

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



L e i t s ä t z e z u m U R T E I L

vom 03.05.2021 – LVG 5/21 –

1. Die Nachteile einer reinen Briefwahl für die Grundsätze der Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl können unter den Bedingungen einer pandemischen Notlage durch die verfassungsrechtlichen Rechtsgüter der Allgemeinheit der Wahl, die staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit sowie die zeitlichen Vorgaben der Landesverfassung für die Erneuerung der demokratischen Legitimation der öffentlichen Gewalt gerechtfertigt sein.
2. Die demokratische Legitimierungsfunktion der Wahlen und der Wahlrechtsgrundsätze ist nicht von der exakten Gleichzeitigkeit der Stimmabgabe abhängig. Grenzen für die zeitliche Streckung des Wahlakts setzen die Vorgaben für die Periodizität der Wahlen als eines Verfahrens, das den Gewählten demokratische Macht auf Zeit überträgt, sowie die Anforderungen an die Gleichheit und Freiheit der Wahl. Diese Grenzen werden bei einem Zeitraum für die Stimmabgabe von einigen Wochen nicht überschritten.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



I M N A M E N D E S V O L K E S U R T E I L

*In dem
verfassungsgerichtlichen Verfahren*

LVG 5/21

der Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt

1. (...)
2. (...)
3. (...)
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...)
8. (...)
9. (...)
10. (...)
11. (...)
12. (...)
13. (...)
14. (...)
15. (...)
16. (...)

17. (...)
18. (...)
19. (...)
20. (...)
21. (...)
22. (...)

Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigter: (...)

wegen

Artikel 2 und Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften vom 02.11.2020 (GVBl. S. 630)

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Dr. Waterkamp sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Buchloh, Stoll und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 08.04.2021 für Recht erkannt:

1. Artikel 2 und Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften vom 02.11.2020 (GVBl. S. 630) sind mit der Landesverfassung vereinbar.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei. Eine Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragsteller findet nicht statt.

Tatbestand

Das Normenkontrollverfahren betrifft die Frage, ob Artikel 2 und Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften vom 02.11.2020 (GVBl. S. 630) mit der Landesverfassung vereinbar sind. **1**

Die angegriffenen Bestimmungen haben folgenden Wortlaut: **2**

Artikel 2

Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Dem § 56 des Wahlgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Februar 2010 (GVBl. LSA S. 80), zuletzt geändert durch Ar-

tikel 2 des Gesetzes vom 18. Februar 2020 (GVBl. LSA S. 25, 36), wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Das für Wahlen zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Falle eines Ereignisses höherer Gewalt durch Verordnung von Bestimmungen dieses Gesetzes über die Stimmabgabe in Wahlräumen und die Durchführung der Briefwahl abweichende Bestimmungen zu treffen, um soweit erforderlich die Durchführung der Wahl im Wege der Briefwahl zu ermöglichen, wenn der Landeswahlleiter zu einem Zeitpunkt, der näher als vier Monate vor dem Wahltag liegt, feststellt, dass die Stimmabgabe in Wahlräumen wegen einer Gefahr für Leben oder Gesundheit ganz oder teilweise unmöglich ist.“

Artikel 3

Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt

Das Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 2004 (GVBl. LSA S. 92), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Februar 2020 (GVBl. LSA S. 25, 39), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht enthält die Angabe zu § 68 folgende Fassung:

„§ 68 Verordnungsermächtigungen“.

2. § 68 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„§ 68

Verordnungsermächtigungen“.

- b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Das für Kommunalangelegenheiten zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Falle eines Ereignisses höherer Gewalt durch Verordnung von den Bestimmungen dieses Gesetzes über die Ausgabe von Wahlscheinen, die Stimmabgabe in Wahllokalen und die Durchführung der Briefwahl abweichende Bestimmungen zu treffen, um soweit erforderlich die Durchführung der Wahl im Wege der Briefwahl zu ermöglichen, wenn der Landeswahlleiter im Hinblick auf diese Wahl feststellt, dass die Stimmabgabe in Wahllokalen wegen einer Gefahr für Leben oder Gesundheit ganz oder teilweise unmöglich ist.“

Die Antragsteller beantragen, Artikel 2 und Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften vom 02.11.2020 (GVBl. S. 630) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. **3**

