihre **wahlorganisatorische Adäquanz und wahlrechtliche Kompatibilität überprüft** werden. Diese Prüfung kann angesichts des Umfangs der Regelungen hier nicht geleistet werden. Alternativ ist zu erwägen, die wirklich notwendigen Vorschriften explizit in den Gesetzestext zu übernehmen oder zum möglichen Inhalt einer von dem für Wahlrecht zuständigen Ministerium zu erlassenden Rechtsverordnung über Infektionsschutzmaßnahmen bei der Landtagswahl zu erklären. Dabei sollten auch die Befugnisse des Wahlvorstandes und ihr Verhältnis zu § 32 ThürLWG klar definiert werden.

## **b) Briefwahl**

### **aa) Grundsätzliche Bemerkungen**

§ 5 Abs. 1 Satz 1 ThürVorNWDG schafft eine Rechtsgrundlage für die Anordnung, dass die Landtagswahl im gesamten Wahlgebiet, in einem Wahlkreis oder in einem Teil eines Wahlkreises ausschließlich in Form einer Briefwahl durchgeführt wird. Die Vorschrift steht in einem Spannungsverhältnis mit der **Freiheit der Wahl** und dem **Wahlgeheimnis**, die Art. 46 Abs. 1 ThürVerf. in Übereinstimmung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG zu Wahlrechtsgrundsätzen in Verfassungsrang erhebt. Denn bei der Briefwahl ist nicht in gleicher Weise wie bei der Präsenzwahl gewährleistet, dass der Wähler seinen Stimmzettel ohne Zwang und geheim ausfüllt. Außerdem konfligiert die Briefwahl mit

dem Grundsatz der **Öffentlichkeit der Wahl**, da die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe und die Integrität des Wahlvorgangs nicht gleichermaßen gewährleistet ist wie bei der Urnenwahl im Wahllokal.<sup>39</sup>

Verfassungsrechtlich kommt es nicht so sehr auf Prognosen an, wie hoch die Gefahr von Beeinflussungen und Manipulationen ist, sondern darauf, dass der Staat sich durch die Briefwahl seiner **Schutz- und Kontrollmöglichkeiten** begibt. Er verlagert die Verantwortung für die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze von den staatlichen Wahlorganen auf die Wähler, die jedoch nicht in gleicher Weise imstande sind, sich gegen Einflussnahmen und Manipulationen zu wehren.<sup>40</sup> „Wahlen am Küchentisch“ bringen stets ein höheres Risiko der Wählerbeeinflussung mit sich, gegen das die entsprechenden Straftatbestände (schon aufgrund der geringen Aufklärungswahrscheinlichkeit) keinen hinreichenden Schutz bieten. Gerade das ist der Grund dafür, weshalb in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts Wahlkabinen und Wahlurnen weltweite Verbreitung fanden. Sie prägen bis heute das verfassungsrechtliche „Leitbild der Urnenwahl“ im Wahllokal.<sup>41</sup>

Das Leitbild der Urnenwahl sichert zudem den **Charakter der Wahl als öffentliche Angelegenheit**, den das Bundesverfassungsgericht im Republikprinzip verortet: „In der Republik ist die Wahl Sache des ganzen Volkes und gemeinschaftliche Angelegenheit aller Bürger.“<sup>42</sup> Dem entspricht es nicht nur, dass die Wahl von der Öffentlichkeit nachvollzogen werden kann,<sup>43</sup> sondern auch, dass die Wahl *in* der Öffentlichkeit stattfindet. Dadurch wird die repräsentative Demokratie, wie das Bundesverfassungsgericht hervorhebt, „in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar“. <sup>44</sup> Durch den Gang ins Wahllokal verlässt der Wähler seine private Sphäre und begibt sich in die Öffentlichkeit. Er nimmt so an der Wahl als „gemeinschaftliche[r] Angelegenheit aller Bürger“ teil und bringt damit zugleich sichtbar seine Unterstützung für das demokratische System zum Ausdruck, das die Verfassungsordnung etabliert. Das Leitbild der Urnenwahl dient damit nicht nur den Wahlgrundsätzen der Verfassung, sondern bezieht sich zugleich auf die demokratische Kultur als unverzichtbare „Verfassungsvoraussetzung“.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Einschränkung des verfassungsrechtlichen Leitbilds der Urnenwahl und der dahinterstehenden Prinzipien durch die Briefwahl nur akzeptiert, weil die Briefwahl auch solchen Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl eröffnet, „die sich sonst aus gesundheitlichen oder anderen wichtigen Gründen gehindert sähen, ihre Stimme im Wahllokal abzugeben“. <sup>45</sup> Die Briefwahl trägt dadurch dem **Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl** Rechnung, der ebenfalls in Verfassungsrang gewährleistet ist (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf.). Der Ausgleich der Wahlrechtsgrundsätze untereinander ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers, dessen Gestaltungsermessen

<sup>39</sup> BVerfGE 134, 25 (30) m. N. aus der Rspr.

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 21, 200 (205).

<sup>41</sup> BVerfGE 134, 25 (32).

<sup>42</sup> BVerfGE 123, 39 (69).

<sup>43</sup> Wie von BVerfGE 123, 39 (69) gefordert.

<sup>44</sup> BVerfGE 134, 25 (32).

<sup>45</sup> BVerfGE 59, 119 (125).



erst bei einer „übermäßigen Einschränkung oder Gefährdung“ eines der Grundsätze überschritten ist.<sup>46</sup> Eine solche übermäßige Ausdehnung der Briefwahl zulasten der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl konnte das Bundesverfassungsgericht bislang nicht erkennen. Selbst der gesetzgeberische Verzicht auf die Glaubhaftmachung von Gründen für die Erteilung eines zur Briefwahl berechtigenden Wahlscheins wurde in einer Entscheidung aus dem Jahr 2013 nicht beanstandet.<sup>47</sup> Das Gericht betonte jedoch, dass „eine deutliche Zunahme der Briefwähler mit dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl [...] in Konflikt geraten kann“.<sup>48</sup>

§ 5 ThürVorNWDG dient nicht in erster Linie der Förderung der Allgemeinheit der Wahl, sondern dem **Schutz von Gesundheit und Leben** angesichts einer pandemischen Bedrohung. Er hat damit dieselbe Stoßrichtung wie Art. 60a BayGLKrWG, der bei den am 29. März 2020 abgehaltenen kommunalen Stichwahlen in Bayern Briefwahl angeordnet hat.<sup>49</sup> Ob ein außerwahlrechtlicher Belang wie der Schutz vor Gesundheitsrisiken zur Einschränkung von Wahlrechtsgrundsätzen herangezogen werden kann, ist in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung noch nicht geklärt.<sup>50</sup> Das Bundesverfassungsgericht hält aber zumindest Einschränkungen des Öffentlichkeitsgrundsatzes aus anderen verfassungsrechtlichen Belangen als den Wahlrechtsgrundsätzen für möglich;<sup>51</sup> ebenso die verfassungsrechtliche Literatur.<sup>52</sup> Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat jüngst die Gleichstellung von Männern und Frauen „als Rechtfertigungsgrund für Beeinträchtigungen auch der Freiheit und Gleichheit der Wahl“ grundsätzlich anerkannt und betont, dass es keinen auf demokratische Belange beschränkten „numerus clausus von Rechtfertigungsgründen“ gebe.<sup>53</sup> Damit dürfte auch der verfassungsrechtlich verankerte Schutz von Leben und Gesundheit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.; Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) als Rechtfertigungsgrund für eine ausschließliche Briefwahl infrage kommen.

Auch bei einer Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze zum Schutz anderer verfassungsrechtlicher Belange ist der Gesetzgeber an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Aufgrund der überragenden Bedeutung der Wahl für die Demokratie verbietet sich jedoch eine Abwägung nach Art der in Grundrechtsfragen üblichen „praktischen Konkordanz“. Vielmehr ist zu verlangen, dass die Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze **unabdingbar** ist, um das verfassungsrechtlich geschützte Gut vor einer schwerwiegenden Schädigung zu bewahren.<sup>54</sup> Es ist also ein strenger Maßstab an

<sup>46</sup> BVerfGE 59, 119 (125).

