

THÜR. LANDTAG POST
14.01.2021 07:33

889/2021

Stellungnahme
für die mündliche Anhörung
des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtages
am 19. Januar 2021 in Erfurt
zu dem

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

für ein

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

Drucksache 7/2043 (korrigierte Fassung) vom 4. 11. 2020

Gliederung

- A Zusammenfassung
- B Prüfungsgegenstand
- C Prüfungsmaßstäbe
- D Zu Art. 1 insgesamt sowie zu Art. 1 § 1 d.E.
- E Zu Art. 1 § 2 d.E.
- F Zu Art. 1 § 3 d.E.
- G Zu Art. 1 § 4 d.E.
- H Zu Art. 1 § 5 d.E.
- I Zu Art. 2 Nr. 1 d.E. (Änderung des § 8 LWG)
- J Zu Art. 2 Nr. 2 d.E. (Ergänzung des § 72 LWG)
- K Zu Art. 3 d.E. (Änderung des § 56 LWO)
- L Zu Art. 4 d.E. (Geltungsdauer)

A Zusammenfassung

1. Der Gesetzentwurf (Drucks. 7/2043) ist verfassungskonform; er verstößt nicht gegen das GG oder die ThürVerf. Er ist - bei Verbesserungsbedarf im einzelnen - geeignet, eine Neuwahl des Thüringer Landtags im Jahr 2021 unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie durchzuführen.
2. Es erscheint sachgerecht, die Regelungsmaterien der Art. 1 d.E. sowie die der Art. 2 und 3 d.E. im Landtag gemeinsam zu beraten. Denn es

handelt sich um ineinander greifende Regelungen, deren Befristung auf das Jahr 2021 zum Teil nicht überzeugt und die deshalb auf Dauer gelten sollten. Im Übrigen ist der Landtag in der Gestaltung seiner Verfahren und Beratungen frei¹.

3. Der Thüringer Gesetzgeber hat die Kompetenz, Regelungen zur Aufstellung von Wahlvorschlägen zu erlassen, auch wenn er damit in die Satzungsautonomie der Parteien eingreift. Regelungen zur Wahlbewerberaufstellung gehören zum Wahlrecht und sind kein dem Bundesgesetzgeber vorbehaltenes Parteienrecht.
4. 1. Die Reduzierung der Unterschriftsquoren sind bei einer Landtagswahl unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie von Verfassungs wegen geboten. In die Herabsetzung müssen auch die „anderen Wahlkreisvorschläge“ i. S. von § 22 Abs. 3 LWG einbezogen werden.
4. 2. Die Verweisung in Art. 1 § 2 Abs. 2 d.E. auf § 5 Abs. 2 MaßnahmeG sollte in Verweisung auf § 5 Abs. 4 MaßnahmeG verändert werden.
4. 3. Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E. sollte im Interesse einer verfassungskonformen Anwendung des NeuwahlG durch die Hinweise ergänzt werden, daß dabei die Teilnahmemöglichkeit aller Parteimitglieder sowie deren Vorschlags- und Vorstellungsrecht gewahrt werden.
4. 4. Die Regelungen aus Art. 1 § 2 Abs. 1 und 2 sollten unbefristet gelten. Die Halbierung der Unterschriftsquoren sowie die Abweichungsmöglichkeiten der Parteien von ihren Satzungen könnte mit einem § 72a „Sonderbestimmungen für den Fall vorzeitiger Beendigung der Wahlperiode des Landtags“ in das LWG übernommen werden.
5. Die Regelung aus Art. 1 § 3 über die Stimmabgabe am Ende der Wahlzeit d.E. sollte auf Dauer gelten und mit der Parallelregelung in Art. 3 d.E. in das LWG übernommen werden.
6. 1. Die Verweisung in Art. 1 § 4 d.E. auf die §§ 3 bis 5 der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO sollte zur Vermeidung von Wahlrechtsausschlüssen eingeschränkt werden.
6. 2. Eine Kontaktnachverfolgung zu den in einem Wahllokal anwesenden Personen wäre zulässig.
7. 1. Die Landtagswahl kann bei Vorliegen eines wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands ganz oder regional beschränkt ausschließlich als Briefwahl durchgeführt werden. Art. 1 § 5 d.E. ist verfassungskonform.
7. 2. Wegen der Möglichkeit ausschließlicher Briefwahl sollte die eidesstattliche Versicherung der Briefwähler auf das unbeobachtete Kennzeichnen des Stimmzettels erweitert und weitere Schutzmaßnahmen getroffen werden.
8. Von den vorgesehenen Neuregelungen einschließlich einer ausschließlichen Briefwahl sind keine ins Gewicht fallenden Gefahren für die Integrität der Landtagswahl zu erwarten.

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

9. Der Landeswahlausschuß sollte durch 2 Richter des Thüringer OVG ergänzt werden.
10. Die neue VO-Ermächtigung des § 72 Abs. 4 LWG ist verfassungskonform und praktikabel.

B Prüfungsgegenstand

Der Gesetzentwurf in Drucks. 7/2043 vom 4. 11. 2020 (im Folgenden als E bezeichnet) besteht aus zwei Teilen:

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

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

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

- In § 1: Bei vorzeitigen Neuwahlen des Landtages im Jahr 2021 sollen die Regelungen des NeuwahlG an die Stelle der entsprechenden Regelungen des LWG und der LWO treten. Die Bestimmungen über die Abkürzungen von Fristen und Terminen der VO vom 27. 2. 2020 (GVBl. S. 89) bleiben unberührt.
- In § 2:
 - § 2 Abs. 1 halbiert die Unterschriftsquoren für Wahlvorschläge von Parteien.
 - § 2 Abs. 2: Bei vorzeitigen Neuwahlen können die Parteien ihre Wahlbewerber auch ohne Ermächtigung in ihren Satzungen nach den Regelungen in § 5 Abs. 2 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie vom 27. 3. 2020 (BGBl. I S. 569, 570) wählen.
 - § 2 Abs. 3: Bei vorzeitigen Neuwahlen können die Parteien ihre Wahlbewerber auch ohne Ermächtigung in ihren Satzungen ausschließlich im Wege elektronischer Kommunikation oder in Form der Briefwahl wählen, wenn die Durchführung von Versammlungen aufgrund der örtlichen Pandemiesituation nicht möglich oder zu erwarten ist, daß in Folge der Pandemiesituation ein wesentlicher Teil der Mitglieder ihr Wahlrecht sonst nicht ausüben können. Bei elektronischer Kommunikation ist die Schlußabstimmung geheim per Briefwahl durchzuführen. Die Sätze

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

3 bis 6 treffen dazu weitere Durchführungsregelungen.

§ 2 Abs. 4 schreibt die Zurückweisung von Wahlvorschlägen vor, die den Anforderungen des NeuwahlG nicht entsprechen.

- § 3 verlängert die Wahlzeit von 18 auf 20 Uhr und trifft Regelungen zum Abschluss der Wahlhandlung, wenn sich bis zum Ablauf der Wahlzeit noch Wähler im Wahlraum oder davor befinden.
- § 4 schreibt für die Einrichtung der Wahlräume sowie die Durchführung der Wahlhandlung ein Infektionsschutzkonzept vor.
- In § 5:

Nach § 5 Abs. 1 kann der Landeswahlausschuß (LWA) anordnen, daß die Wahl im gesamten Wahlgebiet, in einem Wahlkreis oder in einem Teil eines Wahlkreises ausschließlich als Briefwahl durchgeführt wird, wenn innerhalb der 70-Tagesfrist des Art. 50 Abs. 2 Satz 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen (ThürVerf) ein wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand festgestellt wird.

§ 5 Abs. 2 beschreibt die Voraussetzungen für den wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand.

§ 5 Abs. 3 regelt, daß der wahlrechtliche Gesundheitsnotstand vom Landtag festgestellt wird, wenn das gesamte Wahlgebiet betroffen ist, sonst obliegt die Feststellung der Landesregierung; in den Sätzen 3 bis 5 werden die dabei erforderlichen Verfahrensschritte geregelt.

Art. 2 d.E. schlägt folgende Änderungen von LWG und LWO vor:

- Nr. 1 faßt den § 8 LWG neu und sieht in § 8 Abs. 2 vor, daß zwei der 8 Beisitzer des LWA die Befähigung zum Richteramt haben müssen.
- Nr. 2 erweitert die VO-Ermächtigung des § 72 LWG nach dem Vorbild des § 52 Abs. 4 BWahlG durch einen neuen Abs. 4, um in Ausnahmefällen die Aufstellung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen zu ermöglichen.

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

Art. 4 d.E. sieht vor, daß - nach seinem Abs. 1 - das NeuwahlG (Art. 1 d.E.) nur vom 1. 1. bis einschließlich 31. 12. 2021 und - nach seinem Abs. 2 - die Art. 2 und 3 mit den Änderungen des LWG und der LWO ab dem 1. 1. 2021 auf Dauer gelten.

Für die Anhörung zu dem Gesetzentwurf haben fünf Fraktionen des Thüringer Landtags insgesamt 45 Fragen gestellt, die sich zum Teil inhaltlich

decken und überschneiden³. Auf diese wird - soweit erforderlich - bei der Prüfung der jeweiligen Regelungen des Entwurfs eingegangen.

C Prüfungsmaßstäbe

1. Für die Regelung der Wahlen zum Landtag des Freistaats Thüringen trifft die Verfassung des Landes⁴ (im Folgenden ThürVerf) in ihren Art. 46 und Art. 48 bis 52 die verbindlichen Vorgaben. Insbesondere sind nach Art. 46 Abs. 1 ThürVerf die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen. Art. 46 Abs. 3 und 49 Abs. 4 ThürVerf geben dem Landesgesetzgeber auf, das Nähere durch Gesetz zu regeln. Wenn der Gesetzgeber von dieser Möglichkeit durch ein NeuwahlG oder Änderungen des LWG Gebrauch macht, müssen seine Regelungen im Einklang mit der ThürVerf stehen.

2. Zwar gehört das Landtagswahlrechts zum Bereich der autonomen Staatlichkeit der Länder, die insoweit von ihrem Recht eigenstaatlicher Selbstorganisation Gebrauch machen⁵. Gleichwohl muß sich das Landtagswahlrecht auch im Freistaat Thüringen an den für alle Bundesländer in Art. 28 Abs.1 Sätze 1 und 2 GG aufgestellten Vorgaben des Grundgesetzes messen lassen. Das bedeutet insbesondere:

2. 1 Die ausdrücklich in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG genannten fünf Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl, denen jeweils gleiche Bedeutung zukommt⁶ und die mit den Grundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG übereinstimmen⁷, sind auch für die Wahl zu den Landtagen verbindlich⁸. Sie gelten nach Art. 44 Abs. 1 i.V.m. über Art. 47 Abs. 4 ThürVerf für die dortigen Landtagswahlen im Übrigen auch als Landesverfassungsrecht⁹.

2. 2 Bei der Wahl zum Thüringer Landtag ist - als Konsequenz aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für eine Demokratie im

³ Die Fragen der CDU-Fraktion Nr. 4 und 31 sind identisch; deren Frage 25 spricht die Risiken einer Briefwahl an, spricht aber - wohl versehentlich - von „Urnenwahl“.

⁴ Vom 25. 10. 1993 (GVBl. S. 625), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 10. 2004 (GVBl. S. 745).

⁵ Vgl. grundlegend BVerfGE 99, 1 (11 ff.).

⁶ So ausdrücklich BVerfGE 99, 1 (13).

⁷ S. etwa ThürVerfGH Urteil vom 15. 7. 2020 - VerfG 2/20 - Umdruck S. 27 und BVerwGE 118, 101 (104).

⁸ Vgl. etwa Ritgen in: NVwZ 2018 S. 114 m.w.N.

⁹ Vgl. ThürVerfGH Urteil vom 12. 6. 2018 - VerfGH 24/17 - Umdruck S. 24 ff. Ebenso etwa in st. Rspr. für das Landtagswahlrecht von NRW VerfGH NRW OVGE 47, 304 (305); 51, 310 (312) und zuletzt in seinem Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 40.

Sinne des GG - das Gebot der Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber zu beachten, das für politische Parteien seine Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG findet; dessen Grundsätze gelten als Landesverfassungsrecht unmittelbar im Freistaat Thüringen¹⁰. Denn das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ist notwendiger Bestandteil der vom GG gewollten freiheitlichen Demokratie, die vom offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes lebt¹¹.

2. 3 Darüberhinaus muß das Wahlrecht zum Thüringer Landtag den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats i. S. von Art. 20 GG genügen. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob sich das ebenfalls aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ergibt¹², oder ob die Maßgaben des Art. 20 GG zu den ungeschriebene Bestandteilen der ThürVerf gehören, weil sie als allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze Elemente eines jeden demokratischen Rechtsstaates sind¹³. Deshalb sind bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zum Thüringer Landtag zum einen die Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation der Staatsgewalt einzuhalten. Zum andern folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG (ebenso Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) die Bindung des Gesetzgebers an die verfassungsmäßige Ordnung (ebenso Art. 47 Abs. 4 ThürVerf) und damit an den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Aus diesem und dem Demokratieprinzip folgt, daß das Parlament als unmittelbar demokratisch legitimierter Gesetzgeber bestimmt Gegenstände der Rechtsetzung nicht der Exekutive überlassen darf und alle wesentlichen Fragen des Gemeinwesens selbst entscheiden muß¹⁴. Ausprägungen dieses Wesentlichkeitsgrundsatzes sind insbesondere die inhaltsgleichen Bestimmungen der Art. 80 Abs. 1 GG und Art. 84 ThürVerf¹⁵.

¹⁰So in st. Rspr. ThürVerfGH seit ThürVerfGH LVerfGE 5, 391 (409); Urteil vom 30. 1. 2003 - VerfGH 14/00 - Umdruck S. 12 ff.; Urteil vom 8. 6. 2016 - VerfGH 25/15 - Umdruck S. 13; Urteil vom 6. 7. 2016 - VerfGH 38/15 - Umdruck S. 8 m. w. N.. Ebenso z. B. für das Landtagswahlrecht von NRW der VerfGH NRW OVGE 47, 304 (305), 51, 289 (299), NVwZ 2018 S. 159 (161) und zuletzt in seinen Beschlüssen vom 30. 6. 2020 - VerfGH 76/20 - Umdruck S. 15 f. und vom 7. 7. / 25. 8. 2020 - VerfGH 88/20 - Umdruck S. 22.