Die Antragsteller halten die mögliche reine Briefwahl für verfassungsrechtlich unzulässig. **4**

Diese Frage sei in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ungeklärt. Zwar sei die Verfassungsgemäßheit der Briefwahl in mehreren Entscheidungen bestätigt worden. Soweit jedoch die Briefwahl als zulässig angesehen worden sei, sei **5**

der Gesetzgeber verpflichtet worden, solche Missbräuche zu beseitigen, die das Wahlgeheimnis gefährdeten. Auch nach dem Wegfall der Glaubhaftmachung von Verhinderungsgründen im Jahre 2008 habe das Bundesverfassungsgericht die Briefwahl zwar für zulässig erklärt, dies jedoch nicht ohne Abwägung der durch die Kritiker vorgetragenen Gründe. Die Briefwahl sei mitnichten verfassungsrechtlich unproblematisch. Auch in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung werde weiterhin von der Urnenwahl als Leitbild ausgegangen. Der Grundsatz der geheimen Wahl sei eine der wesentlichen Absicherungen der freien Wahl, die nur bei Vorliegen eines zwingenden Grundes Einschränkungen unterworfen werden dürfe.

Bei der Briefwahl könne nicht gewährleistet werden, dass die Stimmabgabe ohne Überwachung durch Dritte erfolge. Dies sei auch keine fernliegende Vermutung, da anders als im Wahllokal die Geheimheit nicht überwacht werde. **6**

Missbrauchsmöglichkeiten lägen überdies darin, dass Unterlagen für die Briefwahl verkauft werden könnten oder im Beisein eines Stimmenkäufers ausgefüllt würden. Auch Manipulationen auf dem Postweg seien denkbar. **7**

Aber auch abseits erheblicher krimineller Energie könne es zu Einflussnahmen im familiären oder häuslichen Umfeld kommen. Die Eigenverantwortlichkeit der Wähler dürfe nicht unrealistisch vorausgesetzt werden. Wahlentscheidungen würden gleichsam am Küchentisch ausgehandelt. Der soziale Druck des Umfelds begünstige „etablierte“ Parteien, weil andere Parteien öffentlich in ein falsches Licht gerückt würden. Die Briefwahl müsse eine Ausnahme bleiben und sei auch nur als solche tolerabel. Eine obligatorische Briefwahl sei unzulässig. **8**

Dies gelte auch im Hinblick auf den Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl. Da die Stimmabgabe das entscheidende Element der sich vom Volk zu den Staatsorganen vollziehenden Willensbildung darstelle, folge aus dem Demokratieprinzip, dass sich das Wahlvolk von der Rechtmäßigkeit des Wahlaktes überzeugen können müsse. Diese Überprüfbarkeit sei bereits im Rechtsstaatsprinzip angelegt. Alle wesentlichen Schritte der Wahl müssten daher der öffentlichen Überprüfbarkeit unterliegen. **9**

Bisher seien die Einschränkungen mit dem Argument gerechtfertigt worden, dass der Gesichtspunkt der Allgemeinheit der Wahl die Nachteile der Briefwahl überwiege. Das Bundesverfassungsgericht habe diese Rechtfertigung aber ausdrücklich davon abhängig gemacht, dass der Briefwahlanteil nicht wesentlich steige. Die Steuerung dadurch, dass nunmehr der Landeswahlleiter durch die Feststellung einer Gefahr für Leben oder Gesundheit eine reine Briefwahl ermöglichen könne, genüge nicht der Forderung nach einer Entscheidung durch den Gesetzgeber unter Ausgleich der betroffenen gegenläufigen Wahlgrundsätze. **10**

Ein hoher Briefwahlanteil sei in einer repräsentativen Demokratie, in der der Wähler seine Stimme nur in größeren Abständen abgeben könne, schädlicher als in einem politischen System wie der Schweiz, in der eine dichte Folge von Sachplebisziten die Bedeutung der einzelnen Wahl relativiere. **11**