<sup>47</sup> BVerfGE 134, 25 (31 ff.) zur Europawahl.

<sup>48</sup> BVerfGE 134, 25 (32).

<sup>49</sup> Dazu ausf. Orlowski/Pohlmann, MIP 2020, 38 ff.

<sup>50</sup> Vgl. Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 102a.

<sup>51</sup> BVerfGE 123, 39 (75).

<sup>52</sup> Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 65; zur sog. „Zwangsbriefwahl“ in der Pandemie auch Butzer, in: BeckOK GG, Art. 38 Rn. 102a.

<sup>53</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15.07.2020 – VerfGH 2/29 – juris, Rn. 126 f.

<sup>54</sup> Vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 65, der aber zugleich von „praktischer Konkordanz“ spricht.

die Verhältnismäßigkeitsprüfung anzulegen, um die demokratisch unverzichtbaren Wahlrechtsgrundsätze nicht einer beliebigen Einschränkung preiszugeben.

Ob die Risiken für Gesundheit und Leben infolge der Corona-Pandemie im April 2021 (oder später im Jahr 2021) so groß sein werden, dass die Anordnung der ausschließlichen Briefwahl unabdingbar sein *kann*, sollte bereits im hiesigen Gesetzgebungsverfahren abgeschätzt werden. Denn die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage in § 5 ThürVorNWDG kommt einer **Vorabentscheidung** dieser Grundfrage gleich, auch wenn die Anordnung im konkreten Fall dem Landeswahlausschuss nach Feststellung eines wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands durch den Landtag bzw. die Landesregierung überlassen bleiben soll. Wenn der Gesetzgeber mit Blick auf die konkrete Pandemie und die konkrete Wahl eine Rechtsgrundlage schafft, schafft er rechtliche Fakten, die aus sich heraus gerechtfertigt sein müssen. Die Verlagerung der Letztentscheidung auf die Exekutive kann diese Rechtfertigungslast nur verringern, nicht aber beseitigen. Die Rechtswissenschaft wiederum kann die subjektiv-wertende politische Entscheidung dieser Frage nicht weiter anleiten und auch das Ergebnis einer etwaigen verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht zuverlässig prognostizieren. Eine etwas zugespitzte *rechtspolitische* Bemerkung sei aber gestattet:

**Solange man bereit ist, das Gesundheitsrisiko hinzunehmen, das sich aus dem Einkauf im Supermarkt ergibt, kann man nicht ernsthaft erwägen, die Stimmabgabe an der Urne zu verbieten. Wie der Supermarkteinkauf den Grundbedürfnissen des Einzelnen dient die Präsenzwahl den Grundbedürfnissen der Demokratie.**

Bei der Abwägung ist außerdem zu berücksichtigen, dass **niemand zur Stimmabgabe im Wahllokal gezwungen** ist. Die Briefwahl ist bereits jetzt ohne Angabe von Gründen möglich. Es ist daher auch nicht zu befürchten, dass die Allgemeinheit der Wahl durch das Festhalten an der Möglichkeit (!) der Präsenzwahl beeinträchtigt werden würde. Daher ergibt es auch keinen Sinn, wenn § 5 Abs. 2 Satz 1 ThürVorNWDG für den „wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand“ unter anderem darauf abstellt, dass es „für die Wahlberechtigten unzumutbar ist, zum Zwecke der Stimmabgabe einen Wahlraum aufzusuchen“ (dazu unter cc). Wer diese demokratische „Zumutung“ im Angesicht der Pandemie nicht auf sich nehmen will, kann bereits nach der geltenden Rechtslage seine Stimme im Wege der Briefwahl abgeben (§ 36 ThürLWG).

#### **bb) § 5 Abs. 1 ThürVorNWDG: Anordnung der ausschließlichen Briefwahl**

Sofern der Landtag trotz der vorstehenden Bedenken an der Möglichkeit einer „ausschließlichen Briefwahl“, d. h. eines Ausschlusses der Urnenwahl, festhalten sollte, verfolgt § 5 Abs. 1 ThürVorNWDG immerhin ein **abgestuftes Regelungskonzept**, das Briefwahl-Anordnungen zunächst für Teile von Wahlkreisen, sodann für Wahlkreise und erst zuletzt für das gesamte Wahlgebiet vorsieht. Eine solche Abstufung kann in einer Abwägung der Wahlrechtsgrundsätze mit dem Gesundheitsschutz zugunsten der Einschränkung berücksichtigt werden.

Inwieweit eine örtlich begrenzte Briefwahlanordnung wahlorganisatorisch praktikabel ist, entzieht sich der rechtswissenschaftlichen Beurteilung. Allgemein dürfte die **Praktikabilität** einer Briefwahl-Anordnung mit der zeitlichen Nähe zur Wahl abnehmen. Eine Anordnung wenige Tage vor der Wahl muss schon aufgrund der Postlaufzeiten ausscheiden. Um die Allgemeinheit der Wahl nicht zu gefährden, muss sichergestellt sein, dass die Briefwahlunterlagen die Wähler so rechtzeitig erreichen, dass diese ihren Wahlbrief ohne größere Mühen rechtzeitig absenden können. Zwar ist der zeitliche Aspekt bereits nach der vorliegenden Fassung bei der Ermessensentscheidung des Landeswahlausschusses gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürVorNWDG zu beachten. Jedoch sollte der Landtag – nach Einholung der entsprechenden wahlorganisatorischen Expertise – den letztmöglichen Zeitpunkt festlegen, an dem eine Briefwahl-Anordnung erlassen werden kann. Es handelt sich um eine wesentliche Frage, die der Gesetzgeber selbst zu regeln hat und nicht der Exekutive überlassen darf (ausf. zum Wesentlichkeitsgrundsatz in Abschnitt II).

Ebenso wesentlich ist die Frage, wie bei der flächendeckenden Übersendung von Briefwahlunterlagen mit den Briefwahlunterlagen und Wahlbriefen zu verfahren ist, die bereits vor der Anordnung der ausschließlichen Briefwahl versandt wurden bzw. eingegangen sind. In jedem Fall sollte der Gesetzgeber Vorkehrungen dagegen treffen, dass **Wähler zweimal ihre Stimme abgeben** oder diese **zweimal gewertet** werden. Wird die ausschließliche Briefwahl zu einem Zeitpunkt angeordnet, zu dem bereits Briefwahlunterlagen versandt wurden, möglicherweise sogar Wahlbriefe eingegangen sind, muss klar sein, wie mit den bereits versandten Unterlagen bzw. eingegangenen Wahlbriefen zu verfahren ist. Das Risiko, dass ein Wähler zweimal Briefwahlunterlagen erhält und folglich zwei Wahlbriefe absenden kann, ist so weit wie möglich auszuschließen. Ob es zweckmäßig ist, nach Anordnung der Briefwahl die bereits versandten Briefwahlunterlagen bzw. Wahlbriefe für „ungültig“ zu erklären und allen Wählern im betroffenen Gebiet (neue) Briefwahlunterlagen zukommen zu lassen, entzieht sich der juristischen Beurteilung. Bedacht werden sollte bei einem solchen Prozedere – das aufgrund seiner Wesentlichkeit ebenfalls gesetzlich zu regeln wäre! – der „Frustrationseffekt“, der dadurch eintreten kann, dass ein Wähler, der bereits gewählt hat, nicht erneut seine Stimme abgeben möchte. Je nachdem, wie hoch ein solcher Effekt zu taxieren ist, würde eine „Einziehung“ bereits ausgestellter Briefwahlunterlagen bzw. die Ungültigerklärung bereits abgegebenen Stimmen die Allgemeinheit der Wahl ernstlich gefährden.