¹¹ Vgl. etwa VerfGH NRW OVGE 51, 298 (299).

¹² So ThürVerfGH Urteil vom 12. 6. 2018 - VerfGH 24/17 - Umdruck S. 26 und Urteil vom 16. 12. 2020 - VerfGH 14/18 - Umdruck S. 27.

¹³ So ThürVerfGH Urteil vom 2. 11. 2011 - VerfGH 13/10 - Umdruck S. 32 = LVerfGE 22, 547 (571).

¹⁴ Vgl. ThürVerfGH Urteil vom 21. 6. 2005 - VerfGH 28/03 - Umdruck S. 60 f. mit Verweis auf die einschlägige Rspr. des BVerfG.

¹⁵ So ThürVerfGH Urteil vom 21. 6. 2005 - VerfGH 28/03 - Umdruck S. 60.

An diesen - nach Art. 79 Abs. 3 GG auf Bundesebene und nach Art. 83 Abs. 3 ThürVerf - änderungsfesten - Grundsätzen muß sich das Thüringer Landtagswahlrecht ausrichten¹⁶.

2. 4 Von daher kann bei der Anwendung dieser Maßstäbe auf die Ausgestaltung des LWG, insbesondere der fünf Wahlrechtsgrundsätze (der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl) sowie des Gebots der Chancengleichheit bei Wahlen, auf die Rechtsprechung des BVerfG zu diesen Prinzipien zurückgegriffen werden¹⁷.

3. Darüberhinaus ist der Gesetzgeber verpflichtet, wenn eine wahlrechtliche Vorschrift die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit berührt, diese Norm zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, daß sich die Prognose beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen als irrig erwiesen hat¹⁸. Auf diese zu den wahlrechtlichen Sperrklauseln¹⁹ entwickelte und z. B. für die Wahlkreiseinteilung²⁰ geltende Überprüfungspflicht muß ein Wahlrechtsgesetzgeber immer Bedacht nehmen, weil Wahlrechtsnormen in vielfältigen Zusammenhängen auf die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit - sei es der Wahlberechtigten oder der Parteien und Wahlbewerber - einwirken können²¹. Deshalb kann eine Wahlrechtsbestimmung für eine Volksvertretung zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein, im Hinblick auf eine andere oder zu einem anderen, etwa späteren, Zeitpunkt jedoch nicht²².

4. Bei der Regelung des Landtagswahlrechts kann der Landesgesetzgeber die Entwicklung des Bundeswahlrechts berücksichtigen bzw. eine Übereinstimmung von Regelungen des LWG mit solchen des BWahlG zu vergleichbaren Sachverhalten anstreben. Dazu sind die Länder jedoch

¹⁶ S. etwa ThürVerfGH Urteil vom 12. 6. 2018 - VerfGH 24/17 - Umdruck S. 29. Zu den Prüfungsmaßstäben bei einem Nebeneinander von bundes- und landesverfassungsrechtlichen Normen s. auch ThürVerfGH Urteil vom 16. 12. 2020 - VerfGH 14/18 - Umdruck S. 14 ff.

¹⁷ Ebenso der VerfGH NRW in st. Rspr., etwa in seinem Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - oder zuletzt in seinem Beschluss vom 7. 7. / 25. 8. 2020 - VerfGH 88/20 -.

¹⁸ St. Rspr. des BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 146, 327 (353) und 135, 259 (287 f.) m.w.N.; ähnlich ThürVerfGH Urteil vom 21. 11. 2012 - VerfGH 19/09 - Umdruck S. 29.

¹⁹ Z.B. BVerfGE 129, 300 (321 f.).

²⁰ S. BVerfGE 130, 212 (227).

²¹ Davon zu unterscheiden ist die vom ThürVerfGH zu Recht verneinte Frage, ob der Thüringische Landtag nach der ThürVerf gehalten ist, sich mit bestimmten Materien in einem bestimmten Sinne zu befassen (ThürVerfGH Urteil vom 18. 7. 2006 - VerfGH 8/05 - Umdruck S. 8, 10).

²² Vgl. z. B. BVerfGE 120, 82 (108) und 146, 327 (353).

wegen ihrer Eigenstaatlichkeit und ihres daraus folgenden Selbstorganisationsrechts auch unter dem Gesichtspunkt der Bundestreue nicht verpflichtet. Vielmehr ist der Gleichlauf der Bestimmungen zur Wahl der Volksvertretungen in Bund und Ländern eine rechtspolitische Frage. Allerdings hat sich - über das Homogenitätsgebot in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG und die Vorgaben aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG hinaus - seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland ein gewisser Gleichklang zwischen den Regelungen des BWahlG und den Wahlgesetzen zu den Landtagen (etwa zur Aufstellung von Wahlbewerbern oder zur Stimmabgabe) entwickelt, der es den Bürgern erleichtert, von ihrem aktiven und passiven Wahlrecht bei Bundestags- und Landtagswahlen Gebrauch zu machen. Von daher ist es aus Demokratie politischer Sicht zu begrüßen, wenn der Thüringische Gesetzgeber sich bei Novellierungen seines LWG an Regelungen im BWahlG ausrichtet.

5. Schließlich ist ein Wahlgesetzgeber gut beraten, praktische Probleme, die bei der Durchführung von Bundestags-, Landtags oder Kommunalwahlen aufgetreten oder zu erwarten sind, aufzugreifen.

D Zu Art. 1, dem NeuwahlG insgesamt, sowie Art. 1 § 1 d.E.

1. Es wird befürwortet, daß das NeuwahlG in Art. 1 d.E. abweichende Regelungen vom LWG und der LWO für eine Neuwahl des Thüringer Landtags im Jahr 2021 trifft.
Denn eine solche Neuwahl wird zwei Besonderheiten aufweisen: Sie wird nach der Selbstauflösung des Landtags auf Grund Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf²³ sowie unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie erfolgen²⁴. Mit einem NeuwahlG diesen Besonderheiten Rechnung zu tragen, ist sachgerecht und verfassungskonform.

²³ Unter Nr. 5 des sog. Stabilitätsmechanismus vom 28. 2. 2020 haben vier Fraktionen im Thüringer Landtag der 7. Wahlperiode (DIE LINKE; SPD; BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und CDU) - da eine Mehrheitskoalition nicht möglich sei - verabredet, im Februar 2021 den Auflösungsantrag nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf zu stellen und entsprechend zu beschließen, damit der Landtag am 25. 4. 2021 neu gewählt werden kann.

²⁴ Die im Februar/März 2020 auch in Deutschland ausgebrochene Covid-19-Pandemie und die mit ihr verbundenen schwerwiegenden Gefahren für die öffentliche Gesundheit dauern auch Anfang 2021 an. Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs/innen der Länder haben in ihrer Schaltkonferenz am 5. 1. 2021 u. a. festgestellt, daß die Wintermonate Januar, Februar und März die Ausbreitung des Virus begünstigen und die Impfungen erst dann die Infektionsdynamik dämpfen, wenn auch der größere Teil der jüngeren Bevölkerung geimpft ist. Deshalb ist bis in das Frühjahr 2021 hinein nicht zu erwarten, daß der Bundestag den von ihm Mitte November 2020 beschlossenen Fortbestand einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (i. S. von § 5 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz vom 20. 7. 2000, BGBl. I S. 1045, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. 11. 2020, BGBl. I S. 2397) zurücknehmen wird (vgl. das Protokoll der 191. Sitzung des Bundestages am 18. 11. 2020 S. 24046, 24109 sowie die Begründung in BT-Drucks. 19/24387 vom 17. 11. 2020).

Eine Neuwahl auf Grund Selbstauflösung des Landtags²⁵ vor Ablauf der fünfjährigen Wahlperiode (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf) widerspricht nicht dem von Art. 20 GG und Art. 44 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 ThürVerf verbürgten Demokratieprinzip. Denn dieses verlangt zwingend nur in regelmäßigen Zeitabständen wiederkehrende Wahlen und verleiht demokratische Legitimation lediglich auf Zeit, die in der ThürVerf grundsätzlich auf fünf Jahre befristet, aber zugleich unter den Vorbehalt der Selbstauflösung des Landtags nach Art. 50 Abs. 2 gestellt worden ist.

Das NeuwahlG konzentriert sich zwar als „Einzelfall- bzw. Maßnahmegesetz“ mit seinen wahlrechtlichen Regelungen auf diesen Tatbestand der Wahl nach einer bestimmten Selbstauflösung sowie die Anpassungen an die voraussichtlich weit in das Jahr 2021 hinein notwendigen Vorkehrungen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie, wird damit indessen - gemessen an den Anforderungen des BVerfG²⁶ an solche Gesetze - nicht verfassungswidrig. Denn das NeuwahlG greift nicht unter Verstoß gegen die von Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 45 Satz 3 ThürVerf normierten Grundsatz der Gewaltenteilung in den Kernbereich der Exekutive ein. Das Neuwahlgesetz regelt die Belange einer Vielzahl von Akteuren bei der Wahl, etwa der Wahlvorschlagsberechtigten, der um eine Aufstellung konkurrierenden Parteimitglieder, der Wahlausschüsse und Gemeinden, und ersetzt keineswegs die bloße Subsumtion unter eine Norm. Schließlich kommt es auch nicht zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes der Betroffenen, weil diesen - wie gegen das LWG - nur die gegen Normen vorgesehenen Rechtsbehelfe des Freistaates zur Verfügung stehen.

2. Art. 1 § 1 Abs. 1 d.E. wird befürwortet.

Es ist nicht zu beanstanden, daß Art. 1 § 1 Abs. 1 d.E. die Abweichungen vom LWG und der LWO nicht nur für eine nach dem Stabilitätsmechanismus zwischen vier Fraktionen verabredete Neuwahl am 25. 4. 2021 vorsieht, sondern sie auf das gesamte Jahr 2021 sowie den Fall einer Landtagsauflösung nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 2 ThürVerf ausdehnt. Dabei ist unschädlich, daß sich der Gesetzgeber einer Prognose enthält, ob, wie lange und wie sich einschneidend Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie sowie zur Vorsorge gegen Infektionen bzw. die Verbreitung des Covid-19-Virus auf die Durchführung einer Landtagswahl auswirken werden. Diese Zurückhaltung erscheint, obwohl der Bundestag am 18. 11.

²⁵ Wie sie die Verfassungen aller 16 Länder (mit unterschiedlichen Voraussetzungen) vorsehen und die von der Enquete-Kommission Verfassungsreform (BT-Drucks. 7/5924 vom 9. 12. 1976 S. 27, 39 ff.) sowie der Gemeinsamen Verfassungskommission zur GG-Änderung in der Folge der deutschen Einheit - wenn auch ohne die erforderliche 2/3-Mehrheit - auch für den Bundestag vorgeschlagen worden ist (BT-Drucks. 12/6000 vom 5. 11. 1993 S. 86 ff.).

²⁶ Vgl. etwa BVerfGE 95, 1 (Rdn. 45-52); 139, 321 (Rdn. 124-132).

2020 den Fortbestand einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite festgestellt hat²⁷, angesichts des Auf und Abs beim Pandemiegeschehen im Jahr 2020 angemessen. Zudem knüpfen die Regelungen, welche Pandemie bedingte Abweichungen von den allgemeinen wahlrechtlichen Vorgaben enthalten (Art. 1 § 2 Abs. 3 und 4, § 5 Abs. 1 bis 3 d.E.) an eine konkrete örtliche Pandemiesituation bzw. an die Feststellung eines inhaltlich beschriebenen „wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands“ an. Einzig in Art. 1 § 4 d.E., der für die Wahlhandlung ein Infektionsschutzkonzept vorschreibt, fehlt eine ausdrückliche Anknüpfung an eine Pandemiesituation, die aber - wenn auch nicht ideal - durch die Anordnung der entsprechenden Anwendung der §§ 3 bis 5 der Zweiten Thüringer SARS-Cov-2-Infektionsschutz-Grundverordnung²⁸ mittelbar hergestellt wird.

Die anderen Regelungen des NeuwahlG (Art. 1 § 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1 und 2 d.E.) beziehen sich nach ihrem Wortlaut nicht auf eine Pandemielage, reagieren vielmehr primär auf die nach Auflösung des Landtags beginnende 70-Tagesfrist des Art. 50 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf und den daraus folgenden eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der Wahlvorschlagsberechtigten, gelten also unabhängig von der weiteren Entwicklung der Pandemie.

Demgegenüber bezieht sich Art. 1 § 3 d.E. nicht auf eine Auflösung des Landtags und hat nur entfernt etwas mit einer Pandemielage zu tun. Denn die Ausdehnung der Wahlzeit bis 20 Uhr sowie die Klarstellung, wie Wähler zu behandeln sind, die sich zwar bis zum Ablauf der Wahlzeit im oder vor dem Wahllokal eingefunden haben, aber in Folge von Verzögerungen bei der Stimmabgabe dazu selbst noch nicht zugelassen werden konnten, betrifft Landtagswahlen schlechthin. Die Neuregelung geht ersichtlich auf Erfahrungen bei der Europawahl 2019²⁹ zurück. Damals war die schleppende Stimmabgabe und Schlangenbildung wesentlich auf die gleichzeitige Durchführung der Europawahl mit Kommunalwahlen in einigen Ländern und die dafür verwandten langen und komplizierten Stimmzettel zurückzuführen. Allerdings ist zu erwarten, daß sich die Stimmabgabe bei einer Landtagswahl unter den Bedingungen einer hochinfektiösen Pandemie wegen der einzuhaltenden Hygieneregeln ebenfalls deutlich langsamer als unter normalen Bedingungen vollziehen

²⁷ S. oben Fn. 24.

²⁸ Vom 7. 7. 2020 (GVBl. S. 349), zuletzt geändert durch Art. 2 der VO vom 14. 12. 2020 (GVBl. S. 631).