- Die Problematik der Gleichheit und Allgemeinheit der Wahl bei der Briefwahl ergebe sich bereits daraus, dass an der Urnenwahl auch Analphabeten teilnehmen könnten, während bei der Briefwahl Gebildete im Vorteil seien. Selbst in einem Land wie Deutschland mit sehr hoher Alphabetisierungsrate komme es zu einer verfassungsrechtlich nicht tolerierbaren Differenzierung des Erfolgswertes bei einer reinen Briefwahl. Bei den von der Landesregierung mitgeteilten Zahlen ungültiger Stimmen seien die Personen nicht berücksichtigt, die bereits bei dem Ausfüllen der Briefwahlunterlagen kapitulierten. Die Zahlen seien auch deshalb nicht aussagekräftig, weil sie nicht zwischen absichtlich und unabsichtlich ungültigen Stimmen unterschieden.
- Bei der Europawahl 2019 seien bei der Urnenwahl nur 5,9 % der Stimmen aus „sonstigen Ursachen“ ungültig gewesen, während dies bei der Briefwahl 36,9 % der ungültigen Stimmen gewesen seien. Tatsächlich könnten diese „sonstigen Ursachen“ noch höher liegen, da diese Ursachen dann nicht mehr erfasst würden, wenn die Stimmabgabe bereits aus anderen Gründen (wie zum Beispiel wegen absichtlichen Ungültigmachens) ungültig sei.
- Der Gleichheitsgrundsatz der Wahl werde auch dadurch beeinträchtigt, dass Stimmen Verstorbener oder Weggezogener berücksichtigt würden. In dem Zeitraum von 6 Wochen könnten die Stimmen von rund 7.000 Wählern betroffen sein.
- Der Rechtfertigungsansatz, anderenfalls könne die Wahl wegen der CoVID-19-Pandemie gegebenenfalls überhaupt nicht durchgeführt werden, verfange nicht. Durch die Geheimhaltungsregelungen im Wahllokal werde den Abstandsregeln bereits in ausreichender Weise genüge getan. Die Urnenwahl berge möglicherweise eher ein geringeres als ein höheres Infektionsrisiko.
- Die Delegation der Feststellung, dass die Urnenwahl ganz oder teilweise unmöglich ist, auf den Landeswahlleiter und die Verordnungsermächtigung an das zuständige Ministerium, in einem solchen Falle abweichende Bestimmungen zur Wahl zu treffen, stoße auf verfassungsrechtliche Bedenken. In wesentlichen Fragen habe die Legislative eine Selbstentscheidungspflicht, derer sie sich nicht begeben dürfe. Innerhalb des Staatsgefüges dürfe es nicht zu einer Verschiebung zwischen Legislative und Exekutive kommen. Die strikte verfassungsrechtliche Grenze ergebe sich aus Art. 80 Abs. 1 GG, dessen Sinn es sei, das Parlament daran zu hindern, sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft zu entäußern. Schon aus der Ermächtigung müsse erkennbar und vorhersehbar sein, was dem Bürger gegenüber gelten solle. Die in der beanstandeten Verordnungsermächtigung enthaltene Selbstentmachtung des Gesetzgebers stelle sich als verfassungswidrig dar. Vorliegend werde es dem Landeswahlleiter überlassen, den Ausgleich der grundlegenden Verfassungswerte anstelle des Gesetzgebers vorzunehmen. Der Bestimmtheitsgrundsatz gebiete es, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive messbar und im gewissen Ausmaß für den Bürger voraussehbar und berechenbar sei. Je schwerer die Auswirkungen seien, desto höher seien die Anforderungen, die an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen seien. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, im grundlegen-

den normativen Bereich, zumal im Bereich der Grundrechte und des grundrechtsgleichen Wahlrechts mit seiner Bedeutung für das Staatsstrukturprinzip der Demokratie, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen. Es sei nicht übertragbare Aufgabe des Gesetzgebers, in Ausübung seiner Kompetenz aus Art. 42 Abs. 3 LVerf zu regeln, wie die nachvollziehbaren Schritte des Wahlverfahrens sichergestellt werden. Die vorgesehene Feststellung des Landeswahlleiters sei keine einfache Subsumtion, sondern stelle eine mit staatspolitischen Elementen behaftete Entscheidung dar. Den Ermessensspielraum der Prognose könne nur der Gesetzgeber selbst wahrnehmen. Über die hierzu erforderlichen Entscheidungsspielräume verfüge nur er. Bereits der Entscheidungszeitpunkt dürfe nicht frei wählbar sein.