#### **cc) § 5 Abs. 2 ThürVorNWDG: Wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand**

Voraussetzung für den Erlass einer Briefwahlanordnung ist die Feststellung eines **wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands** nach den Absätzen 2 und 3. Die Legaldefinition des wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands in § 5 Abs. 2 Satz 1 ThürVorNWDG orientiert sich an der Definition des (allgemeinen) „Gesundheitsnotstands“ in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes aus dem März 2020. Während die bayerische Regelung darauf abstellt, dass durch die übertragbare Krankheit „die Versorgungssicherheit durch das öffentliche Gesundheitswesen und die Gesundheit oder

das Leben einer Vielzahl von Menschen ernsthaft gefährdet erscheint“, erfasst der vorliegende Gesetzentwurf Situationen, in denen „Gesundheit und Leben einer Vielzahl von Menschen auch unter Berücksichtigung der Infektionsschutzkonzepte ernsthaft gefährdet erscheint und es für die Wahlberechtigten unzumutbar ist, zum Zwecke der Stimmabgabe einen Wahlraum aufzusuchen“. Gesundheitsgefahr und Unzumutbarkeit müssen also kumulativ vorliegen.

Eine **spezifisch wahrrechtliche Konzeption** des Gesundheitsnotstands, wie § 5 Abs. 2 ThürVorNWVG sie verfolgt, ist zwar angesichts des Regelungszwecks angebracht. Es muss jedoch bezweifelt werden, ob die gewählte Definition diesen Zweck kohärent verfolgt, mithin den Anforderungen der Erforderlichkeit als Aspekt der Verhältnismäßigkeit genügt. Wie oben bereits angemerkt, steht die Frage der Zumutbarkeit des Aufsuchens eines Wahllokals nämlich in keinem sinnvollen Zusammenhang zur Anordnung der Briefwahl, da sich jeder Wähler selbst der „Zumutung“ durch die Beantragung eines Wahlscheins entziehen kann. Die Briefwahl ist bereits nach der geltenden Rechtslage ohne die Angabe von Gründen möglich! Das Kriterium der Unzumutbarkeit für den Wähler bezieht sich – anders als die Entwurfsbegründung ausführt (S. 12) – auch nicht auf die „spezifischen wahrrechtlichen und organisatorischen Auswirkungen, die durch die Pandemielage verursacht worden sind“. Es nimmt vielmehr ein Dilemma („Pflichtenkollision“) des Einzelnen in den Blick, das aber überhaupt nicht entstehen kann, da niemand zur Stimmabgabe an der Urne gezwungen ist.

Würde das unbrauchbare Kriterium der Unzumutbarkeit ersatzlos gestrichen, verlöre der „wahrrechtliche“ Gesundheitsnotstand jeden **Bezug zur Wahl**. Es bliebe bei der allgemeinen Voraussetzung, dass „Gesundheit und Leben einer Vielzahl von Menschen auch unter Berücksichtigung der Infektionsschutzkonzepte ernsthaft gefährdet“ erscheinen. Dieses Kriterium weist jedoch aus sich heraus keinen Bezug zum Wahlgesehehen auf. Die Feststellung des „wahrrechtlichen“ Gesundheitsnotstands wäre danach in jeder pandemischen Lage tatbestandlich zulässig. Denn eine übertragbare Krankheit wie Covid 19 gefährdet zu jeder Zeit „ernsthaft“ „Gesundheit und Leben einer Vielzahl von Menschen“, zumal wenn es genügen soll, dass sie nicht nur entsprechend zahlreich oder schwer auftritt, sondern aufzutreten droht (Prognose!). § 5 Abs. 2 Satz 2 ThürVorNWVG vermag als beispielhafte Erwähnung eines typischen Falls den Tatbestand nicht einzugrenzen, da das Verbot von „Zusammenkünften jeglicher Art“ ebenfalls keinen spezifischen Bezug zur Wahl aufweist. Der Bezug kann auch nicht erst durch die Feststellung des Landtags oder der Landesregierung im konkreten Fall hergestellt werden, da der Gesetzgeber aufgrund des Wesentlichkeitsgrundsatzes bereits im Gesetz die entscheidenden Kriterien benennen muss.

Statt der „Unzumutbarkeit“ der Stimmabgabe im Wahllokal für die Wähler dürfte der Gesetzgeber eigentlich die **negativen Auswirkungen einer Präsenzwahl auf das Pandemiegeschehen** vor Augen haben. Wenn dem so ist, muss dieses Kriterium Eingang in die gesetzliche Definition des wahrrechtlichen Gesundheitsnotstands finden. Das Kriterium der Zumutbarkeit vermag diesen Aspekt nicht zu erfassen, da es nicht um die

Zumutbarkeit für den einzelnen Wahlberechtigten geht, sondern darum, dass die Anwesenheit von Wählern (sowie Wahlhelfern und Beobachtern) im Wahllokal die Übertragung des Erregers derart zu befördern droht, dass es für den Schutz von Gesundheit und Leben schlechthin unabdingbar ist, die Präsenzwahl auszuschließen und die Wahlberechtigten auf die Briefwahl als einzig zulässige Form der Stimmabgabe zu verweisen. § 5 Abs. 2 Satz 1 ThürVorNWDG könnte zu diesem Zweck wie folgt formuliert werden:

**Ein wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand liegt vor, wenn im gesamten Wahlgebiet, einem Wahlkreis oder in einem Teil eines Wahlkreises die Durchführung der Wahlhandlung in Wahlräumen auch unter Berücksichtigung der Infektionsschutzkonzepte derart zur Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) beizutragen droht, dass der Ausschluss der Stimmabgabe im Wahlraum unabdingbar ist, um die Versorgungssicherheit im öffentlichen Gesundheitswesen aufrechtzuerhalten.**

Die Grundkonzeption der regionalen Gliederung und des Vorrangs des Infektionsschutzes bleibt erhalten. Statt auf irgendeine Krankheit nach dem Infektionsschutzgesetz wird – wie im neuen § 28a IfSG – explizit auf COVID-19 abgestellt. Außerdem wird angelehnt an Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayIfSG die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit im öffentlichen Gesundheitswesen als Ziel ausgewiesen. Denn nur vermittelt durch diese Kapazitätsbetrachtung ist der Gesundheits- und Lebensschutz einer sachgerechten rechtlichen Berücksichtigung zugänglich. Das Abstellen auf „Leben und Gesundheit“ ist viel zu pauschal, um die verfassungsrechtlich gebotene Abwägung anzuleiten. Mit dem „Ausschluss der Stimmabgabe im Wahlraum“ wird der Gesundheitsnotstand für das Wahlrecht spezifiziert. Das Kriterium der Unabdingbarkeit spiegelt die strengsten Anforderungen der Verhältnismäßigkeit wider.

**§ 5 Abs. 2 Satz 2 ThürVorNWDG sollte entfallen, da das Verbot von Zusammenkünften jeglicher Art keinen Zusammenhang zum Wahlgesehehen aufweist und daher zur spezifisch wahlrechtlichen Konkretisierung des Gesundheitsnotstands nichts beitragen kann.**

#### **dd) § 5 Abs. 3 ThürVorNWDG: Zuständigkeiten und Verfahren**

Der Gesetzentwurf differenziert bei der Zuständigkeit für die Feststellung des wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands nach dem Kriterium der regionalen Betroffenheit. Es erscheint jedoch angebracht, dass der **Landtag als demokratisch unmittelbar legitimates Organ** nicht nur im Fall eines landesweiten, sondern auch im Fall eines regional begrenzten Gesundheitsnotstands diesen feststellt. Es ist kein Grund dafür ersichtlich, weshalb die Landesregierung insoweit eine „bessere“ Entscheidung treffen könnte. Vielmehr werden dadurch verfassungsrechtliche Fragen der Gleichbehandlung aufgeworfen, die sich durch eine Konzentration der Entscheidungsgewalt beim Landtag von vornherein vermeiden lassen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Landeswahlausschuss, der im zweiten Schritt die Briefwahlordnung ausspricht, demokratisch nur schwach legitimiert ist. Könnte die Briefwahl für einen Teil des Wahlgebiets allein

im Zusammenspiel von Landesregierung und Landeswahlausschuss angeordnet werden, steht die ausreichende demokratische Legitimation dieser Entscheidung zumindest in Zweifel. Die Beteiligung des Gesundheitsausschusses des Landtages ändert daran wenig. Abgesehen davon erscheint es – sofern der Landtag an der vorgeschlagenen Regelung festhält – zweckmäßig, auch den Innenausschuss zu beteiligen, da die von § 5 Abs. 2 ThürVorNWDG verlangte Prognose wahlspezifische Aspekte umfasst (und umfassen muss!). Außerdem sollte die obligatorische Anhörung des Landeswahlleiters erwogen werden, um dessen wahlorganisatorische Expertise bei der Entscheidung berücksichtigen zu können.