²⁹ S. etwa die Niederschrift der 3. Sitzung des Bundeswahlausschusses (BWA) vom 24. 6. 2019 zur damaligen Europawahl S. 3: Am 26. 5. 2019, dem Wahltag, war es in Dresden und Jena zu langen Schlangen vor den Wahllokalen gekommen, die bis zum Ende der Wahlzeit um 18 Uhr nicht abgebaut waren, so daß in Dresden und Jena die Stimmabgabe verschiedentlich sogar bis nach 19 Uhr dauerte bzw. in zwei Jenaer Wahlbezirken ca. 150 bis 160 wartende Wahlberechtigte nach 18 Uhr nicht mehr zur Stimmabgabe zugelassen wurden.

wird. Angesichts der erwähnten Erfahrungen aus der Wahlpraxis empfiehlt es sich, die Regelung des Art. 1 § 3 d.E. aus dem auf ein Jahr befristeten NeuwahlG herauszunehmen und z. B. über Art. 2 d.E. durch Änderung des § 18 Abs. 3 LWG zum dauerhaften Inhalt des LWG zu machen.

Gleiches empfiehlt sich für die Regelungen in Art. 1 § 2 Abs. 1 und 2 d.E. Beide Absätze sollen ausdrücklich nur bei einer vorzeitigen Neuwahl des Landtages - unausgesprochen sind damit beide nach Art. 50 Abs. 2 ThürVerf möglichen Fälle gemeint - und nach Art. 4 Abs. 1 d.E. nur für das Jahr 2021 gelten. Allerdings scheinen beide Regelungen (Herabsetzung der Unterschriftsquoren und Dispens von der Einhaltung der Partei-satzungen bei der Bewerberaufstellung) durch die Erwartung veranlaßt zu sein, daß die Pandemielage bis zu der in Aussicht genommenen Neuwahl im April 2021 anhalten werde, wie sich aus der allgemeinen Begründung d.E.³⁰ sowie ausdrücklich aus der zu Art. 1 § 2 Abs. 2 d.E. ergibt³¹.

Gleichwohl erscheint es wegen der kurzen Frist von 70 Tagen nach einer Landtagsauflösung bis zur Neuwahl wahlrechtspolitisch sinnvoll, beide Regelungen unbefristet in das LWG aufzunehmen. Denn diese zeitliche Enge erschwert das Sammeln von Unterstützungsunterschriften und die Verfahren zur Wahlbewerberaufstellung doch beträchtlich. Die VO zur Abkürzung von Fristen und Terminen für den Fall einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode³² gilt ja ebenfalls unbefristet für alle Fälle der Landtagsauflösungen. Deshalb könnte erwogen werden, die Regelung aus der Abkürzungs-VO sowie aus Art. 1 § 2 Abs. 1 und 2 d.E. mit einem neuen § 72a „Sonderbestimmungen für den Fall einer vorzeitigen Beendi-gung der Wahlperiode des Landtags“ in das LWG zu übernehmen.

3. Zu Art. 1 § 1 Abs. 2 d.E.

Der Hinweis auf die Thüringer Verordnung über die Abkürzung von Fristen und Terminen³³ ... durch diese Unberührtheitsklausel ist überflüssig, aber nicht schädlich.

E Zu Art. 1 § 2 d.E.

1. Zu Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E.

³⁰ S. Drucks. 7/2043 vom 4. 11. 2020 S. 9.

³¹ S. Drucks. 7/2043 vom 4. 11. 2020 S. 10.

³² Vom 27. 2. 2020 (GVBl. S. 89).

³³ Vom 27. 2. 2020 (GVBl. S. 89).

Die Halbierung der Unterschriftsquoren wird befürwortet, allerdings sind zur Wahrung der Wahlrechts- und Chancengleichheit in diese Erleichterung auch die „anderen Wahlkreisvorschläge“ i. S. des § 22 Abs. 3 LWG einzubeziehen.

Die Herabsetzung der Unterschriftsquoren ist bei Vorliegen einer Pandemielage von Verfassungen wegen geboten. Nach einer Landtagsauflösung ist sie zwar nicht erforderlich, aber wahlrechtlich sinnvoll. Dabei erscheint die Größenordnung (Halbierung auf 50%) bei Vorliegen einer oder beider Fallgestaltungen verhältnismäßig.

Das Erfordernis von - der Größe nach angemessenen³⁴ - Unterschriftsquoren bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen ist verfassungskonform³⁵. Das trifft auch auf die Thüringische Landtagswahl zu, bei der auf Wahlkreisebene nach § 22 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 LWG bei Parteien, die nicht im Bundestag oder einem Landtag vertreten sind, sowie bei „anderen Wahlkreisvorschlägen“ 250 Unterschriften und für Landeslisten nach § 29 Abs. 1 Satz 2 LWG 1000 Unterschriften bei noch nicht parlamentarisch vertretenen Parteien erforderlich sind. Für den Fall einer Auflösung des Bundestages, wenn die Neuwahl nach Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG binnen 60 Tagen erfolgen muß, hat der Bundesgesetzgeber lediglich Anpassungen der Fristen und Termine, aber keine Reduzierung der Unterschriftsquoren für Wahlvorschläge vorgesehen³⁶. Demgegenüber sieht § 31 Nr. 1 des Schleswig-Holsteinischen LWG³⁷ bei vorzeitiger Beendigung einer Wahlperiode eine Halbierung der nötigen Unterschriften für bestimmte Wahlvorschläge vor. Es liegt für den Fall einer Landtagsauflösung im gesetzgeberischen Ermessen des Thüringer Wahlgesetzgebers, wie jetzt Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E. vorschlägt, die Unter-

³⁴ Vgl. dazu etwa BVerfGE 4, 375 (381); BayVerfGH BayVBl. 1995, 624 und VerfGH NRW Beschluß vom 7. 7. 2020 - VerfGH 88/20 - Umdruck S. 29 ff. Nach dem Beschluß des BVerfG vom 29. 4. 1994 - 2 BvR 831/94 - LKV 1994 S. 403 ist ein Unterschriftsquorum von 0,25% der Wahlberechtigten bei Bundestags- und Landtagswahlen noch zulässig. Auf den Freistaat Thüringen übertragen, bei dessen letzter Landtagswahl am 27. 10. 2019 es nach dem amtlichen Endergebnis 1.729.242 Wahlberechtigte gab, würde sich für Landeslisten ein Quorum von bis zu 4323 Unterschriften errechnen, während § 29 Abs. 1 Satz 2 LWG nur 1000 Unterschriften verlangt.

³⁵ So das BVerfG in st. Rspr. s. etwa BVerfGE 60, 162 (168) und 82, 353 (362 f.) sowie jüngst BVerfG-Berichterstatte-Schreiben vom 30. 6. 2020 zur Wahlprüfungsbeschwerde 2 BvC 31/18 gegen den Beschluß des Bundestages vom 5. 7. 2018 - WP 135/17 sowie VerfGH NRW Beschluß vom 7. 7. 2020 - VerfGH 88/20 - Umdruck S. 21 ff.

³⁶ In § 52 Abs. 3 BWahlG. Vgl. dazu den Prüfbericht der Bundesregierung vom 14. 5. 2008 (BT-Drucks. 16/9253 vom 16. 5. 2008 S. 4), was der Bundestag gegenüber Wahleinsprüchen bestätigt hat, z. B. BT-Drucks. 16/5700 vom 21. 6. 2007 (Anlage 17 S. 88 f.). Ebenso z.B. § 55 Abs. 5 des NdsLWG vom 30. 5. 2002 (NdsGVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27. 3. 2019 (NdsGVBl. S. 70).

³⁷ Vom 7. 10. 1991 (GVOBl. S. 442, 637), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. 10. 2019 (GVOBl. S. 405).

schriftsquoren aus §§ 22 Abs. 2 und 29 Abs. 1 LWG für solche Fälle ebenfalls zu halbieren, um so bislang nicht parlamentarisch vertretenen Parteien die Einreichung von Wahlvorschlägen angesichts der verkürzten Fristen für das Sammeln der Unterschriften zu erleichtern³⁸.

Da im Freistaat Thüringen im Jahr 2021 die Neuwahl des Landtags nach dessen Auflösung mit großer Wahrscheinlichkeit unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie stattfinden wird, ist eine Reduzierung der Unterschriftsquoren sogar von Verfassung wegen geboten³⁹. Wie oben unter C 3. dargestellt, ist der Wahlrechtsgesetzgeber gehalten, Vorschriften, welche die Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber beeinflussen, zu überprüfen und ggfs. zu ändern, wenn deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch neuere Entwicklungen, etwa tatsächlicher Art, in Frage gestellt werden. Das ist der Fall, wenn Wahlvorschlagsberechtigte die erforderlichen Unterschriften nicht unter normalen Wahlkampfbedingungen, sondern in einer Zeit sammeln müssen, in welcher den Bürgern dringend die Reduzierung ihrer Kontakte mit Dritten angeraten wird und ihnen Drittkontakte über einen bestimmten engen Personenkreis hinaus untersagt sind und sogar Versammlungsverbote und Ausgangssperren auferlegt werden können. Auch wenn die im Februar und März 2021 im Freistaat geltenden Infektionsschutzregeln noch nicht konkret vorhergesehen werden können⁴⁰, wird es höchst wahrscheinlich beim Gebot strikter Kontaktreduzierung bleiben. Die damit verbundenen Erschwernisse sind beträchtlich⁴¹, machen jedoch das Sammeln von Unterstützungsunterschriften nicht gänzlich oder nahezu unmöglich⁴². Von daher erscheint die vorgesehene Halbierung der Unterschriftsquoren auf 125 bzw. 500 Unterschriften angemessen und ausreichend. Die Herabsetzung hält sich damit im Rahmen vergleichbarer Anpassungen der wahlrechtlichen Regelungen anderer Länder an die mit der Covid-19-Pandemie verbundenen Einschränkungen des öffent-

³⁸ Vgl. die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 13. 10. 2020 - WD 3-3000-237/20 - m. w. N.

³⁹ So VerfGH NRW Beschluß vom 7. 7. 2020 - VerfGH 88/20 - Umdruck S. 25 ff. und VerfGH BW Urteil vom 9. 11. 2020 - 1 GR 101/20 - Umdruck S. 17 ff. sowie die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 13. 10. 2020, a. a. O. S. 4 f.

⁴⁰ Die 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 7. 7. 2020 (GVBl. S. 349) ist entsprechend der Pandemieentwicklung bislang im Abstand weniger Wochen immer wieder verändert worden.

⁴¹ Wie im Urteil des VerfGH BW vom 9. 11. 2020 - 1 GR 101/20 - Umdruck S. 18 f. eingehend begründet wird.

⁴² Ebenso VerfGH NRW Beschluß vom 25. 8. 2020 - VerfGH 126/20.VB-3 - Umdruck S. 8. Selbst nach den bis zum 10. 1. 2021 befristeten besonders strengen Infektionsschutzmaßnahmen für die Weihnachts- und Neujaarszeit der 3. ThürSARS-CoV-2-Sonder-EindmaßnVO vom 14. 12. 2020 (GVBl. S. 631) wäre das Sammeln von Unterschriften an Haustüren oder an Ständen auf Plätzen und vor Einkaufszentren und sogar in Parteiversammlungen zur Aufstellung von Wahlbewerbern (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2 der 3. ThürSARS-VO i. V. m. § 8 Abs. 2 Nr. 3 der 2. ThürSARS-GrundVO) möglich gewesen.

lichen und privaten Lebens⁴³.

Die nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gebotene Wahlrechtsgleichheit sowie das Gebot der Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG wären verletzt, wenn die nach § 20 Abs. 1 LWG zu Wahlvorschlägen Berechtigten, die nach § 22 Abs. 3 LWG für Wahlkreisvorschläge normalerweise ebenfalls 250 Unterstützungsunterschriften beibringen müssen, in die Erleichterung des Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E. nicht einbezogen würden. Für eine unterschiedliche Behandlung der nicht parlamentarisch vertretenen Parteien sowie der „anderen Wahlvorschläge“ i. S. von § 22 Abs. 3 LWG beim Unterschriftsquorum für Wahlvorschläge in den Wahlkreisen liegen keine rechtfertigenden Gründe vor, die den Geboten der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit die Waage halten könnten. Wie bei finanziellen Zuwendungen und steuerlichen Vorteilen⁴⁴ dürfen Wählergruppen und Wahlvorschläge von Wahlberechtigten bei der Bemessung von Unterschriftsquoren nicht schlechter als Parteien behandelt werden. Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E. ist deshalb auf die Fälle des § 22 Abs. 3 LWG zu erstrecken.

2. Zu Art. 1 § 2 Abs. 2 d.E.

Die Erleichterungen für die Wahlbewerberaufstellung kann der Landesgesetzgeber vornehmen, sie sind verfassungskonform und sinnvoll.

Art. 1 § 2 Abs. 2 d.E. modifiziert die §§ 23 Abs. 1 und 29 LWG über die Aufstellung der Wahlvorschläge in den Wahlkreisen sowie der Landeslisten und trifft damit eine wahlrechtliche und keine dem Bundesgesetzgeber nach Art. 21 Abs. 5 GG vorbehaltene Regelung des Parteienrechts. Bei den Regelungen des § 5 Abs. 2 Gesetz über Maßnahmen(im Folgenden „MaßnahmenG), auf welche verwiesen wird⁴⁵, handelt es sich

⁴³ Während in NRW die Unterschriftsquoren für die Kommunalwahl am 13. 9. 2020 nur auf 60% reduziert wurden (Gesetz zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 vom 29. 5. 2020 (GVBl. S. 357)), sehen Baden-Württemberg für die Landtagswahl am 14. 3. 2021 (LWG vom 15. 4. 2005 GBl. S. 384, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. 11. 2020 GBl. S. 1049) und Hessen für die Kommunalwahl am 14. 3. 2021 (Hessisches Kommunalwahlgesetz vom 7. 3. 2005 GVBl. S. 197, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. 12. 2020 GVBl. S. 915) eine Halbierung der Unterschriftsquoren vor. Rheinland-Pfalz verringert die Unterschriftsquoren für die Landtagswahl am 14. 3. 2021 noch weiter auf das bei einer Landtagsauflösung reduzierte Niveau von 40% bzw. 25% (LWG vom 24. 11. 2004 GVBl. S. 519, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. 12. 2020 GVBl. S. 730).

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 41, 399 (421 ff.); 111, 382 (404 ff.); 121, 108 (120 ff.) und BVerwGE 132, 166 (Rdn. 21).