Hinzu komme, dass es sich bei dem Landeswahlleiter um einen Dritten handele, dessen Beteiligung an der Verordnungsgebung nur zulässig sei, soweit sie sich unter der Schwelle eines Mitentscheidungsrechts bewege. Das ergebe sich bereits aus dem Prinzip der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit. Die Rolle des Landeswahlleiters stelle eine Verlagerung weg von der unmittelbaren parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit dar.

17

Auch aus einer Sonderstellung des Landeswahlleiters könne sich nichts Anderes ergeben. Eine – richterähnliche – Unabhängigkeit des Landeswahlleiters sei gesetzlich nicht feststellbar. Vielmehr führe der Innenminister die Rechtsaufsicht.

18

Die Landesregierung hat gemäß § 40 Abs. 1 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.06.2018 (GVBl. S. 162), Stellung genommen. Sie hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet.

19

Im Spannungsverhältnis der Wahlrechtsgrundsätze obliege dem Gesetzgeber hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlrechts ein weiter Gestaltungsspielraum. Es dürfe lediglich keiner der Wahlrechtsgrundsätze unverhältnismäßig eingeschränkt werden. Die Briefwahl erfreue sich steigender Beliebtheit. Zweifel an der Integrität der Wahl hätten sich hierdurch nicht ergeben. Eine mittelbare Beeinflussung des Wahlberechtigten sei bei keiner Form der Wahl auszuschließen, wenn auch die Briefwahl möglicherweise insoweit anfälliger sei. Es bestünden eine Vielzahl von (straf)gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Briefwahl. Eine gesteigerte Gefahr der Abgabe von ungültigen Stimmen bestehe auch bei der Briefwahl nicht. In den Jahren 1990 bis 2016 habe der Anteil ungültiger Erststimmen bei der Briefwahl zwischen 1,4 und 2,3 % gelegen, bei der Urnenwahl zwischen 2,7 und 4,5 %. Bei den Zweitstimmen habe dieser Anteil bei der Briefwahl zwischen 0,8 und 2,0 %, bei der Urnenwahl zwischen 2,7 und 4,2 % gelegen. Auch bei den Bundestagswahlen seit 1972 habe der Anteil ungültiger Stimmen bei den Briefwahlen deutlich unter denen der Urnenwahl gelegen. Die Notwendigkeit der Möglichkeit, eine Wahl als reine Briefwahl durchzuführen, ergebe sich aus Art. 43 LVerf. Die Wahl habe danach zwischen dem 58. und 62. Monat nach Beginn der Wahlperiode zu erfolgen. Werde die-

20

ser Zeitraum nicht eingehalten, fehle dem Landtag die Legitimation. Die Möglichkeit, von der Wahl in dem genannten Zeitraum abzusehen, bestehe nicht.

Vor dem Hintergrund eines dynamischen Infektionsgeschehens sei es Pflicht des Gesetzgebers gewesen, zum Schutz von Gesundheit und Leben der Bevölkerung eine Lösung für eine Ausnahmesituation zu schaffen. **21**

Die angegriffene Regelung sei unter Berücksichtigung der widerstreitenden Wahlrechtsgrundsätze angemessen. Bei der gebotenen Abwägung habe sich der Gesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums entschieden, die Möglichkeit einer Briefwahl in engen Grenzen zu eröffnen. Dabei stelle die reine Briefwahl die ultima ratio dar. **22**

Durch die einschränkende Formulierung „soweit erforderlich“ werde überdies deutlich, dass eine regionalspezifische Betrachtung zu erfolgen habe. Hierdurch werde gewährleistet, dass die Briefwahl nicht über Gebühr ausgedehnt werde. Durch die Schutzpflicht des Landes für die Gesundheit der Bevölkerung in Verbindung mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl sei die Einschränkung der Öffentlichkeit der Wahl gerechtfertigt. Der Charakter der Urnenwahl als verfassungsrechtliches Leitbild bleibe gewahrt. **23**

Die Ermächtigungsnormen seien auch ausreichend bestimmt i. S. d. Art. 79 LVVerf. **24**