§ 5 Abs. 3 ThürVorNWDG könnte wie folgt formuliert werden:

**Der Landtag stellt den wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand nach Anhörung des Landeswahlleiters und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der infektionsepidemiologischen Auswertungen des Robert Koch-Institutes gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 Infektionsschutzgesetz fest. Über die Feststellung des wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands sowie die wesentlichen Gründe der Entscheidung ist der Landeswahlleiter unverzüglich zu unterrichten.**

## **II. Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes**

Art. 2 des Gesetzentwurfs ändert § 8 und § 72 des Thüringer Landeswahlgesetzes. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der Änderung des § 8 ThürLWG nach dem Vorbild des Bundeswahlrechts (Art. 2 Nr. 1), beschränkt sich die Stellungnahme auf die verfassungsrechtliche Bewertung der Änderung des § 72 ThürLWG (Art. 2 Nr. 2).

### **1. Vorbemerkung**

Der neue Absatz 4 des § 72 ThürLWG trifft mit einer Verordnungsermächtigung Vorkehrungen für den Fall, dass infolge einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt die Durchführung von Versammlungen zur Aufstellung von Wahlbewerbern durch die Parteien ganz oder teilweise unmöglich wird. Auf die „verabredete“ Neuwahl im April 2021 soll diese Vorschrift keine Anwendung finden, da Art. 1 des Gesetzentwurfs als *lex specialis* vorgeht. Zur Beantwortung der **politischen Frage**, ob es empfehlenswert ist, eine solche Regelung im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren zu beraten, kann die Rechtswissenschaft nichts beitragen (**CDU-Frage 23**). Die nachstehenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen „Ob“ und „Wie“ der Verordnungsermächtigung legen jedoch nahe, dass die Frage, wie mit Force-Majeure-Fällen bei der Wahlvorbereitung umzugehen ist, einer eingehenden parlamentarischen Beratung bedarf, die Alternativvorschläge ernsthaft in Betracht zieht. Sofern der Landtag sich angesichts des Zeitdrucks des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens außerstande sieht, diese eingehende Beratung zu leisten, **empfiehlt es sich Art. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs zu streichen.**

## 2. „Ob“ der Verordnungsermächtigung

Der Gesetzgeber kann die Regelung einzelner wahlrechtlicher Fragen der Exekutive überlassen. Im Grundsatz spricht daher nichts gegen die hier gewählte Lösung, das für das Wahlrecht zuständige Ministerium zum Erlass einer Rechtsverordnung zu ermächtigen, um den Auswirkungen von Naturkatastrophen oder ähnlichen Ereignissen höherer Gewalt auf die Kandidatenaufstellung durch die Parteien zu begegnen. Die Delegationskompetenz des Landtags ist durch Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf. beschränkt, wonach das ermächtigende Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen muss. Eine weitere Grenze ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Wesentlichkeit**, nach dem der Gesetzgeber alle wesentlichen Fragen selbst regeln muss.<sup>55</sup> Obwohl die Wesentlichkeitstheorie keine trennscharfen Kriterien anbietet, steht außer Zweifel, dass das Wahlrecht aufgrund seiner konstitutiven Bedeutung für das parlamentarisch-demokratische Systems zu den grundlegenden normativen Bereichen gehört, in denen der Gesetzgeber zur Regelung der wesentlichen Fragen aufgerufen ist.

Dem entspricht es, dass die Wahlgesetze des Bundes und der Länder der Exekutive nur die Regelung formaler und organisatorischer Fragen der Wahldurchführung überlassen (vgl. § 71 ThürLWG), die entscheidenden prozeduralen und materiellen Regelungen hingegen selbst treffen. Die bestehenden Verordnungsermächtigungen umfassen daher auch nicht die Kandidatenaufstellung durch die Parteien. Der Ordnungsgeber kann derzeit lediglich Durchführungsbestimmungen über Einreichung, Inhalt und Form der Wahlvorschläge, ihre Prüfung, Zulassung, die Beseitigung von Mängeln, Rechtsbehelfe und die Bekanntgabe der Wahlvorschläge treffen (§ 71 Abs. 1 Nr. 9 ThürLWG). Die Aufstellung selbst wird hingegen im Wahlgesetz (§§ 23, 29 ThürLWG) und ergänzend in den Satzungen der Parteien geregelt. Das entspricht der **Bedeutung der Kandidatenaufstellung als „wesentliche Grundlage für den demokratischen Wahlvorgang“**<sup>56</sup> sowie der verfassungsrechtlich garantierten **Autonomie der Parteien** (Art. 21 Abs. 1 GG). Prozedurale und materielle Fragen der Kandidatenaufstellung können daher grundsätzlich nicht der Exekutive zur Regelung überlassen werden. Ob und inwieweit für Force-Majeure-Fälle eine Ausnahme von diesem Grundsatz anzuerkennen ist, ist differenziert zu beantworten.<sup>57</sup>

Allein aus dem **Zeitdruck**, der in kurzfristig eintretenden Fällen höherer Gewalt entstehen kann, ergibt sich jedenfalls **noch keine Rechtfertigung** für eine Delegation. Denn das vorliegende Gesetzgebungsverfahren belegt anschaulich, dass der Landtag auch in Krisensituationen zu einer eigenständigen Regelung in der Lage ist. Obwohl nicht

<sup>55</sup> Vgl. Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 156 ff.; zur Abgrenzung vom verordnungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz, der nicht eins zu eins auf die Länder übertragbar ist, vgl. Wallrabenstein, a. a. O., Art. 80 Rn. 43 f.; vgl. auch ThürVerfGH, Urt. v. 16.12.2020 – 14/18 –, juris, Rn. 103 f., der die Rspr. des BVerfG zum Bestimmtheitsgrundsatz als besondere Ausprägung des Wesentlichkeitsgrundsatzes übernimmt.

<sup>56</sup> v. Notz, VerfBlog, 19.10.2020, (URL = < <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/> >); DOI: 10.17176/20201019-233516-0).

<sup>57</sup> Vgl. v. Notz, VerfBlog, 19.10.2020, (URL = < <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/> >); DOI: 10.17176/20201019-233516-0).

jeder Regelungsvorschlag des Gesetzentwurfs unbesehen angenommen werden sollte, ist das Neuwahlgesetz 2021 doch – nach den vorgeschlagenen Anpassungen – geeignet, den Erschwernissen der pandemischen Krise zu begegnen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb der Landtag in künftigen Krisensituationen nicht erneut auf eine solche Maßnahmegesetzgebung zurückgreifen könnte, zumal er nach Verabschiedung des vorliegenden Gesetzentwurfs bereits über Erfahrungswerte verfügt.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass § 74 Abs. 4 ThürLWG-E grundsätzlich davon ausgeht, dass der **Landtag** in der Krisensituation **handlungsfähig** ist. Denn Satz 1 macht die Verordnungsermächtigung von der Feststellung des Landtages abhängig, dass die Durchführung von Versammlungen ganz oder teilweise unmöglich ist. Wenn der Landtag aber in der Lage ist, einen solchen Beschluss zu fassen, kann er auch – ggf. unter Kürzung der Fristen (§ 66 GeschO) – ein Maßnahmegesetz für die anstehende Wahl beschließen und dadurch von den bestehenden Regelungen des Landeswahlgesetzes und der Landeswahlordnung abweichen.