⁴⁵ § 5 Abs. 2 des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie vom 27. 3. 2020 (BGBl. I S. 569, 570). Diese bis Ende 2021 befristete Regelung ist durch das Änderungsgesetz vom 28. 10. 2020 (BGBl. I S. 2264) nicht verändert worden, allerdings durch Anfügung eines weiteres Abs. 4 auf Parteien erstreckt worden (vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT-Drucks. 19/23197 vom 7. 10. 2020 S. 15).

zwar nicht um Regelungen des Parteienrechts, sondern des bürgerlichen Rechts und des Vereinsrechts, also Materien die der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GG vorbehalten sind. Das ist indessen unschädlich, weil sich der Landesgesetzgeber zur Vereinfachung seiner Regelung einer Verweisung bedient und so das Bundesrecht zu einer seiner Kompetenz vorbehaltenen Bestimmung des Landeswahlrechts macht⁴⁶.

Mit der Übernahme der Regelungen des § 5 Abs. 2 MaßnahmeG hält sich Art. 1 § 2 Abs. 2 d.E. innerhalb der Vorgaben des BVerfG⁴⁷ für die Aufstellung von Wahlvorschlägen. Danach müssen die Wahlvorschläge - in Sonderheit der Parteien, deren innere Ordnung nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen muß - in Versammlungen aufgestellt werden, in denen alle Parteimitglieder Wahlvorschläge machen und die Bewerber für eine Kandidatur ihr Programm und sich selbst vorstellen können und über die Bewerber in geheimer Wahl abgestimmt wird⁴⁸. An diesen vier elementaren Verfahrensregeln, ohne die ein Wahlvorschlag schlechterdings nicht Grundlage einer Wahl zu einer Volksvertretung werden kann, ändern die von § 5 Abs. 2 MaßnahmeG zugelassenen Möglichkeiten nichts. Vielmehr bleibt es für die Aufstellung der Wahlvorschläge bei Versammlungen, an denen die Parteimitglieder aber auch über elektronische Kommunikation, etwa vom heimischen PC aus, teilnehmen und über die Bewerber mit Briefwahl geheim abstimmen können.

Redaktionell ist die Verweisung auf § 5 Abs. 2 MaßnahmenG durch die Ergänzung des § 5 MaßnahmeG um einen auf die Parteien bezogenen Abs. 4 mit Art. 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 28. 10. 2020 (BGBl. I S. 2264) überholt. Es empfiehlt sich deshalb, in Art. 1 § 2 Abs. 2 d.E. auf den § 5 Abs. 4 MaßnahmeG zu verweisen, da die Modalitäten in § 5 Abs. 4 MaßnahmenG ebenfalls den elementaren Anforderungen an das Verfahren zur Aufstellung von Wahlvorschlägen genügen.

Einer Ausdehnung des Art. 1 § 2 Abs. 2 d.E. auf „andere Wahlkreisvorschläge“ i.S. des § 22 Abs. 3 LWG bedarf es nicht, weil für deren Aufstellung keine Versammlungen erforderlich sind.

3. Zu Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E.

Die noch weitergehende Ermächtigung der Parteien, ihre Wahlvorschläge gänzlich im Wege elektronischer Kommunikation oder in Form der Briefwahl

⁴⁶ Vgl. BVerwG DVBl. 2009 S. 1122 f.

⁴⁷ Grundlegend der Beschluß des BVerfG vom 20. 10. 1993 (BVerfGE 89, 243 (252 ff.)) zur Kandidatenaufstellung der Hamburgischen CDU zur Bundestagswahl 1990.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 89, 243 (252 ff.).

aufzustellen und zu wählen, weicht von den elementaren Verfahrensregeln für Wahlvorschläge ab, ist aber - ausnahmsweise - verfassungskonform, bedarf freilich einer Ergänzung.

Die Abweichungen sollen nach Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E., wie sich zwar nicht aus dem Wortlaut, wohl aber aus der Begründung ergibt, nur im Verzicht auf Präsenzversammlungen zur Bewerberaufstellung bestehen. Allerdings ist gerade die Bewerberaufstellung in Versammlungen einer der wichtigsten Verfahrensschritte, weil sich demokratische Willensbildung am Besten unter Anwesenden im Austausch von Argumenten in Rede und Gegenrede mit den Bekundungen von Zustimmung oder Ablehnung aller Teilnehmer vollzieht. Die große Infektionsgefährlichkeit des Covid-19-Virus sowie die im gesamten Freistaat oder in bestimmten Thüringer Regionen erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie können, wie es Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E. als Voraussetzung formuliert, die Durchführung von Aufstellungsversammlungen in der Zeit vor der Landtagswahl - wenn nicht sogar rechtlich, so doch tatsächlich - verhindern oder erwarten lassen, daß ein wesentlicher Teil der Parteimitglieder an den Aufstellungsversammlungen, etwa aus Sorge vor Ansteckung, nicht teilnimmt.

Wenn Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E. unter den Bedingungen der Pandemie den Parteien für die Landtagswahl nach einem Auflösungsbeschluß des Landtags nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf erlaubt, ihre Bewerber ohne Präsenzversammlung aufzustellen, bleibt der Thüringische Wahlgesetzgeber verfassungskonform.

Dieses Ergebnis läßt sich jedoch nicht mit der Überlegung begründen, von den elementaren Verfahrensregeln für Wahlvorschläge könne ausnahmsweise abgewichen werden, um eine Landtagswahl trotz der Einschränkungen durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie durchzuführen, um eine Verletzung des für jedes demokratische Staatswesen unverzichtbaren Prinzips der Periodizität (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf und Art. 20 Abs. 1 GG) zu vermeiden. Denn ohne Einhaltung des Kernbestandes der Verfahrensgrundsätze kann ein Kandidatenvorschlag nicht zur Grundlage einer demokratischen Wahl werden. Für die Periodizität der Wahl wäre nichts gewonnen, wenn dann Kandidaten zur Wahl stünden, die unter Verletzung der elementaren Regeln für die Bewerberaufstellung bestimmt wurden. Von daher kann das Prinzip der Periodizität eine undemokratische Kandidatenkür nicht rechtfertigen, zumal im Jahr 2021 von der fünfjährigen Wahlperiode des Landtags nach dessen letzter Wahl am 27. 10. 2019 gerade erst gut ein Fünftel verfließen ist, also die Periodizität demokratischer Landtagswahl gar nicht in Frage steht, sondern - willentlich - erst durch einen Auflösungsbeschluß gefährdet wird.

Entscheidend ist vielmehr, daß die von Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E. vorgesehenen Regelungen den Schutzbereich der elementaren Verfahrensregeln für eine demokratische Bewerberaufstellung nicht verlassen, sondern wahren.

Denn unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie soll sich die Bewerberaufstellung, wenn die Pandemie und die Eindämmungsmaßnahmen Präsenzversammlungen verhindern, keineswegs ohne eine kollektive, alle Parteimitglieder von unten nach oben einbeziehende demokratische Willensbildung vollziehen. Abgesehen werden darf lediglich von Präsenzversammlungen; an deren Stelle tritt eine mit elektronischer Kommunikation durchgeführte kollektive Willensbildung, die gewissermaßen als „virtuelle Versammlung“ den Parteimitgliedern eine demokratische Entscheidung über die Bewerberaufstellung ermöglicht. Als das BVerfG 1993 für die Aufstellung der Wahlbewerber das Postulat bestimmter Mindestregeln für eine demokratische Kandidatenaufstellung formulierte, stand für die innerparteiliche Willensbildung nur die Form der Präsenzversammlung, sei es der Mitglieder oder von Delegierten der Mitglieder in Form von Vertreterversammlungen, zur Verfügung. Seither hat die Entwicklung der elektronischen Kommunikation auch andere Formen kollektiver Meinungs- und Willensbildung in Parteien hervorgebracht, die - bei entsprechender Ausgestaltung - einer Präsenzversammlung weitgehend nahekommen. Jedenfalls können sich auch auf elektronischem Weg Rede und Gegenrede, Beifalls- und Missfallsäußerungen, kurz eine lebendige und freie Willensbildung unter allen Beteiligten vollziehen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, daß heute wegen der Möglichkeiten von Internetkonferenzen die elementaren Regeln für die Kandidatenaufstellung in den Parteien auch dann gewahrt sind, wenn sich diese Willensbildung nicht in Präsenzversammlungen, sondern in virtuellen Versammlungen mit elektronischer Kommunikation vollzieht⁴⁹.

Zur Verfassungskonformität des Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E. trägt maßgeblich bei, daß Satz 3 für die Schlußabstimmung über den Wahlvorschlag geheime Briefwahl vorschreibt. Denn für Wahlen zu den Volksvertretungen und damit auch für die geheim zu wählenden Wahlbewerber stehen zur Zeit noch keine elektronischen Verfahren zur Verfügung, welche das vom BVerfG⁵⁰ aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit und Transparenz demokratischer Wahlen entwickelte Gebot bürgerschaftlicher Richtigkeitskontrolle erfüllen. Das BVerfG schließt zwar in seinem Urteil vom 3. 3. 2009 den Einsatz elektronischer Verfahren, etwa von Computern und anderen elektronischen Hilfsmitteln zur Stimmabgabe und zur Ermittlung sowie Übermittlung von Wahlergebnissen nicht aus. Zugleich verlangt das Gericht aber, daß die Bürger sämtliche Verfahrensschritte selbst auf deren Korrektheit überprüfen

⁴⁹ Vgl. z. B. die Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 29. 11. 2011 - WD3-3000-327/11 - m. w. N. und vom 2. 12. 2020 - WD3-3000-278/20 -.

⁵⁰ Grundlegend BVerfGE 123, 39 (68 ff.).

können. Die für innerparteiliche kollektive Willensbildungen derzeit nutzbaren elektronische Konferenztechniken haben sich bewährt. Gleiches gilt z. B. für die seit langen Aktionären eröffnete Möglichkeit, sich an den Abstimmungen und Wahlen in den Hauptversammlungen ihrer Aktiengesellschaften durch elektronische Stimmabgabe zu beteiligen. Bei allen diesen Verfahren müssen die Teilnehmer jedoch darauf vertrauen, daß die elektronischen Geräte und Verfahren korrekt funktionieren, ohne das selbst oder an Hand von Kontrollausdrucken überprüfen zu können⁵¹. Von daher führt auch bei einer Bewerberaufstellung in virtuellen Versammlungen kein Weg an einer „konventionellen“ Wahl mit Stimmzetteln vorbei, die - wie es der Wahlgesetzgeber hier zuläßt - auch mit Briefwahl erfolgen kann. Elektronische Geräte können deshalb für die kollektive Willensbildung unter den Parteimitgliedern sowie für eine Vorauswahl unter den Interessenten für eine Nominierung, nicht jedoch für die Schlußabstimmung über den Wahlvorschlag eingesetzt werden⁵².

Von den vier elementaren Verfahrensregeln für die Aufstellung demokratischer Wahlvorschläge (Willensbildung in der jeweiligen Partei von unten nach oben in Versammlungen, Vorschlagsrecht jedes Parteimitglieds, Recht der Bewerber ihr politisches Programm und ihre Person vorzustellen sowie geheime Wahl der Bewerber) spricht das LWG in § 23 Abs. 1 und 6 sowie § 29 Abs. 6⁵³ ausdrücklich nur die beiden Merkmale Versammlung und geheime Wahl an, ebenso jetzt Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E.. Gleichwohl steht außer Frage, daß eine Wahlvorschlag zur Landtagswahl im Freistaat nicht zugelassen werden dürfte, wenn bei dessen Aufstellung das Vorschlagsrecht der Mitglieder sowie die Vorstellungsrechte der Bewerber nicht gewahrt worden wären. Das gilt von Verfassungs wegen auch, wenn die Wahlbewerberaufstellung nach Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E. ausschließlich im Wege elektronischer Kommunikation erfolgt. Durch eine virtuelle Versammlung, an welcher die Parteimitglieder auf elektronischem Weg teilnehmen, darf das Vorschlagsrecht der Mitglieder sowie das Vorstellungsrecht der Bewerber nicht geschmälert werden; es steht jedenfalls nicht so unter der Selbstkontrolle der Mitglieder, wie es bei einer Präsenzversammlung der Fall wäre. Das gilt erst recht für das Teilnahmerecht aller Parteimitglieder an den Aufstellungsversammlungen. Deshalb sollte im Interesse einer verfassungskonformen Anwendung des NeuwahlG Art. 1 § 2 Abs. 3 d.E. durch den Hinweis auf die drei Notwendigkeiten Teilnahmemöglichkeit für alle Parteimitglieder, Vorschlagsrecht aller Mitglieder und Vorstellungsrecht aller

⁵¹ Vgl. etwa die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 30. 10. 2020 - WD3-3000-254/20 - S. 4 ff.

⁵² So BayVerfGH Beschluß vom 11. 11. 2019 - Vf.46-III-19 Rdn. 47 (= DÖV 2020 S. 286) mit Verweis auf BayVerfGE 67, 263 (Rdn. 40 ff.). Ebenso die Wahlprüfungsentscheidungen des Bundestages in BT-Drucks. 15/4750 vom 28. 1. 2005 (Anlage 5 S. 19, 25) und BT-Drucks. 18/5050 vom 27. 5. 2015 (Anlage 5 S. 23, 43).

⁵³ Ebenso die LWO in § 32 Abs. 5 und § 37 Abs. 4 Nr. 3.

Bewerber ergänzt werden. Entsprechend sollten die eidesstattlichen Versicherungen in Art. 1 § 2 Abs. 3 Satz 3 d.E. auf die Einhaltung dieser Notwendigkeiten erstreckt werden; die Sätze 4 bis 6 sind dann anzupassen. In der Wahlpraxis werden die Parteien vor allem dafür zu sorgen haben, daß Parteimitglieder, die zu Hause nicht über die erforderlichen elektronischen Geräte verfügen oder mit diesen nicht hinreichend umgehen können, dennoch an der virtuellen Willensbildung zur Bewerberaufstellung teilnehmen können, etwa an Geräten in erreichbaren Parteigeschäftsstellen, die sie unter Anleitung nutzen können.

F Zu Art. 1 § 3 d.E.

Wie bereits oben unter D 2 ausgeführt, trifft Art. 1 § 3 eine Regelung, die für alle Landtagswahlen sinnvoll ist und deshalb in den Art. 2 d.E. übernommen werden sollte. Das läge auch in der Konsequenz des Art. 3 d.E., welcher den § 56 LWO auf Dauer und ab dem 1. 1. 2021 an die Bestimmung des Art. 1 § 3 d.E. anpaßt.