**Nur für den Fall, dass der Landtag selbst nicht mehr handlungsfähig ist, kann daher eine Verordnungsermächtigung den Anforderungen des Wesentlichkeitsgrundsatzes genügen.** Diesen Fall erfasst Art. 74 Abs. 4 Satz 2 ThürLWG-E, indem er die erforderliche Feststellung dem Wahlprüfungsausschuss zuweist. Die Voraussetzung, dass einem rechtzeitigen Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder der Landtag nicht beschlussfähig ist, begrenzt den Anwendungsbe-  
reich auf die Fälle, in denen auch an eine Maßnahmegesetzgebung nicht mehr zu denken ist. Nur dieser Teil der Verordnungsermächtigung sollte daher im Gesetzgebungsverfahren weiterverfolgt werden.

Zugunsten der vorgeschlagenen Gesamtregelung kann auch nicht ins Feld geführt werden, dass der Bundesgesetzgeber mit **§ 52 Abs. 4 BWahlG** eine vergleichbare Regelung getroffen hat. Gegen diese Vorschrift bestehen aus den genannten Gründen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken,<sup>58</sup> die die Vorschrift als ein denkbar ungeeignetes „Vorbild“ für eine landesrechtliche Regelung erscheinen lassen. Dass auch andere Länder diese fragwürdige bundesrechtliche Norm „abschreiben“,<sup>59</sup> sollte nicht als Beleg für deren Verfassungskonformität (miss-)verstanden werden. Vielmehr entspricht es in manchen Ländern schlicht der Üblichkeit, Vorschriften des Bundeswahlrechts weitgehend unbesehen in das eigene Wahlrecht zu übernehmen.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Vgl. v. Notz, VerBlog, 19.10.2020, (URL = < <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/> >; DOI: 10.17176/20201019-233516-0); Kingreen, Ito v. 21.10.2020, (URL = < <https://www.ito.de/recht/hintergruende/h/corona-krise-parlament-ermaechtigung-verordnungen-verfassungsrecht-pandemie-covid-19-regieren/> >). Wenig aussagekräftig ist dagegen die Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, WD 3-3000-178/20, die (offenbar) die Regelung des Aufstellungsverfahrens durch den Ordnungsgeber für grundsätzlich zulässig hält und verfassungsrechtliche Anforderungen bzgl. des „Wie“ der Ermächtigung skizziert.

<sup>59</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung NRW v. 3.11.2020, LT-Drs. 17/11681.

<sup>60</sup> Vgl. Kaiser/Michl, in: dies. (Hrsg.), Landeswahlrecht, 2020, S. 481 (483 ff.).



### 3. „Wie“ der Verordnungsermächtigung

#### a) (Kein) Zustimmungserfordernis

Ausweislich der Entwurfsbegründung ist § 72 Abs. 4 ThürLWG-E dem inzwischen in Kraft getretenen § 52 Abs. 4 BWahlG „nachgebildet“. Nicht übernommen wurde das im Bundesrecht vorgesehene **Zustimmungserfordernis** des Parlaments, das die Verordnungsermächtigung ad absurdum führt, drängt sich doch die Frage auf: „[W]arum kann der Bundestag ein von ihm selbst erlassenes Gesetz nicht auch selbst ändern, statt einer ministeriellen Rechtsverordnung zuzustimmen, die von diesem abweicht?“<sup>61</sup> Sofern § 72 Abs. 4 ThürLWG-E auf das unter Wesentlichkeitsgesichtspunkten zulässige Maß begrenzt wird (Handlungsunfähigkeit des Landtags), sollte jedoch entsprechend dem bundesrechtlichen „Vorbild“ der Erlass der Verordnung von der Zustimmung des Wahlprüfungsausschusses abhängig gemacht werden. So wird zumindest eine basale Mitwirkung der gesetzgebenden Gewalt an der Abweichung vom geltenden Wahlrecht sichergestellt. Da § 72 Abs. 4 Satz 2 ThürLWG-E davon ausgeht, dass der Wahlprüfungsausschuss handlungsfähig ist, stehen seiner weiteren Beteiligung am Prozess der Verordnungsgebung auch keine faktischen Hindernisse entgegen.

#### b) Unmöglichkeit von Präsenzversammlungen

§ 72 Abs. 4 ThürLWG ist auf den Fall zugeschnitten, dass infolge eines Ereignisses höherer Gewalt die Durchführung von Parteiversammlungen zur Wahl von Delegierten und Wahlbewerbern (§ 23 ThürLWG) **ganz oder teilweise unmöglich** sind. Ob diese „Unmöglichkeit“ überhaupt eintreten kann, ist bereits zweifelhaft. Zu § 52 Abs. 4 BWahlG wurde zutreffend bemerkt: „Tatsächliche Unmöglichkeit wird kaum je vorliegen, jedenfalls nicht pauschal für alle politischen Parteien und alle Aufstellungsversammlungen, denn die einen haben vielleicht besonders viele Mitglieder, die anderen besonders alte, die dritten haben Schwierigkeiten, einen ausreichend großen Versammlungsraum zu finden oder ihn zu bezahlen. Gleiches gilt für die rechtliche Unmöglichkeit – unterstellt, dass es eine solche überhaupt geben kann, auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes also wahlrechtliche Regelungen suspendiert und Parteiaufstellungsversammlungen untersagt werden können.“<sup>62</sup> – Die angesprochene Suspension wahlrechtlicher Vorschriften durch eine auf das Bundes-Infektionsschutzgesetz gestützte Verordnung oder Verfügung muss bei Landtagswahlen bereits aufgrund der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Landeswahlrecht ausscheiden.<sup>63</sup> Unklar ist schließlich, worauf sich die „Teilunmöglichkeit“ bezieht: „Reicht es [...], dass eine Partei betroffen ist, um die *teilweise* Unmöglichkeit für alle festzustellen? Oder muss die Unmöglichkeit – *soweit erforderlich* – je nach regionalem Infektionsgeschehen für

<sup>61</sup> Kingreen, Ito v. 21.10.2020, (URL = < <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-krise-parlament-ermaechtigung-verordnungen-verfassungsrecht-pandemie-covid-19-regieren/> > )

<sup>62</sup> v. Notz, VerfBlog, 19.10.2020, (URL = < <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/> > ; DOI: 10.17176/20201019-233516-0).

<sup>63</sup> Vgl. Gietl/Michl, Ito, 20.3.2020 (URL = < <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-bayern-kommunalwahl-stichwahl-anordnung-briefwahl-rechtswidrig/> > ) zur entsprechenden Situation bzgl. der Anordnung der Briefwahl in Bayern. Der Bayerische Landtag hat auf die Kritik hin eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung geschaffen.

jede Versammlung einer jeden Partei gesondert festgesetzt werden?“<sup>64</sup> Die Unmöglichkeit im Sinne der Verordnungsermächtigung ist selbst „[e]in Ding der Unmöglichkeit“.<sup>65</sup> Diese Einschätzung wird dadurch bestätigt, dass weder der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD<sup>66</sup> noch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages<sup>67</sup> den entscheidenden Begriff der Unmöglichkeit näher konkretisieren. Das kann aufgrund der Inadäquanz des Unmöglichkeitsbegriffs für das Regelungsziel der Verordnungsermächtigung nicht verwundern.

Da das zentrale Tatbestandsmerkmal der Verordnungsermächtigung unbestimmt ist, **verstößt die vorgeschlagene Regelung gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf.** Dieser Verstoß kann auch nicht etwa dadurch „geheilt“ werden, dass die Unmöglichkeit von Versammlungen durch den Landtag oder den Wahlprüfungsausschuss festgestellt wird. Das Bestimmtheitsgebot verlangt nämlich, dass bereits dem Gesetz zu entnehmen ist, unter welchen Voraussetzungen die Exekutive von der Ermächtigung Gebrauch machen kann (Vorhersehbarkeit).<sup>68</sup> Ein feststellender Landtags(ausschuss)beschluss enthebt nicht von diesem Erfordernis.

Welches Kriterium stattdessen als Anknüpfungspunkt für eine Verordnungsermächtigung gewählt werden sollte, bedarf der vertieften parlamentarischen Erörterung, die hier nicht vorweggenommen werden kann. Anstatt auf die Unmöglichkeit von Versammlungen abzustellen, könnte man etwa fragen, ob es den Parteien infolge des Force-Majeure-Ereignisses **unzumutbar** ist, Aufstellungsversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 ThürLWG, also Versammlungen unter Anwesenden, durchzuführen. Das Kriterium der Unzumutbarkeit ist einerseits flexibel genug, um die Auswirkungen verschiedener Arten von Naturkatastrophen und ähnlichen Ereignissen zu erfassen. Andererseits verlangt es nach einer Abwägung aller relevanten Umstände der Krisensituation. Im Falle einer Pandemie müssten so etwa die Möglichkeit von Infektionsschutzmaßnahmen und die Hinnehmbarkeit des Infektionsrisikos berücksichtigt werden. Auch Gesichtspunkte wie organisatorische Erschwernisse oder die zu erwartende Teilnehmerzahl müssen in die Abwägung Eingang finden.

### c) Abweichungsmöglichkeiten

Satz 3 lässt ganz allgemein eine **Abweichung** vom Landeswahlgesetz, von der Landeswahlordnung und (sofern es nicht rechtzeitig geändert werden kann) vom Satzungsrecht der Parteien zu und listet in vier Nummern nur beispielhaft Abweichungsmöglichkeiten auf. Das wird den Anforderungen des Wesentlichkeitsgrundsatzes nicht gerecht, da der Gesetzgeber in der Lage ist, die Abweichungsmöglichkeiten präziser zu umschreiben. Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bemerken dazu, es erscheine „in Anbetracht der Verschiedenartigkeit der von der Ermächtigung erfassten

<sup>64</sup> v. Notz, VerfBlog, 19.10.2020, (URL = < <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/> >; DOI: 10.17176/20201019-233516-0).

<sup>65</sup> v. Notz, VerfBlog, 19.10.2020, (URL = < <https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/> >; DOI: 10.17176/20201019-233516-0).

<sup>66</sup> BT-Drs. 19/20596.

<sup>67</sup> WD 3-3000-178/20.

<sup>68</sup> Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 80 Rn. 42 f.

Situationen (Naturkatastrophen und ähnliche Ereignisse höherer Gewalt) sinnvoll, keine detaillierte Vollregelung zu erlassen, sondern der Exekutive einen Spielraum zu eröffnen, welche konkreten Abweichungen von den Bestimmungen zur Kandidatenaufstellung geeignet und erforderlich sind, um die Benennung der Kandidaten zu ermöglichen, wenn Versammlungen ganz oder teilweise unmöglich sind“.<sup>69</sup> Diese Einschätzung ist indes nur auf den ersten Blick plausibel. Bei näherem Hinsehen erweist sich der vermeintlich notwendige Gestaltungsspielraum der Exekutive als Konsequenz des unbestimmt gefassten Verordnungstatbestandes. Weil unklar ist, wann eine Versammlung „unmöglich“ ist, lässt sich auch nicht sagen, welche Maßnahmen getroffen werden müssen.

Wird das unbrauchbare Kriterium der „Unmöglichkeit“ von Versammlungen aufgegeben und durch ein Kriterium ersetzt, das den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügt, lassen sich davon ausgehend auch **präzise Vorgaben** für den Inhalt der abweichenden Rechtsverordnung machen. So sollte der Verordnungsgeber auf einen Katalog von Handlungsmöglichkeiten („**numerus clausus**“) beschränkt sein, die vom Gesetzgeber klar umschrieben sind. Eine bloß beispielhafte Aufzählung von Abweichungsmöglichkeiten genügt den Grundsätzen der Bestimmtheit und Wesentlichkeit angesichts der fundamentalen Bedeutung der Kandidatenaufstellung für die Vorbereitung der Wahl nicht. Da jede Abweichung vom Leitbild der Präsenzversammlung eine Beeinträchtigung der innerparteilichen Demokratie darstellt (s. o.), sollte der Katalog zudem eine Stufenfolge zum Ausdruck bringen, wonach weniger beeinträchtigende Maßnahmen vor stärker beeinträchtigenden Maßnahmen zu treffen sind (Erforderlichkeit). Den Orientierungspunkt bildet dabei die Präsenzversammlung, auf der alle Kandidaten die Chance haben, sich und ihr Programm den Mitgliedern/Delegierten vorzustellen, und daraufhin in einer Wahl, die den allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen genügt, gewählt werden.

Das mildeste Mittel in einer solchen **Stufenfolge** könnte die oben vorgeschlagene Fassung des § 2 Abs. 2 ThürVorNWDG bilden, wonach die Bewerber in audiovisuell miteinander verbundenen Teilversammlungen gewählt werden können. Beispielhaft ist diese Variante bereits in § 72 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 ThürLWG-E aufgeführt, wobei die Formulierung („elektronische Kommunikation“) aus dem Prinzip der innerparteilichen Demokratie nicht genügt, da sie keine synchrone Bild- und Tonübertragung verlangt (s. o.). § 72 Abs. 4 Satz 3 Nr. 3 ThürLWG entfernt sich mit der vorgesehenen „virtuellen“ Mitgliederversammlung einen Schritt weiter vom Leitbild der Präsenzversammlung und könnte daher die zweite Stufe bilden. Unverzichtbar ist auch hier eine synchrone Bild- und Tonübertragung. Außerdem sollte der irreführende Begriff der „Schlussabstimmung“ (s. o.) vermieden und stattdessen klargestellt werden, dass die Wahl der Kandidaten nicht elektronisch erfolgen kann. Für Listenaufstellungen erscheint diese Variante daher wenig praktikabel (s. o.), sie könnte aber für die Aufstellung von Wahlkreis-kandidaten Anwendung finden.

---

<sup>69</sup> WD 3-3000-178/20, S. 7.

Neben der Durchführung von virtuell verbundenen Teilversammlungen (Stufe 1) und rein virtuellen Versammlungen (Stufe 2) besteht für die in § 74 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 ThürLWG-E vorgesehene **Reduzierung der Vertreterzahl und Ersetzung der Mitglieder durch eine Vertreterversammlung** kein sinnvoller Anwendungsbereich. Die damit einhergehenden Eingriffe in die innerparteiliche Demokratie (Abweichung von der Satzung ohne Parteitagsbeschluss!) sind **nicht erforderlich**, da jedenfalls virtuelle Versammlungen auch mit einer größeren Teilnehmerzahl durchgeführt werden können. Die in § 74 Abs. 4 Satz Nr. 4 ThürLWG-E vorgesehene Wahl von Wahlbewerbern und Vertretern im Wege der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnen- und Briefwahl ist nur als (notwendige) Ergänzung zur virtuellen Mitgliederversammlung akzeptabel. Verzichtet werden kann auf diese Versammlung nicht.