Soll die Erweiterung der Wahlzeit um zwei Stunden bis 20 Uhr auf den Fall einer Neuwahl im Jahr 2021 beschränkt werden, weil nur dann Verzögerungen durch die Einhaltung von Infektionsschutzregeln befürchtet werden, wäre - nach Übernahme der übrigen Regelungen in das LWG - Art. 1 § 3 d.E. auf den Satz 1 zu beschränken.

G Zu Art. 1 § 4 d.E.

Die Vorgabe eines Infektionsschutzkonzepts für die Wahlhandlung wird befürwortet. Die Verweisung auf die §§ 3 bis 5 der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 7. 7. 2020 sollte modifiziert werden.

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

Infektionsrisiken bestehen bei einer herkömmlichen Landtagswahl, d.h. in Wahllokalen mit Wahlurnen, sowohl für die Wahlberechtigten als auch für die Mitglieder der Wahlvorstände. Für den Wähler stellt sich die Lage ähnlich dar wie an der Kasse eines Supermarktes, für den Wahlvorstand wie eine Teamarbeit unter 5 bis 9 anwesenden Personen. Dem kann das jeweilige Infektionsschutzkonzept Rechnung tragen und könnte sich z.B. an der Infektionsprävention bei der Kommunalwahl in NRW am 13. 9. 2020 orientieren: Indem etwa immer nur wenigen Wählern und dann nur mit Mund-

Nasen-Bedeckung der Zutritt zum Wahlraum gestattet wird, die Wahlkabinen immer wieder desinfiziert werden, die Mitglieder des Wahlvorstands Masken mit höherer Schutzwirkung (etwa FFP 2) tragen, hinter einem Plexiglasschirm auf Abstand sitzen und später bei der Auszählung der Stimmen hinreichende Abstände einhalten.

Bei derartigen Infektionsschutzmaßnahmen ist nicht zu befürchten, daß die Integrität der Wahl beeinträchtigt würde.

Infektionsschutzkonzepte und deren Durchführung in den Wahllokalen sowie bei der Wahlhandlung vermögen immer nur einen größtmöglichen, aber keinen absoluten Schutz gegen eine Infektion mit dem Covid-19-Virus zu bieten. Das gilt sowohl für die Wähler als auch die Mitglieder der Wahlvorstände. Gleichwohl sind besondere Haftungsregeln, etwa zu Lasten der Gemeinden oder des Freistaates nicht geboten. Die Gemeinden haben, wie es bei ihrer Verkehrssicherungspflicht für die Wahlräume und deren Zu- bzw. Abgänge der Fall ist, ein den Anforderungen der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO in ihrer jeweils geltenden Fassung entsprechendes Infektionsschutzkonzept aufzustellen und umzusetzen. Haben sie das getan und die Wahlvorstände während der Wahlhandlung auf dessen Einhaltung geachtet, würde - für die Wähler sowie die Mitglieder der Wahlvorstände - eine Infektion mit dem Virus zum allgemeinen Lebensrisiko gehören, für das der Betroffene niemanden haftbar machen kan.

Die allgemeine Verweisung auf die §§ 3 bis 5 der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO könnte zu unrechtmäßigen Zurückweisungen vom Wahlrecht führen. Nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 der VO sind Personen mit erkennbaren Symptomen einer Covid-19-Erkrankung auszuschließen. Eine derartige Erkrankung stellt jedoch keinen Grund für einen Ausschluss vom Wahlrecht zum Landtag dar. Diese Gründe sind in § 13 Nr. 3 i. V. m. § 14 LWG abschließend aufgeführt. Deshalb sollte diese Regelung von der Verweisung ausgenommen werden.

Im Übrigen ist die Verweisung, wie sich aus der Erwähnung der konkreten „letzten Änderung vom ...“ ergibt, als statischer Verweis gemeint. Das ist nicht sachgerecht. Denn die GrundVO wird in kurzen Abständen an das dynamische Infektionsgeschehen angepaßt. Deshalb empfiehlt sich eine sog. dynamische Verweisung, die in diesem Zusammenhang zulässig ist⁵⁴. Denn es handelt sich um den selben Gesetzgeber; die dynamische Verweisung bezöge sich auf einen eng begrenzten Sachbereich, nämlich der Eindämmung der Covid-19-Pandemie, und sie schafft die gebotene Flexibilität, um sicher zu stellen, daß die Wahlräume sowie die Wahlhandlung immer den aktuellen Pandemie-Anforderungen entsprechen.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 143, 38 (Rdn. 43, 59) und BVerwG NVwZ-RR 2015 S. 746.

Art. 1 § 4 Satz 4 letzter Halbsatz d.E. verbietet eine Kontaktnachverfolgung bei den Wählern, etwaigen Beobachtern der Wahlhandlung und bei der Stimmenauszählung. Eine Kontaktnachverfolgung würde zwar nicht das Wahlgeheimnis verletzen, erscheint jedoch wenig geeignet, die Pandemieeindämmung zu fördern.

Nach § 32 Satz 1 LWG ist die Wahlhandlung öffentlich, was Demokratie und Rechtsstaat nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GG gebieten. Denn die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische Willensbildung und dient der Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlicher Machtausübung⁵⁵.

Deshalb muß es der Wahlberechtigte grundsätzlich hinnehmen, daß er vom Wahlvorstand namentlich als Wähler, der seinen Stimmzettel in die Wahlurne geworfen hat, wahrgenommen und seine Stimmabgabe im Wählerverzeichnis vermerkt wird. Allerdings dürfen sich die Mitglieder des Wahlvorstands dabei nicht so über die Person eines Wählers äußern, daß das von anderen Anwesenden zur Kenntnis genommen wird (§ 52 Abs. 4 Sätze 3 und 4 LWO). Letzteres schließt nicht aus, daß Wahlbeobachter vermöge persönlicher Bekanntschaft einen Wähler identifizieren. Bei einer Kontaktnachverfolgung würde lediglich festgehalten, daß ein bestimmter Wahlberechtigter das Wahllokal aufgesucht und gewählt hat, das Wahlgeheimnis seiner Stimmabgabe wäre nicht betroffen. Da eine Kontaktverfolgung im Rahmen der 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO dem Schutz von Leib und Leben einer unbestimmten Zahl von Menschen dient, wiegt dieses Schutzinteresse schwerer als das Interesse des Wählers, daß seine Wahlbeteiligung unbekannt bleibt⁵⁶.

Eine Kontaktnachverfolgung bei Personen, die am Wahltag ein Wahllokal aufgesucht haben, wäre indessen angesichts der Größe der Wahlbezirke⁵⁷ (die i. d. R. deutlich mehr als Einhundert Wahlberechtigte umfassen) wenig geeignet, zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie beizutragen, zumal die Wähler sich im Wahllokal nicht gleichzeitig, sondern über 10 bzw. 12 Stunden verteilt nur für Minuten aufhalten.

H Zu Art. 1 § 5 d.E.

⁵⁵ Dazu eingehend BVerfGE 123, 39 (69 ff.).

⁵⁶ Eine solche Abwägung und Gewichtung zu Gunsten der Abwehr der Gefahren für Leib und Leben durch das Covid-19-Virus, vor denen der Staat nach dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) schützen muß, nimmt das BVerfG jetzt in zahlreichen Entscheidungen zu Grundrechtsbeschränkungen durch Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie vor, vgl. etwa BVerfG Beschluß vom 10. 4. 2020 - 1 BvQ 28/20 - Rdn. 14 und Beschluß vom 9. 6. 2020 - 1 BvR 1230/20 - Rdn. 19.

⁵⁷ Nach § 11 Abs. 2 LWO soll kein Wahlbezirk mehr als 1500 Einwohner umfassen; die Zahl der Wahlberechtigten darf zugleich nicht so gering sein, daß die geheime Stimmabgabe gefährdet würde. Zu letzterem bietet § 6 Nr. 2 LWO einen Anhaltspunkt, wonach auf einen Briefwahlvorstand mindestens 50 Wahlbriefe entfallen sollen.

1. Die durch Art. 1 § 5 Abs. 1 d.E. geschaffene Möglichkeit für den Landeswahlausschuß (LWA), bei Vorliegen eines wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands i. S. von Art. 1 § 5 Abs. 2 d.E., im gesamten Wahlgebiet, in einem Wahlkreis oder einem Teil eines Wahlkreises die Landtagswahl ausschließlich als Briefwahl durchführen zu lassen, ist verfassungskonform und praktikabel.

Eine Landtagswahl kann unter besonderen Umständen, wie sie Art. 1 § 5 Abs. 2 d.E. beschreibt und mit dem Begriff „wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand“ bezeichnet, nur als Briefwahl durchgeführt werden.

Die Demokratie des GG (Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 28 Abs. 1 GG) geht für Bund, Ländern und Kommunen von dem verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl aus, welche die repräsentative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar macht⁵⁸. Seit 1956 besteht auf Bundes- und Landesebene - neben der Urnenwahl im Wahllokal - die Möglichkeit der Stimmabgabe in einem Brief; seit der Jahrtausendwende ist das durch Fortfall der Pflicht, bestimmte Antragsgründe glaubhaft zu machen⁵⁹, erleichtert worden⁶⁰. Die Briefwahl dient der Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl; damit soll eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung der Wahlberechtigten erreicht werden, zumal nach deutschem Wahlrecht keine Vertretung bei der höchstpersönlichen Stimmabgabe zulässig ist. Von der Briefwahl haben die Wahlberechtigten bei Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen durch Beantragung von Wahlscheinen und Briefwahlunterlagen zunehmend Gebrauch gemacht; z. B. waren bei der Bundestagswahl 2017 28,6% der Wähler (in Thüringen 20%)⁶¹ Briefwähler, bei der Thüringer Landtagswahl 2019 waren es 14,6%⁶².

Bei der Briefwahl können die Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Geheimheit der Wahl beeinträchtigt werden und kann - jedenfalls beim Ankreuzen des Stimmzettels im häuslichen Bereich - der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, der die Ordnungsmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit

⁵⁸ So BVerfGE 123, 39 (68 ff.) und 134, 25 (32).

⁵⁹ Für Bundestagswahlen durch das dritte BWahlG vom 7. 5. 1956 (BGBl. I S. 383) und durch Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. 3. 2008 (BGBl. I S. 394).

⁶⁰ Seither erhält jeder Wahlberechtigte auf Antrag einen Wahlschein, um an der Wahl per Brief teilnehmen zu können; ebenso für die Wahl zum Thüringer Landtag nach § 15 Abs. 3 Nr. 2 LWG i. V. m. § 23 Abs. 1 LWO.

⁶¹ Heft 5 Teil 2 (vom Juni 2018) der Informationen des Bundeswahlleiters zur Wahl zum 19. Deutschen Bundestag, S. 18.

⁶² Landeswahlleiter Thüringen, im Heft: Repräsentative Wahlstatistik bei der Landtagswahl am 27. 10. 2019, S. 9.

der Wahlvorgänge sichert, keine Wirksamkeit entfalten. Mit der Verlagerung der Stimmabgabe aus der Wahlkabine im Wahllokal durch die Briefwahl in den Lebensbereich des Wahlberechtigten wird dieser insoweit allein verantwortlich für die Korrektheit der Wahl, insbesondere für die persönliche Stimmabgabe unter Wahrung von Wahlgeheimnis⁶³ und Wahlfreiheit. Bei der Briefwahl ist - wie das BVerfG formuliert hat⁶⁴ - die öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe zurückgenommen. Diese Problematik hat das BVerfG gesehen, hält jedoch in st. Rspr. an der Zulässigkeit der Briefwahl, wie sie von den Wahlgesetzgebern in Bund und Ländern ausgestaltet ist, fest⁶⁵. Denn der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl stelle jedenfalls im Zusammenhang mit der Briefwahl eine zu den Grundsätzen der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung dar, die grundsätzlich geeignet sei, Einschränkungen anderer Grundentscheidungen der Verfassung zu rechtfertigen. Danach ist es bei der Briefwahl in erster Linie Sache des Wahlgesetzgebers die kollidierenden Grundentscheidungen zu einem angemessenen Ausgleich zu führen. Dabei muß der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, daß keiner der vor allem das Demokratieprinzip konkretisierenden Wahlrechtsgrundsätze unverhältnismäßig eingeschränkt wird oder in erheblichem Umfang leer zu laufen droht⁶⁶.

2. Die durch Art. 1 § 5 Abs. 1 d.E. geschaffene Möglichkeit, im Jahr 2021 eine Landtagswahl im gesamten Wahlgebiet oder in Teilen ausschließlich als Briefwahl durchzuführen, hält diesen gesetzgeberischen Rahmen ein, wenn sie in gewissem Umfang ergänzt wird.

Wenn eine Landtagswahl ausschließlich als Briefwahl durchgeführt wird, hat das - selbst wenn die Briefwahl auf bestimmte Regionen des Wahlgebietes beschränkt bleibt - erhebliche Wirkung auf die Wahlrechtsgrundsätze: Vor allem findet dann die vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gebotene und gewährleistete öffentliche Kontrolle nur noch bei der Auszählung der Briefwahlstimmen statt. Die Stimmabgabe im häuslichen Bereich bleibt der Wahlöffentlichkeit gänzlich verborgen, bis auf die Fälle, in denen ein Briefwähler die von ihm selbst abgeholten Briefwahlunterlagen an Ort und Stelle für die Stimmabgabe nutzt (§ 26 Abs. 5 LWO). Allerdings verhindert Art. 1 § 5 Abs. 1 Satz 3 d.E. solche „Briefwahllokale“ gerade für die Fälle aus-

⁶³ Der Stimmzettel ist nach § 61 Abs. 3 LWO unbeobachtet zu kennzeichnen und in den Stimmzettelumschlag zu legen. Auf dem Wahlschein muß der Briefwähler an Eides statt versichern, daß er den Stimmzettel persönlich angekreuzt hat (§ 24 LWO, § 61 Abs. 1 Nr. 2 LWO i. V. m. Anlage 5 zur LWO).

⁶⁴ So BVerfGE 134, 25 (30) unter Verweis auf BVerfGE 123, 39 (75).

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 134, 25 (29 ff.) m. w. N.; zuletzt im BVerfG-Berichterstatterschreiben vom 6. 8. 2020 zur Wahlprüfungsbeschwerde 2 BvC 32/19, S. 5.

⁶⁶ So BVerfGE 134, 25 (30 f.).

schließlicher Briefwahl. Ebenso gelangen die Wahlgrundsätze der Freiheit und Geheimheit der Wahl in die Verfügungsmacht einer sehr viel größeren Zahl von Wahlberechtigten. Zwar wählen inzwischen, wie die Bundestagswahl 2017 mit fast 29% Briefwählern zeigt, die Wahlberechtigten in großem Umfang mit Brief. Jedoch war 2019 bei der letzten Thüringischen Landtagswahl der Anteil der Briefwähler nur halb so groß. Im Freistaat Thüringen bedeutet eine ausschließliche Briefwahl somit eine beträchtlich umfangreichere Gefahr für die genannten Wahlgrundsätze, nicht ausreichend beachtet zu werden.

Gleichwohl wäre eine ausschließliche Briefwahl, selbst wenn sie wegen eines flächendeckenden wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands für das gesamte Wahlgebiet angeordnet würde, nicht verfassungswidrig.

Dafür läßt sich hier der für jede Demokratie fundamentale Grundsatz der Periodizität von Wahlen⁶⁷ nur bedingt ins Feld führen. Denn bei der im Jahr 2021 beabsichtigten Landtagswahl handelt es sich nicht um eine solche nach Ablauf der fünfjährigen Wahlperiode (Art. 50 Abs. 1 ThürVerf), sondern um eine Neuwahl nach Auflösung des Landtags (Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf). Die Neuwahl steht also nicht unter dem Zwang, die von den Thüringer Wahlberechtigten verliehene „Herrschaft auf Zeit“ wegen Fristablauf neu durch eine Landtagswahl legitimieren zu müssen. Allerdings begründet auch der von Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf für die Demokratie des Freistaates vorgesehene qualifizierte Auflösungsbeschluß des Landtags die Notwendigkeit einer Neuwahl und zwar binnen 70 Tagen (Art. 50 Abs. 2 Satz 3 ThürVerf). Anders als bei einer Landtagsauflösung nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 2 ThürVerf ist die Auflösung nach Art. 50 Abs. 2 Nr. 1 ThürVerf keine zwangsläufige Folge von Regierungsunfähigkeit; vielmehr beruht der in Aussicht genommene Wahltermin vom 21. 4. 2021 auf den von vier Landtagsfraktionen im sog. Stabilitätsmechanismus vom 28. 2. 2020 angestellten - negativen - Koalitionsüberlegungen. Die erst danach durch die Covid-19-Pandemie verursachten Verwerfungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft mögen den vier Fraktionen zwar einen gewissen Aufschub des Auflösungsbeschlusses nahelegen, die Herbeiführen einer Neuwahl im Laufe des Jahres 2021 kann ihnen jedoch von Verfassungs wegen nicht verboten werden. Von daher streitet die Notwendigkeit einer Neuwahl - jedenfalls im Verlauf des Jahres 2021 - für die Schaffung der Möglichkeit ausschließlicher Briefwahl.

Entscheidend fällt für die Anordnung ausschließlicher Briefwahl ins Gewicht, daß sie dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl größtmögliche Wirkung verleiht. Denn bei einem wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand i. S. von Art. 1

⁶⁷ Vgl. etwa VerfGH NRW, Beschluß vom 30. 6. 2020 - VerfGH 63/20.VB-2- Umdruck S. 32 ff. Zur Verschiebung von Wahlterminen s. auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 31. 7. 2020 - WD3-3000-183/20 - und VerfGH NRW, Beschluß vom 30. 6. 2020 - VerfGH 76/20 -.

§ 5 Abs. 2 d.E. besteht die Gefahr, daß sich nur sehr wenige oder gar keine Wahlberechtigten am Wahltag in die Wahllokale begeben, die Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl also - bis auf die „gewöhnlichen Briefwähler“ in einer Größenordnung von bislang ca. 15% - dramatisch sinkt und damit die legitimierende Wirkung der demokratischen Wahl in Frage gestellt wird. Wenn der Wahlrechtsgrundsatz der allgemeinen Wahl nach der Rspr. des BVerfG schon im Interesse einer möglichst umfassenden Wahlbeteiligung Gefährdungen von Freiheit und Geheimheit der Wahl sowie eine Zurücknahme der öffentlichen Kontrolle des Wahlverfahrens rechtfertigen kann, ermöglicht der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl erst recht eine Briefwahl, wenn es darum geht, einmalig eine von besonderen Umständen bedrohte Wahlbeteiligung in „legitimierender“ Höhe zu halten. Diese Abwägung ist zumindest dann verfassungskonform, wenn der Wahlgesetzgeber bei den mit einer ausschließlichen Briefwahl verbundenen Einschränkungen von Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl die Verhältnismäßigkeit wahrt und Begleitregelungen trifft, welche dazu bestimmt und geeignet sind, mit der Briefwahl verbundene Gefährdungen von Freiheit und Geheimheit bei der Landtagswahl zu verringern⁶⁸.

3. Die Regelungen des Art. 1 § 5 Abs. 1, 2 und 3 d.E. sind, was die möglichen Belastungen der Wahlrechtsgrundsätze durch eine ausschließliche Briefwahl angeht, verhältnismäßig:

Die Anordnung ausschließlicher Briefwahl wird nur möglich, wenn ein wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand i.S. von Art. 1 § 5 Abs. 2 d.E. gegeben ist. Abs. 2 stellt dafür hohe und auf den Sachbereich „Gesundheitsnotstand“ zugeschnittene Hürden auf: Es muß sich um eine übertragbare Krankheit i. S. des Infektionsschutzgesetzes handeln, die in der Bevölkerung so zahlreich oder so schwerwiegend auftritt, daß dadurch trotz Infektionsschutzkonzepten Gesundheit und Leben einer Vielzahl von Menschen ernsthaft gefährdet erscheint. Dazu hat nach Art. 1 § 5 Abs. 3 d.E. die Landesregierung, bevor sie zu dem Ergebnis des Vorliegen eines Gesundheitsnotstands gelangt, fachlichen Rat einzuholen, der auf infektionsepidemiologischen Ergebnissen des RKI beruhen muß. Damit wird die Entscheidung der Landesregierung über einen Gesundheitsnotstand fachwissenschaftlich bestmöglich abgesichert. In verfassungskonformer Auslegung ist davon auszugehen, daß auch die Entscheidung des Landtags über einen Gesundheitsnotstand nach Art. 1 § 5 Abs. 3 Satz 1 d.E. erst nach fachlicher Beratung im Sinne der Sätze 2 und 3 des Abs. 3 getroffen werden darf.

⁶⁸ Zu diesem Abwägungsergebnis dürfte auch der Bayerische Wahlgesetzgeber gekommen sein, wenn er durch Art. 9a Nr. 2a des Bayerischen Infektionsschutzgesetzes vom 25. 3. 2020 (GVBl. S. 174) das Bayerische Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz um einen § 60a ergänzt hat, wonach die am 29. 3. 2020 anstehenden Stichwahlen ausschließlich als Briefwahlen durchgeführt werden. Der BayVerfGH hat in seiner Entscheidung vom 3. 7. 2020 - Vf. 34-VII-20 - Umdruck S. 5 daran keinen Anstoß genommen.

Damit aus dem Gesundheitsnotstand ein „wahlrechtlicher“ wird, muß es nach Art. 1 § 5 Abs. 2 d.E. wegen des Gesundheitsnotstandes entweder unzumutbar sein, für die Stimmabgabe einen Wahlraum aufzusuchen (ein Tatbestand, der auf subjektiven Wertungen beruht und damit einen nicht unerheblichen Auslegungsspielraum bietet) oder es müssen in den fraglichen Regionen Zusammenkünfte jeglicher Art durch die Gesundheitsbehörden untersagt sein (ein objektiv zu beurteilender Tatbestand, der allerdings von der Verbotspraxis der örtlichen Gesundheitsbehörden abhängt).

Die Beschreibung des „wahlrechtlichen Gesundheitsnotstands“ durch Art. 1 § 5 Abs. 2 und 3 d.E. ist nach allem zwar Auslegungs bedürftig, beschreibt das Gemeinte jedoch hinreichend bestimmt und eng.

Die Briefwahl darf nach Art. 1 § 5 Abs. 1 d.E. als ausschließliche nur dort angeordnet werden, wo sich regional ein wahlrechtlicher Gesundheitsnotstand ergeben hat. Damit ist gewährleistet, daß die Briefwahl nicht Übergebühr ausgedehnt wird.

Schließlich stehen auch keine milderen und wahlpraktikablen Mittel zur Verfügung, um den Wahlberechtigten bei einem wahlrechtlichen Gesundheitsnotstand die Stimmabgabe für die Landtagswahl zu ermöglichen:

Nachwahlen (nach § 43 Abs. 1 Nr. 1 LWG) wären für einen Wahlkreis oder einen Wahlbezirk zwar möglich, aber binnen sechs Wochen durchzuführen, was bei dem dynamischen und kaum vorhersehbaren Infektions-Geschehen bei der Covid-19-Pandemie nicht gewährleistet werden kann.

Durchgängig in Regionen mit wahlrechtlichem Gesundheitsnotstand Sonderwahlbezirke (§§ 12, 57 LWO) zu bilden oder mit beweglichen Wahlvorständen (§§ 7, 58 LWO) die Wahlberechtigten zur Stimmabgabe aufzusuchen wäre nicht praktikabel und würde dem Gebot der Minimierung von Kontakten zuwider laufen.

Ebenso hilft die Einrichtung von „Briefwahllokalen“ (§ 26 Abs. 5 LWO) nicht weiter, die ggfs. mit Wahlvorständen nach § 9 LWG auszustatten wären. Dort wäre zwar die Öffentlichkeit der Wahl und damit eine Kontrolle der Integrität der Stimmabgabe gegeben. Indessen würde die angestrebte Wahlteilnahme möglichst vieler Wahlberechtigter nicht erreicht, die ja gerade bei wahlrechtlichem Gesundheitsnotstand die mit dem Gang ins Wahllokal verbundenen Kontakte vermeiden wollen bzw. sollen. Von daher verbietet Art. 1 § 5 Abs. 1 Satz 3 d.E. konsequenterweise bei ausschließlicher Briefwahl solche Briefwahllokale.

Schließlich verhindert auch das vorgeschriebene, dreistufige Verfahren eine übermäßige Anordnung ausschließlicher Briefwahl: Nach fachlicher Beratung entscheidet der Landtag oder die Landesregierung, ob und wo ein wahlrechtlicher Notstand vorliegt. Die eigentliche Anordnung trifft alsdann der unabhängige und weisungsfreie LWA (§ 8 LWG), der nach seinem freien Ermessen entscheiden kann, das er allerdings in Ansehung einerseits des

wahlrechtlichen Gesundheitsnotstandes und andererseits unter Berücksichtigung der Wahlrechtsgrundsätze der öffentlichen, freien und geheimen Wahl ausüben muß.

4. Im Hinblick auf die Möglichkeit ausschließlicher Briefwahlen bei einer Landtagswahl sollten die Vorkehrungen zum Schutz vor Gefahren, die bei Durchführung der Briefwahl für die Integrität der Wahl, das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit entstehen können, auf Dauer, d. h. im LWG und in der LWO, erweitert und verbessert werden:

- § 36 Abs. 2 LWG (ebenso § 36 Abs. 2 BWahlG) schreibt den Inhalt der eidesstattlichen Versicherung des Briefwählers auf dem Wahlschein vor. Danach muß der Wähler (oder die Vertrauensperson) versichern, daß er den Stimmzettel persönlich gekennzeichnet hat. Nach § 61 Abs. 3 LWO ist der Stimmzettel unbeobachtet zu kennzeichnen und in den Stimmzettels Umschlag zu legen. Die Einhaltung dieses für das Wahlgeheimnis wesentlichen Verhalten sollte ausdrücklich in den Text der eidesstattlichen Versicherung aufgenommen werden.
- Wahlscheine können nach § 24 Abs. 2 LWO auch für einen anderen mit schriftlicher Vollmacht beantragt werden. Vollmachten für mehrere Wahlberechtigte (etwa der Altenheimbewohner für ihren Heimleiter) sind sinnvoll und sollten nicht verhindert werden. Es sollte allerdings klargestellt werden, daß sich die Vollmacht auf die konkret bevorstehende Wahl beziehen muß und Generalvollmachten unzulässig sind.
- Die Möglichkeit zur Beantragung eines Wahlscheins noch bis zum Wahltag um 15 Uhr (nach § 25 Abs. 3 LWO) sollte nach dem Vorbild von § 19 Abs. 2 LWO BW (VO vom 3. 12. 2020 GBl. S. 513) auf Quarantänesituationen ausgeweitet werden.
- Wahlscheine können nach § 26 Abs. 4 LWO, wenn auch nur unter engen Voraussetzungen, statt dem Wahlberechtigten an einen schriftlich Bevollmächtigten ausgehändigt werden. Darauf sollte verzichtet und - wie in § 28 Abs. 4 BWO - vorgeschrieben werden, daß Wahlschein und die Briefwahlunterlagen dem Wahlberechtigten an seine Wohnanschrift übersandt oder amtlich überbracht werden und bei Versendung an eine andere Adresse eine Mitteilung an die Wohnanschrift erfolgt. Bei Versendung zahlreicher Briefwahlunterlagen an die selbe Adresse (z.B. an ein Altersheim) könnte daran gedacht werden, von den Betroffenen eine Empfangsbestätigung zu verlangen, um sicherzustellen, daß sie die Unterlagen wirklich erhalten haben.
- Schließlich sollte bei den bislang auf „gewöhnlichem“ Papier erteilten Wahlscheinen eine gewisse Fälschungssicherheit angestrebt werden, etwa durch Spezialpapier mit Hologramm oder auf andere Weise.

5. Von den Ländern, die im ersten Halbjahr 2021 Wahlen zu den Landtagen oder Kommunalwahlen durchführen, haben Rheinland-Pfalz mit einer sehr ausführlichen, ähnlich wie Art. 1 § 5 d.E. an eine näher beschriebene

Notsituation anknüpfende VO-Ermächtigung⁶⁹ und Sachsen-Anhalt durch eine sehr knappe VO-Ermächtigung⁷⁰ die Möglichkeit ausschließlicher Briefwahl geschaffen. Baden-Württemberg und Hessen sehen solche Möglichkeiten bislang nicht vor.