#### **4. Regelungsvorschlag**

Sofern sich der Landtag entscheidet, eine Verordnungsermächtigung zu beschließen, könnte diese wie folgt formuliert werden:

**(4) <sup>1</sup>Um die Benennung von Wahlbewerbern durch die Parteien im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt zu gewährleisten, wird das für Wahlrecht zuständige Ministerium ermächtigt, abweichend von § 23 Abs. 1 und den Satzungen der Parteien zu bestimmen, dass**

**1. Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 in der Form miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundener gleichzeitiger Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchgeführt werden können (verbundene Teilversammlungen)**

**2. und, sofern die Bestimmung nach Nummer 1 nicht ausreicht, um die Benennung der Wahlbewerber zu gewährleisten, Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 ausschließlich im Wege der elektronischen Kommunikation durchzuführen (virtuelle Versammlung).**

<sup>2</sup>Bei verbundenen Teilversammlungen sind Beratungen und Abstimmungen zeitgleich in Bild und Ton in alle Veranstaltungsräume zu übertragen. <sup>3</sup>Bei virtuellen Versammlungen sind Beratungen und Abstimmungen zeitgleich in Bild und Ton an alle Teilnehmer zu übertragen; die Parteien haben darüber hinaus sicherzustellen, dass alle Teilnehmer ihre Mitgliederrechte mit Ausnahme des Wahlrechts im Wege elektronischer Kommunikation ausüben können. <sup>4</sup>§ 23 Abs. 3 Satz 1 bleibt unberührt; bei virtuellen Versammlungen ist Briefwahl zulässig.

**(5) Eine Rechtsverordnung nach Absatz 4 kann nur erlassen werden, wenn dem Zusammentritt des Landtags unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder er nicht beschlussfähig ist und der nach § 55 gebildete Ausschuss zu einem Zeitpunkt, der näher als neun Monate vor Beginn des nach Artikel 50 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen bestimmten Zeitraums liegt, feststellt, dass den Parteien die Durchführung von Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 infolge der Naturkatastrophe oder des ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt unzumutbar ist.**

## Anhang: Regelungsvorschläge

Artikel 1 Thüringer Gesetz für den Fall einer vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen im Jahre 2021 (ThürVorNWDG 2021)	
§ 2	§ 2
(1) Für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen des Landtags sind in den Fällen des § 22 Abs. 2 Satz 2 Thüringer Landeswahlgesetz 125 und des § 29 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Landeswahlgesetz 500 eigenhändig unterzeichnete Unterschriften von Wahlberechtigten notwendig.	(1) Für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen des Landtags sind in den Fällen des § 22 Abs. 2 Satz 2 Thüringer Landeswahlgesetz <b>[x &lt; 125]</b> und des § 29 Abs. 1 Satz 2 Thüringer Landeswahlgesetz <b>[x &lt; 500]</b> eigenhändig unterzeichnete Unterschriften von Wahlberechtigten notwendig.
(2) Die Parteien können für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen auch ohne Ermächtigung in der Satzung ihre Bewerber für die Landtagswahl in den Versammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 Thüringer Landeswahlgesetz auch gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie wählen.	<b>(2) Die Parteien können für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen auch ohne Ermächtigung in der Satzung Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 Thüringer Landeswahlgesetz in der Form miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundener gleichzeitiger Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchführen. Die Beratungen und Abstimmungen sind zeitgleich in Bild und Ton in alle Veranstaltungsräume zu übertragen. Im Übrigen bleibt § 23 Thüringer Landeswahlgesetz unberührt.</b>
(3) Darüber hinaus können die Parteien für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen auch ohne Ermächtigung in der Satzung ihren Mitgliedern ermöglichen, die Bewerber ausschließlich im Wege der elektronischen Kommunikation oder in der Form der Briefwahl zu wählen, wenn die Durchführung von Versammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 Thüringer Landeswahlgesetz für die Partei aufgrund der örtlichen Pandemiesituation nicht möglich oder zu erwarten ist, dass aufgrund der Pandemiesituation ein wesentlicher Teil der Mitglieder ihr Wahlrecht andernfalls nicht ausüben können. Im Falle der Durchführung der Wahl im Wege der elektronischen Kommunikation ist die Schlussabstimmung in geheimer Abstimmung per Briefwahl durchzuführen. Die Parteien haben auf geeignete Weise durch schriftliche Versicherung an Eides Statt durch den Leiter der Versammlung und zwei von der Versammlung bestimmten Teilnehmern gegenüber dem Wahlkreisausschuss nachzuweisen, dass die Wahl der Bewerber in den Formen des Satzes 1 unter Beachtung der Grundsätze der Geheimheit der Wahl	entfällt

erfolgt ist. Satz 3 gilt entsprechend für den Nachweis der Aufstellung der Landesliste gegenüber dem Landeswahlausschuss. Der Landeswahlleiter kann den Parteien Anwendungshinweise für den Inhalt und die Gestaltung der Nachweise geben. § 23 Abs. 6, § 29 Abs. 6 Thüringer Landeswahlgesetz sowie § 2 Abs. 5 und § 37 Abs. 4 Thüringer Landeswahlordnung finden im Übrigen sinnngemäße Anwendung.	
§ 3  Die Wahl dauert von 8 Uhr bis 20 Uhr. Sobald die Wahlzeit abgelaufen ist, wird dies vom Wahlvorsteher bekannt gegeben. Von da ab sind nur noch die Wähler zur Stimmabgabe zuzulassen, die vor Ablauf der Wahlzeit erschienen sind und sich im Wahlraum oder aus Platzgründen davor befinden. Nach Ablauf der Wahlzeit eintreffenden Personen ist der Zutritt zur Stimmabgabe zu sperren. Nachdem die vor Ablauf der Wahlzeit erschienenen Wähler ihre Stimme abgegeben haben, erklärt der Wahlvorsteher die Wahlhandlung für geschlossen.	§ 3  (1) Die Wahl dauert von 8 Uhr bis 20 Uhr. Sobald die Wahlzeit abgelaufen ist, wird dies vom Wahlvorsteher bekannt gegeben. Von da ab sind nur noch die Wähler zur Stimmabgabe zuzulassen, die vor Ablauf der Wahlzeit erschienen sind und sich im Wahlraum oder aus Platzgründen davor befinden. Nach Ablauf der Wahlzeit eintreffenden Personen ist der Zutritt zur Stimmabgabe zu sperren. Nachdem die vor Ablauf der Wahlzeit erschienenen Wähler ihre Stimme abgegeben haben, erklärt der Wahlvorsteher die Wahlhandlung für geschlossen.  (2) Bei der Briefwahl hat der Wähler seinen Wahlbrief so rechtzeitig zu übersenden, dass er spätestens am Wahltag bis 20 Uhr eingeht. Im Übrigen bleibt § 36 Thüringer Landeswahlgesetz unberührt.
§ 4 [...]	<i>Alternativvorschlag: Verordnungsermächtigung. Sofern an gesetzlicher Regelung des Infektionsschutzes festgehalten wird, sollte das Verhältnis zu § 32 ThürLWG klargestellt werden. Außerdem sind die in Bezug genommenen §§ 3 bis 5 der Infektionsschutz-GrundVO auf ihre Adäquanz/Kompatibilität zu überprüfen; die Verweisung ist ggf. zu präzisieren</i>
§ 5	entfällt
(1) [...]	<i>Falls § 5 nicht entfällt:  Festlegung des letztmöglichen Zeitpunkts des Beschlusses; Regelung des Umgangs mit bereits versandten Briefwahlunterlagen/Wahlbriefen; Vorkehrungen gegen „zweifache“ Stimmabgabe per Briefwahl.</i>
(2) Ein wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand liegt vor, wenn im gesamten Wahlgebiet, einem Wahlkreis oder in einem Teil eines Wahlkreises	<i>Falls § 5 nicht entfällt:</i>  (2) Ein wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand liegt vor, wenn im gesamten Wahlgebiet, einem Wahlkreis oder in einem Teil eines Wahlkreises