6. Ins Gewicht fallende Gefährdungen für die Thüringer Landtagswahl durch die beabsichtigten Neuregelungen, insbesondere bei einer ausschließlichen Briefwahl, bestehen nicht.

Zweifel an der Integrität der Wahlen zum Bundestag sowie zu den Landtagen haben sich, wie die zahlreichen Wahlprüfungsverfahren nach jeder Wahl zeigen, in den letzten Jahrzehnten nicht bestätigt. Insoweit kann z.B. auf die Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen in der 19. Wahlperiode zu Unregelmäßigkeiten bei Wahlen und insbesondere bei der Briefwahl verwiesen werden⁷¹. Der Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungskommission zur Bundestagswahl 2009 vom 14. 12. 2009 konstatiert zwar eine höhere Mißbrauchsanfälligkeit der Briefwahl, aber auch die in Deutschland vorhandenen Verfahren zum Schutz der Sicherheit der Briefwahl.

Allerdings steht außer Frage, daß es bei der Durchführung einer demokratischen Wahl, die ein Massengeschäft mit Millionen von Wahlberechtigten, mit Zehntausenden von ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der vielen Tausend Wahlvorstände und mit vielen Hundert Gemeinden und deren Mitarbeitern ist, immer wieder zu Versehen, Unachtsamkeiten und Nachlässigkeiten kommt. Demgegenüber sind in Deutschland - wie die Wahlpraxis zeigt - absichtliche oder strafbare Manipulationen absolute Ausnahmen. Wenn es - wie etwa in Stendal bei der Kommunalwahl 2014 - zu Fälschungen von Briefwahlunterlagen in beträchtlicher Zahl gekommen ist, sind die Täter strafrechtlich verfolgt und zu hohen Freiheitsstrafen verurteilt worden. Wahlfälschungen kommen vereinzelt auch bei der Urnenwahl im Wahllokal vor, so bei der Europawahl 2019 am Niederrhein, wo Wahlvorstand oder Schriftführer das Wahlergebnis mutwillig verfälscht hatten, so daß das Kreiswahlergebnis korrigiert werden mußte.

Wenn z.B. bei der Bundestagswahl 2013 auf Grund von Unstimmigkeiten bei den örtlichen Wahlergebnissen in 372 von 14349 Wahlbezirken (das sind 2,6%) neu ausgezählt wurde, zeigt das einerseits die Zuverlässigkeit der Stimmenauszählung und andererseits, daß ernsthaften Zweifeln nachgegangen und Fehler korrigiert werden. Aus den Niederschriften des BWA zur

⁶⁹ Vgl. § 88 Abs. 3 LWG Rh-Pf, eingefügt durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. 12. 2020 (GVBl. S. 730).

⁷⁰ Vgl. § 56 Abs. 5 LWG S-A, eingefügt durch Art. 2 des Gesetzes vom 2. 11. 2020 (GVBl. S. 630, 632).

⁷¹ S. BT-Drucks. 19/6564 vom 17. 12. 2018 sowie BT-Drucks. 19/25691 vom 10. 1. 2021.

Bundestagswahl 2017⁷² sowie zur Europawahl 2019⁷³ läßt sich entnehmen, daß es sowohl Fehler bei der Urnenwahl im Wahllokal als auch bei der Briefwahl gegeben hat. Keiner dieser Fehler war indessen, wie die Wahlprüfungsverfahren gezeigt haben, Mandats relevant. So ist es in Großstädten mit mehreren Wahlkreisen leider wieder vorgekommen, daß Wählern im Wahllokal falsche, d.h. zu einem anderen Wahlkreis gehörende Stimmzettel, ausgehändigt wurden. In einem Wahlkreis erhielten ca. 250 Bürger auf Grund eines Versäumnisses der Post AG keine Wahlbenachrichtigungen. In einem anderen Wahlkreis hat der beauftragte Amtsbote 226 Briefwahlunterlagen nicht zugestellt; die zuständige Gemeinde hat das durch Informationsschreiben oder persönliche Anrufe bereinigt. Bei der Europawahl 2019 kam es zu ärgerlicher Stimmzettelnknappheit in mehreren Gemeinden, weil man nicht mit der deutlich höheren Wahlbeteiligung gerechnet hatte. In Köln ergaben sich erhebliche Rückstände bei der Bearbeitung von Briefwahlunterlagen, so daß diese z.T. erst nach 10 Tagen beschieden wurden; außerdem stellte sich heraus, daß der von der Stadt mit der Zustellung der Briefwahlunterlagen beauftragte Dienstleister in über 1500 Fällen keinen Zutritt zu der jeweiligen Adresse hatte, so daß er die Unterlagen an die Post zur Zustellung weiterleiten mußte, was zu weiteren Verzögerungen führte. Nach allem trifft es zu, daß die Briefwahl wegen der Bearbeitungsschritte in den Gemeinden sowie der Mitwirkung der Post AG und anderer Dienstleister bei Zustellung der Briefwahlunterlagen und Rücksendung der Wahlbriefe etwas Fehler anfälliger als die Urnenwahl ist. Das macht die Briefwahl jedoch nicht zu einer unsicheren oder gar untauglichen Form der Wahlbeteiligung. Ebenso ist einzuräumen, daß bei der Wahlentscheidung im häuslichen Bereich die Wahrung der Gebote persönlicher und geheimer Stimmabgabe dem jeweiligen Wähler anvertraut ist, der sich als mündiger Bürger bewußt sein sollte, daß er mit einer geheimen Wahlentscheidung seine Wahlfreiheit am Besten gegen Beeinflussungen schützt.

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

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

Im Bundestagswahlrecht sind der Bundeswahlausschuß (BWA) sowie die LWAE durch Art. 1 Nr. 1 des Gesetzes zur Verbesserung des Rechtsschutzes in Wahlsachen vom 12. 7. 2012 (BGBl. I S. 1501) durch zwei Richter des BVerwG bzw. durch jeweils zwei Richter des Oberverwaltungsgerichts des jeweiligen Landes erweitert worden. Anlaß für diese Erweiterung war eine rechtlich umstrittene Ablehnung einer Landesliste durch den BWA vor der

⁷² Vom 12. 10. 2017 S. 3 bis 9.

⁷³ Vom 24. 6. 2019 Anlage C S. 1 bis 4.

Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. 9. 2009, die zu einer Empfehlung der Wahlbewertungskommission der OSZE/ODIHR⁷⁴ geführt hatte, solche Entscheidungen einem Rechtsgremium anzuvertrauen. Die Ergänzung des BWA sowie der LWA durch juristischen Sachverstand hat sich bei Bundestagswahlen bewährt.

Bei der Wahl zum Thüringischen Landtag hat der LWA - wie BWA und LWAE bei Bundestagswahlen - Entscheidungen zu treffen, die komplexe Rechtsfragen aufwerfen können, etwa bei den Entscheidungen über die Parteieigenschaft nach § 20 Abs. 2 Satz 1 LWG und über die Zulassung der Wahlvorschläge nach §§ 28 Abs. 2 und 30 Abs. 1 LWG. Deshalb kann juristischer Sachverstand hilfreich sein, zumal der LWA zeitkritisch und in öffentlicher Sitzung entscheiden muß.

Mit Blick auf die Unabhängigkeit des LWA empfiehlt es sich allerdings, diesen Sachverstand - wie bei Bundestagswahlen und in verschiedenen Ländern bereits geschehen - durch zwei Richter des Thüringischen OVG zu verstärken, die von dem Gerichtspräsidenten benannt werden.

Mit künftig 9 Mitgliedern ist der LWA dann zwar ein großes, aber durchaus noch beschlußfähiges Kollegialorgan.

J. Zu Art. 2 Nr. 2 d. E. (Ergänzung des § 72 LWG durch einen neuen Abs. 4 mit der Ermächtigung des für Wahlrecht zuständigen Ministeriums zum Erlass von Durchführungsbestimmungen für die Aufstellung von Wahlbewerbern)

Die Ergänzung des § 72 LWG wird befürwortet, eine Erweiterung sollte geprüft werden.

1. Vor dem Hintergrund der seit März 2020 auch in Thüringen grassierenden Covid-19-Pandemie und der deshalb im Freistaat angeordneten Schutzvorkehrungen zur Eindämmung der Pandemie⁷⁵ soll das Innenministerium (IM) durch Rechtsverordnung (VO) mit Zustimmung des Landtages Abweichungen von den Bestimmungen über die Aufstellung der Wahlbewerber (insbesondere §§ 23 Abs. 1 und 29 LWG) sowie von den entsprechenden Satzungsbestimmungen der Parteien zulassen können, um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen soweit erforderlich zu ermöglichen. Das IM kann von dieser Ermächtigung nur im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt Gebrauch machen, wenn der Landtag feststellt, daß die Durchführung von Aufstellungsversammlungen ganz oder teilweise unmöglich ist; diese

⁷⁴ Bericht vom 14. 12. 2009 über die Bundestagswahl 2009, S. 15 f., 23 f. (im Internet abrufbar).

⁷⁵ S. insbesondere die z. Z. bis zum 31. 1. 2021 befristete 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO vom 7. 7. 2020 (GVBl. S. 349) sowie die 3. ThürSARS-CoV-2-Sonder-EindmaßVO vom 14. 12. 2020 (GVBl. S. 631), die soeben durch VO vom 9. 1. 2021 verschärft worden ist.

Feststellung darf aber nicht früher als 12 Monate⁷⁶ vor Ende der Wahlperiode getroffen werden. Stehen einem Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse im Wege, soll dessen Wahlprüfungsausschuß (§ 55 LWG) die Feststellung zu den Aufstellungsversammlungen treffen und der VO zustimmen.

Das IM kann, wenn Aufstellungsversammlungen ganz oder teilweise unmöglich sind, durch VO den Parteien erlauben, ihre Wahlbewerber abweichend von den Regelungen des LWG, der LWO und ihrer eigenen Satzungen aufzustellen; Abweichungen von den Parteisatzungen zur Bewerberaufstellung dürfen nur für den Fall zugelassen werden, daß die Satzungen wegen der Aufstellungsfristen und Termine des LWG und der LWO nicht mehr rechtzeitig geändert werden können.

Für die durch VO zulassungsfähigen Abweichungen vom vorgeschriebenen Bewerberaufstellungsverfahren gibt dann § 72 Absatz 4 Satz 3 d.E. vier, durch das Wort „insbesondere“ eingeleitete und damit nicht abschließende, Regelbeispiele vor.

Der § 72 Abs. 4 d.E. folgt - bis auf das Abstellen auf den Landtag und dessen Wahlprüfungsausschuß - der soeben in Kraft getretenen Ergänzung des § 52 BWahlG durch einen neuen Abs. 4⁷⁷.

Die neue VO-Ermächtigung in § 72 Abs. 4 d.E. beschränkt sich auf das Verfahren der Bewerberaufstellung durch Aufstellungsversammlungen und ermächtigt deshalb z. B. nicht zur Herabsetzung der Unterschriftsquoren für Wahlvorschläge⁷⁸ in §§ 22 Abs. 2 und 3 sowie in 29 Abs. 1 LWG. Denn in § 72 Abs. 4 Satz 1 d.E. wird als Ziel der Abweichungs-VO ausdrücklich die „Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen“ definiert. Sollte eine solche VO-Ermächtigung beabsichtigt sein, wäre der neue Abs. 4 zu ergänzen. Denn wie oben (E 1.) ausgeführt, ist der Gesetzgeber bei einer Covid-19-Pandemie gehalten, diese Quoten herabzusetzen⁷⁹. Da eine

⁷⁶ Nach Art. 50 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf findet die Neuwahl des Landtages frühestens 57 und spätestens 61 Monate nach Beginn der Wahlperiode statt. Wenn § 72 Abs. 4 Satz 1 d. E. auf 9 Monate vor Beginn dieses Zeitraums abstellt, ergeben sich als frühester Zeitpunkt die oben genannten 12 Monate.

⁷⁷ S. Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung des BWahlG und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 28. 10. 2020 (BGBl. I S. 2264), das am 6. 11. 2020 in Kraft getreten ist und dessen Art. 1, und damit der neue § 52 Abs. 4 BWahlG, mit Ablauf des 31. 12. 2021 außer Kraft tritt.

⁷⁸ Wie sie bereits, wenn auch nur für das Jahr 2021 befristet und auf den Fall einer Auflösung des Landtages beschränkt, in Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E. vorgesehen ist.

⁷⁹ So sind z.B. die Unterschriftsquoren wegen der Erschwernisse durch die Covid-19-Pandemie bei der letzten Kommunalwahl in NRW durch die §§ 7, 8, 12 bis 14 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 vom 29. 5. 2020 (GV. NRW. S. 357) herabgesetzt worden, was der VerfGH NRW für geboten gehalten hat (vgl. etwa VerfGH NRW Beschluß vom 7. 7./25. 8. 2020 - VerfGH 88/20 - Umdruck S. 25); ebenso VerfGH BW Urteil vom 9. 11. 2020 - 1 GR 101/20 - Umdruck S. 15 ff.

Herabsetzung (Halbierung) in den Fällen des § 72 Abs. 2 Satz 1 d.E. immer angezeigt ist, empfiehlt es sich, entweder die Regelung des Art. 1 § 2 Abs. 1 d.E. ohne die Beschränkung auf Fälle der Landtagsauflösung, aber bezogen auf die Sonderfälle des § 72 Abs. 4 Satz 1 d.E. in das LWG auf Dauer aufzunehmen, oder den § 72 Abs. 4 d.E. um eine derartige unbefristete VO-Ermächtigung zu ergänzen.

2. Die auf die Aufstellungsversammlungen beschränkte VO-Ermächtigung ist verfassungskonform.

Der Regelungsgegenstand, Kandidatenaufstellung für Wahlen zu Volksvertretungen, hier zum Thüringer Landtag, ist keine dem Bundesgesetzgeber nach Art. 21 Abs. 5 GG vorbehaltene Materie des Parteienrechts, sondern gehört zur originären Gesetzgebungskompetenz des Freistaates für seine Wahlen.

Näherhin ist der Regelungsgegenstand - jedenfalls unter den besonderen Bedingungen einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt, wie sie etwa die gegenwärtige Covid-19-Pandemie darstellt - keine dem Gesetzgeber vorbehaltene Materie. Vielmehr kann der VO-Geber zu abweichenden Regelungen ermächtigt werden.