<p>eine übertragbare Krankheit im Sinne des Infektionsschutzgesetzes in der Bevölkerung so zahlreich oder in so schwerer Ausprägung auftritt oder aufzutreten droht, dass dadurch Gesundheit und Leben einer Vielzahl von Menschen auch unter Berücksichtigung der Infektionsschutzkonzepte ernsthaft gefährdet erscheint und es für die Wahlberechtigten unzumutbar ist, zum Zwecke der Stimmabgabe einen Wahlraum aufzusuchen. Ein Gesundheitsnotstand kann insbesondere vorliegen, wenn im Wahlgebiet oder in Teilen davon Zusammenkünfte jeglicher Art aufgrund von Maßnahmen und Anordnungen nach dem Infektionsschutzgesetz durch die Gesundheitsbehörden untersagt worden sind.</p>	<p>die Durchführung der Wahlhandlung in Wahlräumen auch unter Berücksichtigung der Infektionsschutzkonzepte derart zur Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) beizutragen droht, dass der Ausschluss der Stimmabgabe im Wahlraum unabdingbar ist, um die Versorgungssicherheit im öffentlichen Gesundheitswesen aufrechtzuerhalten.</p>
<p>(3) Der Landtag stellt den wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand fest, wenn das gesamte Wahlgebiet betroffen ist. Im Übrigen stellt die Landesregierung im Einvernehmen mit dem für das Gesundheitswesen zuständigen Landtagsausschuss den wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand fest. Das für den Gesundheitsschutz zuständige Ministerium bereitet unter Berücksichtigung der Ergebnisse der infektionsepidemiologischen Auswertungen des Robert Koch-Institutes gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 Infektionsschutzgesetz die Entscheidung der Landesregierung vor. Die Entscheidung des Landtags geht der Entscheidung der Landesregierung vor. Über die Feststellung des wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands sowie die wesentlichen Gründe der Entscheidung ist der Landeswahlleiter unverzüglich zu unterrichten.</p>	<p><i>Falls § 5 nicht entfällt:</i></p> <p>(3) Der Landtag stellt den wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand nach Anhörung des Landeswahlleiters und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der infektionsepidemiologischen Auswertungen des Robert Koch-Institutes gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 Infektionsschutzgesetz fest. Über die Feststellung des wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands sowie die wesentlichen Gründe der Entscheidung ist der Landeswahlleiter unverzüglich zu unterrichten.</p>
<p>Art. 2 Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes</p>	
<p>2. Dem § 72 wird folgender Absatz 4 angefügt:</p> <p>„(4) Das für Wahlrecht zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt durch Rechtsverordnung von den Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern abweichende Regelungen zu treffen und Abweichungen der Parteien von entgegengesetzten Bestimmungen ihrer Satzungen zu-</p>	<p><i>entfällt; falls Nr. 2 nicht entfällt:</i></p> <p>2. Dem § 72 wird folgender Absatz 4 angefügt:</p> <p>„(4) Um die Benennung von Wahlbewerbern durch die Parteien im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt zu gewährleisten, wird das für Wahlrecht zuständige Ministerium ermächtigt, abweichend von § 23 Abs. 1 und den Satzungen der Parteien zu bestimmen, dass</p>

zulassen, um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen, soweit erforderlich, zu ermöglichen, wenn der Landtag zu einem Zeitpunkt, der näher als neun Monate vor dem Beginn des nach Artikel 50 Abs. 1 Satz 2 Verfassung des Freistaats Thüringen bestimmten Zeitraums liegt, feststellt, dass die Durchführung von Versammlungen ganz oder teilweise unmöglich ist. Stehen einem rechtzeitigen Zusammentritt des Landtags unüberwindliche Hindernisse entgegen oder ist er nicht beschlussfähig, so entscheidet der nach § 55 gebildete Ausschuss über die Feststellung. Durch Rechtsverordnung nach Satz 1 können Regelungen getroffen werden, die den Parteien für die Wahl bei Vorliegen der in Satz 1 genannten Umstände eine Abweichung von den entgegenstehenden Bestimmungen dieses Gesetzes, der Thüringer Landeswahlordnung und, sofern eine Satzungsänderung wegen der in Satz 1 genannten Umstände und der in diesem Gesetz und der Thüringer Landeswahlordnung bestimmten Fristen und Termine nicht mehr rechtzeitig möglich ist, ihre Satzungen ermöglichen, insbesondere

1. um die Wahl der Wahlbewerber und der Vertreter für die Vertreterversammlungen unter Verringerung der satzungsmäßigen Zahl der Vertreter in der Vertreterversammlung oder anstatt durch eine Mitgliederversammlung durch eine Vertreterversammlung durchführen zu können,
2. um Mitglieder- oder Vertreterversammlungen in der Form mehrerer miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundener gleichzeitiger Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchführen zu können,
3. um die Wahrnehmung des Vorschlagsrechts, des Vorstellungsrechts und der sonstigen Mitgliederrechte mit Ausnahme der Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag ausschließlich oder zusätzlich im Wege elektronischer Kommunikation ermöglichen zu können,
4. um die Wahl von Wahlbewerbern von Vertretern für die Vertreterversammlungen im Wege der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnenwahl und Briefwahl durchführen zu können.“

**1. Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 in der Form miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundener gleichzeitiger Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchgeführt werden können (verbundene Teilversammlungen)**

**2. und, sofern die Bestimmung nach Nummer 1 nicht ausreicht, um die Benennung der Wahlbewerber zu gewährleisten, Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 ausschließlich im Wege der elektronischen Kommunikation durchgeführt werden können (virtuelle Versammlung).**

Bei verbundenen Teilversammlungen sind Beratungen und Abstimmungen zeitgleich in Bild und Ton in alle Veranstaltungsräume zu übertragen. Bei virtuellen Versammlungen sind Beratungen und Abstimmungen zeitgleich in Bild und Ton an alle Teilnehmer zu übertragen; die Parteien haben darüber hinaus sicherzustellen, dass alle Teilnehmer ihre Mitgliederrechte mit Ausnahme des Wahlrechts im Wege elektronischer Kommunikation ausüben können. § 23 Abs. 3 Satz 1 bleibt unberührt; bei virtuellen Versammlungen ist Briefwahl zulässig.

**(5) Eine Rechtsverordnung nach Absatz 4 kann nur erlassen werden, wenn dem Zusammentritt des Landtags unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen oder er nicht beschlussfähig ist und der nach § 55 gebildete Ausschuss zu einem Zeitpunkt, der näher als neun Monate vor Beginn des nach Artikel 50 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen bestimmten Zeitraums liegt, feststellt, dass den Parteien die Durchführung von Mitglieder- und Vertreterversammlungen im Sinne des § 23 Abs. 1 infolge der Naturkatastrophe oder des ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt unzumutbar ist.“**



## Landtag Fuchs, Iris

---

**Von:** Michl, Fabian  
**Gesendet:** Donnerstag, 7. Januar 2021 16:06  
**An:** Landtag Poststelle  
**Betreff:** Innen- und Kommunalausschuss | Anhörungsverfahren zu Drs. 7/2043 | Schriftliche Stellungnahme  
**Anlagen:** Michl\_Stellungnahme\_ThürLT-Drs.\_7-2043.pdf; ANL5.pdf; ANL6.pdf

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf Ihr Anhörungsschreiben vom 7.12.2020 übersende ich Ihnen anbei meine schriftliche Stellungnahme nebst unterzeichneten Formblättern. Angesichts des Umfangs der Stellungnahme darf ich eine alsbaldige Übersendung an die Ausschussmitglieder anregen.

An der mündlichen Anhörung am 19.1.2021 werde ich physisch präsent teilnehmen.

Bei Rückfragen stehe ich Ihnen gern zur Verfügung, per E-Mail oder unter meiner Home-Office-Nummer

Mit freundlichen Grüßen  
Fabian Michl

--

Dr. Fabian Michl, LL.M. (Edin.)  
– Akademischer Rat a. Z. –  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verfassungstheorie  
Rechtswissenschaftliche Fakultät  
Universität Münster  
Bispinghof 24/25 | 48143 Münster

**Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BZD bearbeitet.**