Der Aufstellung der Wahlbewerber kommt zwar erhebliche Demokratie politische Bedeutung zu; sie muß die Chancengleichheit der um eine Nominierung konkurrierenden Parteimitglieder wahren. Deshalb spricht viel dafür, daß die Aufstellung der Kandidaten zur Gänze - jedenfalls unter normalen Verhältnissen - nach der Wesentlichkeitstheorie⁸⁰ vom Wahlgesetzgeber selbst geregelt werden muß. Allerdings wird der Parlamentsvorbehalt, für den es wesentlich auf die Eigenart des betroffenen Regelungsbereichs ankommt⁸¹, bei der Wahlbewerberaufstellung bereits durch die von Art. 21 Abs. 1 GG verbürgte Parteienautonomie modifiziert, wie in § 1 Abs. 2 und § 17 Satz 2 PartG zum Ausdruck kommt. Zudem sind Fallgestaltungen möglich, in denen die Durchführung einer anstehenden demokratischen Wahl vereitelt würde, wenn die gesetzlichen Vorgaben für die Wahlbewerberaufstellung eingehalten werden müßten. Eine solche Lage kann sich durch eine Naturkatastrophe oder ein nicht vorhersehbares, vorerst nicht beherrschbares, das Leben und die Gesundheit unzähliger Menschen gefährdendes Ereignis, wie es die Covid-19-Pandemie ist, ergeben. Bei der dann anstehenden Abwägung, keine fristgerechte Wahl einer Volksvertretung gegenüber dem Gebot gesetzlicher Regelung der Kandidatenaufstellung, wiegt das aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG folgende

⁸⁰ S. etwa BVerfGE 108, 282 (311); 111, 191 (217); 123, 39 (78 f.); 150, 1 (96 ff.) und ThürVerfGH Urteil vom 21. 6. 2005 - VerfGH 28/03 - Umdruck S. 60 ff.; ThürVerfGH Urteil vom 21. 5. 2014 - VerfGH 13/11 - Umdruck S. 39 ff.; zuletzt ThürVerfGH Urteil vom 16. 12. 2020 - VerfGH 14/18 - Umdruck S. 18 ff.

⁸¹ Vgl. BVerfGE 98, 218 (251).

Gebot der Periodizität aller Wahlen deutlich schwerer. Demokratische Wahlen verleihen nur Macht auf Zeit. Verletzungen dieses Prinzips rühren an die Grundlagen demokratischer Staatsordnung und müssen unbedingt vermieden werden. Deshalb muß der Wahlgesetzgeber für solche Ausnahmefälle das IM zu einer VO ermächtigen können, welche der Sonderlage angepaßte Regelungen für die Aufstellung der Bewerber trifft.

Die VO-Ermächtigung hält sich auch inhaltlich in dem von Art. 38 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 21 Abs. 1 GG vorgegebenen Rahmen. Die von § 72 Abs. 4 d.E. ermöglichten Abweichungen von den Regeln zur Bewerberaufstellung aus den §§ 23 und 29 LWG halten noch die Wahlrechtsgrundsätze ein, ohne die nach der Rechtsprechung des BVerfG⁸² ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgang sein kann und deren Nichteinhaltung die legitimierende Wirkung der Landtagswahl in Frage stellen würde. Denn an der nach dem Demokratieprinzip und dem Gebot innerparteilicher Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 GG unverzichtbaren Wahl der Bewerber, die sich von unten nach oben vollzieht, ändert sich nichts. Ebenfalls bleibt gewährleistet, daß sich alle Parteimitglieder an der Aufstellung durch Vorschlag von Kandidaten sowie ihr Votum über die zu nominierenden Kandidaten beteiligen können. Daß mit der VO-Ermächtigung von dem herkömmlichen Verfahren der Mitglieder- oder Vertreterversammlungen in gewissem Umfang abgewichen werden kann, verletzt keine der elementaren Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung. Denn auch bei den vom Gesetzgeber in § 72 Abs. 4 d.E. aufgezeigten Änderungsmöglichkeiten bleibt eine kollektive Willensbildung der Parteimitglieder, wenn auch nicht mehr nur in einer Präsenzversammlung, sondern auch in Teilver-sammlungen oder durch elektronischer Kommunikation, gewährleistet. Dabei können sich die Kandidaten vorstellen, ihre politischen Auffassungen darlegen, um die Zustimmung der anderen Mitglieder werben. Diese kollektive Willensbildung mündet alsdann in die von § 17 Abs. 1 PartG, § 23 Abs. 3 Satz 1 LWG gebotene geheime Abstimmung über die Bewerber. Allerdings könnte die Formulierung in § 72 Abs. 4 Satz 1 d.E. „um die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen soweit erforderlich zu ermöglichen“, so verstanden werden, als könne mit der VO eine Kandidatenaufstellung gänzlich ohne Versammlung durchgeführt werden. Darauf deuten die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs für eine Ergänzung des BWahlG⁸³ durch eine VO-Ermächtigung zur Erleichterung der Wahlbewerberaufstellung unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie. Denn dort wurde dem BMI als VO-Geber zugestanden, Parteien die Bewerberaufstellung ohne Versammlungen, die doch zu den Mindestvoraussetzungen einer demokratischen Kandidatenaufstellung

⁸² Grundlegend BVerfGE 89, 243 (252 f.).

⁸³ BT-Drucks. 19/20596 vom 30. 6. 2020 S. 6.

gehören, zu erlauben, was mit dem grundlegenden Prinzip der Periodizität von Wahlen gerechtfertigt wurde. Bei den Beratungen des Gesetzentwurfs⁸⁴ sind daran zwar Zweifel geäußert worden, die Zielsetzung der VO-Ermächtigung (Benennung ohne Versammlungen) ist jedoch nur durch die Wendung „soweit erforderlich“ und die Regelungsbeispiele modifiziert worden. Beides hat der Thüringer Gesetzentwurf zur Änderung des LWG übernommen. Im gleichen Sinn verhält sich dann die Begründung zu § 72 Abs. 4 d.E.: Sie hebt darauf ab, daß von den Prinzipien der innerparteilichen Demokratie unter Wahrung des Verfassungsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit abgewichen werden könne, um eine Krisen bedingte Verletzung des Prinzips der Periodizität demokratischer Wahlen (Art. 50 Abs. 1 ThürVerf und Art. 20 Abs. 1 GG) zu vermeiden⁸⁵. Dieser Argumentation kann indessen nicht gefolgt werden. Denn ohne ein Einhalten des Kernbestandes der Verfahrensgrundsätze kann ein Kandidatenvorschlag nicht zur Grundlage einer demokratischen Wahl werden. Für die Periodizität der Wahl wäre nichts gewonnen, wenn dann Kandidaten zur Wahl stünden, die unter Verletzung der elementaren Regeln für die Bewerberaufstellung bestimmt wurden. Von daher kann das Prinzip der Periodizität eine undemokratische Kandidatenkür nicht rechtfertigen.

Vielmehr ist § 72 Abs. 4 d.E. verfassungskonform auszulegen: Nämlich daß der VO-Geber eine Aufstellung der Wahlbewerber - etwa unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie - zwar ohne Präsenzversammlungen, aber nicht ohne kollektive, alle Parteimitglieder einbeziehende Willensbildung, ggfs. auch durch virtuelle, vermittelt elektronischer Kommunikation durchgeführter Versammlungen gestattet. Als das BVerfG 1993⁸⁶ für die Aufstellung der Wahlbewerber das Postulat bestimmter Mindestregeln für eine demokratische Kandidatenaufstellung formulierte, stand für die innerparteiliche Willensbildung nur die Form der Präsenzversammlung, sei es der Mitglieder oder von Delegierten der Mitglieder in Form von Vertreterversammlungen zur Verfügung. Seither hat die Entwicklung der elektronischen Kommunikation auch andere Formen kollektiver Meinungs- und Willensbildung in Parteien hervorgebracht, die - bei entsprechender Ausgestaltung - einer Präsenzversammlung weitgehend nahekommenden. Jedenfalls können sich auch auf elektronischem Weg Rede und Gegenrede, Beifalls- und Missfallensäußerungen, kurz eine lebendige freie Willensbildung unter allen Beteiligten vollziehen. Deshalb kann davon ausgegangen werden, daß heute wegen der Möglichkeiten des Internets die elementaren Regeln für die Kandidatenaufstellung in den Parteien auch dann gewahrt sind, wenn sich diese Willensbildung nicht in

⁸⁴ S. BT-Drucks. 19/23197 vom 7. 10. 2020 S. 10 ff. sowie die Plenarprotokolle 19/173 vom 10. 9. 2020 S. 21774 ff. und 19/184 vom 9. 10. 2020 S. 23133 ff.

⁸⁵ Drucks. 7/2043 vom 4. 11. 2020 S. 13 f.

⁸⁶ Beschluß des BVerfG vom 20. 10. 1993 BVerfGE 89, 243 (252 ff.).

Präsenzversammlungen, sondern in virtuellen Versammlungen mit elektronischer Kommunikation oder in Kombination von beidem vollzieht.

Auch das zum Kernbereich eines demokratischen Wahlbewerberaufstellungsverfahrens gehörende Gebot geheimer Wahl (§ 17 Satz 1 PartG und § 23 Abs. 3 Satz 1 LWG) wird gewahrt. Denn in § 72 Abs. 4 Satz 3 Nr. 3 d.E. wird klargestellt, daß die Schlußabstimmung über einen Wahlvorschlag nicht elektronisch erfolgen darf, sondern konventionell geheim mit Urnen- oder Briefwahl vollzogen werden muß. Das ist nach der Rechtsprechung des BVerfG⁸⁷ geboten: Danach folgt aus dem Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit demokratischer Wahlen, daß den Bürgern eine umfassende Richtigkeitskontrolle des Wahlverfahrens in seinen sämtlichen Abschnitten möglich sein muß. Diese Transparenz und Kontrollmöglichkeit, und zwar für jedermann, ist jedoch bei den bislang für die Durchführung von Wahlen zur Verfügung stehenden elektronischen Verfahren nicht gegeben. Demgegenüber ist anerkannt, daß eine Vorauswahl unter den für eine Kandidatur konkurrierenden Bewerbern mit elektronischer Hilfe erfolgen kann⁸⁸.

3. § 72 Abs. 4 d.E. genügt auch dem Erfordernis aus Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten VO-Ermächtigung im Gesetz bestimmt sein müssen⁸⁹.

§ 72 Abs. 4 d. E. beschreibt eindeutig die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des VO-Gebers: Der Landtag muß in einer festgelegten Frist vor Ende der Wahlperiode eine Feststellung zur Möglichkeit von Aufstellungsversammlungen treffen. Es erscheint sachgerecht, daß damit nicht an die Feststellung einer „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“, wie sie nach § 5 Infektionsschutzgesetz⁹⁰ vom Bundestag beschlossen werden kann⁹¹, angeknüpft wird. Denn die Verhältnisse können regional sehr unterschiedlich sein und vom Landtag sachnäher beurteilt werden.

Zweck der VO ist eine wegen einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt erleichterte Wahlbewerberaufstellung, die notfalls auch mit virtuellen Versammlungen erfolgen kann.

⁸⁷ Urteil vom 3. 3. 2009 BVerfGE 123, 39 (68 ff.).

⁸⁸ Vgl. die Wahlprüfungsentscheidungen des Bundestages in BT-Drucks. 15/4750 vom 28. 1. 2005 (Anlage 5 S. 19, 25) und BT-Drucks. 18/5050 vom 27. 5. 2015 (Anlage 5 S. 23, 43) sowie BayVerfGH Entscheidung vom 11. 11. 2019 - Vf. 46-III-19 - Rdn. 47.

⁸⁹ Vgl. zum sog. Bestimmtheitsgebot etwa BVerfGE 123, 39 (78), 150, 1 sowie ThürVerfGH Urteil vom 21. 6. 2005 - VerfGH 28/03 - Umdruck S. 60 ff. und Urteil vom 21. 5. 2014 - VerfGH 13/11 - Umdruck S. 40 ff.

⁹⁰ Vom 20. 7. 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. 11. 2020 (BGBl. I S. 2397).

⁹¹ S. die Feststellung vom 18. 11. 2020 (Protokoll der 191. Sitzung des Bundestages S. 24046, 24100 und 24109) und BT-Drucks. 19/24387 vom 17. 11. 2020.

Die Anwendung der VO-Ermächtigung ist schließlich ausdrücklich mit den Worten „soweit erforderlich“ unter das Verfassungsgebot der Verhältnismäßigkeit gestellt worden.

Schließlich wird das mögliche Normprogramm durch die Beispiele in Nr. 1, 2 und 4 erläutert und werden in Nr. 3 Vorgaben zur Wahrung des Vorschlags- und Vorstellungsrechts der Interessenten für eine Kandidatur gemacht.

4. Die Bindung der VO-Ermächtigung an die Zustimmung des Landtages ist zulässig und angemessen, weil die Ausgestaltung des Wahlrechts zum Landtag eine Materie ist, die grundsätzlich nach Art. 49 Abs. 4 ThürVerf dem Landtag als dem Landesgesetzgeber vorbehalten ist.

5. Auf Bundesebene liegt dem Bundestag seit dem 13. 1. 2021 ein Antrag der Koalitionsfraktionen für eine Feststellung nach § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG⁹² vor: Danach soll der Bundestag gemäß § 52 Abs. 4 Satz 1 BWahlG feststellen, daß die Durchführung von Versammlungen für die Wahl der Wahlbewerber und der Vertreter für die Vertreterversammlungen zumindest teilweise unmöglich ist.

K Zu Art. 3 d.E.

Die Änderung des § 56 LWO wird befürwortet.

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

Insoweit wird auf die Ausführungen oben (D 2.) zu Art. 1 § 3 d.E. verwiesen.

L Zu Art. 4 d.E.

Die durchgängige Befristung der Regelungen aus Art. 1 d.E. durch Art. 4 Abs. 1 d.E. auf das Jahr 2021 erscheint, wie oben bereits ausgeführt, bei verschiedenen Bestimmungen nicht sachgerecht; manche sollten auf Dauer gelten.

⁹² S. BT-Drucks. 19/25816 vom 13. 1. 2021, der am 14. 1. 2021 im Plenum beraten werden soll.