Die Anforderungen an die Bestimmtheit richteten sich nach der Schwere der grundrechtsrelevanten Eingriffe. Zwar enthielten die Verordnungsermächtigungen unbestimmte Rechtsbegriffe, es sei dem Gesetzgeber aber nicht verwehrt, in Ermächtigungsnormen unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln zu verwenden. Die verwendeten Begriffe ließen sich durch allgemeine Auslegungsregeln, insbesondere nach ihrem Zweck, Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des Gesetzes näher konkretisieren. Ausweislich der Gesetzesbegründung sei ein „Ereignis höherer Gewalt“ anzunehmen, wenn unverschuldete, von den Wahlberechtigten nicht zu vertretende und von den Wahlbehörden kurzfristig nicht zu beseitigende außergewöhnliche Umstände, Ereignisse oder Zufälle gegeben seien. Zum Zwecke der Rechtssicherheit habe der Gesetzgeber sich dazu entschieden, den in § 75 LWO verwendeten Begriff „höhere Gewalt“ zu übernehmen. Das Erfordernis der „Gefahr für Leben oder Gesundheit“ sei dem Gefahrenabwehrrecht entlehnt. Die „Unmöglichkeit“ schränke den Anwendungsbereich auf das absolut Notwendige ein. Sie umfasse auch die rechtliche Unmöglichkeit, z. B. bei einer Ausgangssperre. Durch die Einschränkung „soweit erforderlich“ werde das Verfassungsgebot der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt. Damit sei sichergestellt, dass in Wahlkreisen, in denen eine Urnenwahl möglich sei, diese durchgeführt werden könne. Der Normzweck sei durch Entstehungsgeschichte und Gesetzesbegründung hinreichend bestimmt. Die Auswirkungen seien für den Bürger hinreichend erkennbar. **25**

Die Ausgestaltung mittels Verordnungsermächtigung sei zweckmäßig, um Krisensituationen vorzubeugen. **26**

- Die Zuständigkeit des Landeswahlleiters für die Feststellung, ob eine Stimmabgabe in den Wahlräumen wegen einer Gefahr für Leben oder Gesundheit unmöglich ist, sei sachgerecht und verfassungsgemäß. Der Landeswahlleiter sei nach § 8 LWO ein unabhängiges Wahlorgan, das außerhalb der Behördenorganisation stehe und damit keinen Weisungen der Exekutive unterliege. Seine Tätigkeit sei keine Ausübung vollziehender Gewalt. Die Zuständigkeitsübertragung stelle sicher, dass das Vorliegen der Voraussetzungen von einem weisungsunabhängigen und überparteilichen Wahlorgan getroffen werde. Der Landeswahlleiter trage Verantwortung für Vorbereitung und Durchführung der Wahl und könne – ggf. zusammen mit den Kreiswahlleitern – eine entsprechende fachliche Einschätzung vornehmen. Dieser könne sich ggf. mit der Expertise fachkundiger Dritter im Rahmen der Amtsermittlung ein Bild machen und daraus abgeleitet eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vornehmen. Die Gesetzesänderung sei das Ergebnis der vom Gesetzgeber selbst vorgenommenen Abwägungsentscheidung. **27**
- Der Landtag hat von der Möglichkeit der Stellungnahme abgesehen. **28**

Entscheidungsgründe

I.

- Der Antrag im Normenkontrollverfahren ist zulässig. **29**
1. Gemäß Art. 75 Nr. 3 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.03.2020 (GVBl. S. 64), und § 2 Nr. 4, § 39 Nr. 1 LVerfGG, entscheidet das Landesverfassungsgericht in Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages oder auf Antrag der Landesregierung. **30**
2. Die 22 Antragsteller sind als ein Viertel der Mitglieder des Landtags (87 Mitglieder) antragsberechtigt. **31**
3. Die angegriffenen Vorschriften des Artikel 2 und Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften vom 02.11.2020 (GVBl. S. 630) sind als förmliches Landesgesetz ein zulässiger Antragsgegenstand. **32**
4. Der Antragsgrund ergibt sich daraus, dass die Antragsteller die angegriffenen Vorschriften wegen ihrer Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung für nichtig halten. **33**

II.

- Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. **34**

- Artikel 2 und Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes und wahlrechtlicher Vorschriften vom 02.11.2020 sind mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vereinbar. **35**
1. Die in Art. 2 und 3 des beanstandeten Gesetzes enthaltenen Verordnungsermächtigungen sind mit Art. 79 Abs. 1 LVerf vereinbar. **36**
- a. Die Ermächtigung ist im Sinne des Art. 79 Abs. 1 S. 2 LVerf nach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung hinreichend bestimmt. **37**
- Dieser Bestimmtheitsgrundsatz gebietet, dass eine Verordnungsermächtigung solchermaßen bestimmt und begrenzt zu sein hat, dass das Handeln der Exekutive messbar und im gewissen Ausmaß für den Staatsbürger voraussehbar und berechenbar wird (BVerfG, Beschl. v. 08.01.1981, Rn. 41 m. w. N.). Dabei kann das erforderliche Maß der Bestimmtheit nur mit Bezug auf den Regelungsgegenstand festgelegt werden. Je schwerwiegender die Auswirkungen sind, desto höhere Anforderungen sind an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen (BVerfG, a. a. O., Rn. 42). **38**
- Unter Zugrundelegung dieser Grundsätze erfüllt die Verordnungsermächtigung die Anforderungen an die Bestimmtheit. **39**
- Die Verordnungsermächtigung ist ausgesprochen eng gefasst. Nach dieser ist zunächst vorausgesetzt, dass ein Ereignis höherer Gewalt vorliegt. Zwar handelt es sich hierbei um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der aber uneingeschränkt der – auch gerichtlichen – Überprüfung zugänglich ist. Das „Ereignis höherer Gewalt“ findet auch an anderer Stelle in der Landeswahlordnung (LWO) Erwähnung. So kann durch den Landeswahlleiter die Wahl im Falle eines Ereignisses höherer Gewalt abgesagt werden. Aber auch in anderen gesetzlichen Zusammenhängen ist das „Ereignis höherer Gewalt“ normiert (§ 7 Abs. 2 StVG, § 206 BGB, § 60 Abs. 3 VwGO) und kann anhand der dazu ergangenen Rechtsprechung ausgelegt werden. Der Anwendungsbereich der „höheren Gewalt“ erfährt auch noch insoweit eine Einschränkung, als die Verordnungsermächtigung nicht jeden Fall der höheren Gewalt erfasst. Vielmehr ist weitere Voraussetzung, dass der Landeswahlleiter feststellt, dass die Durchführung der Urnenwahl aufgrund einer Gefahr für Leben oder Gesundheit ganz oder teilweise unmöglich ist. Dies begrenzt die Möglichkeit des für die Wahlen zuständigen Ministeriums zur Anordnung einer reinen Briefwahl weiter, da die Feststellung des Landeswahlleiters gerade Voraussetzung der Ermächtigung ist. Ohne diese Feststellung des Landeswahlleiters kann das zuständige Ministerium von der Verordnungsermächtigung keinen Gebrauch machen. Damit ist es entgegen der von der Landesregierung vertretenen Auffassung auch nicht möglich, bei Vorliegen einer rechtlichen Unmöglichkeit – z. B. bei einer Ausgangssperre – die Briefwahl anzuordnen. Voraussetzung ist stets das Vorliegen einer vom Landeswahlleiter festgestellten tatsächlichen Unmöglichkeit aufgrund einer Gefahr für Leben oder Gesundheit. **40**
- Eine weitere Einschränkung erfährt die Verordnungsermächtigung dadurch, dass die Wahl – nach Feststellung des Landeswahlleiters – ganz oder teilweise unmöglich ist. **41**

Es ist dadurch nicht möglich, im Falle der teilweisen Unmöglichkeit – z. B. in einigen Wahlkreisen – für das gesamte Land Sachsen-Anhalt eine Briefwahl anzuordnen. Vielmehr ist bei entsprechender Feststellung des Landeswahlleiters die obligatorische Briefwahl ggf. nur in bestimmten Wahlbezirken anzuordnen.

Sämtliche Feststellungen – die des Landeswahlleiters wie auch die des zuständigen Ministeriums – unterliegen der uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung, bei der auch die zutreffende Ausfüllung der unbestimmten Rechtsbegriffe der gerichtlichen Kontrolle zugeführt werden kann. **42**

Auch der Zeitraum von maximal vier Monaten vor der Wahl für die Feststellung durch den Landeswahlleiter stellt keine Erweiterung der Verordnungsermächtigung dar, sondern schränkt diese ein. Hierdurch ist es dem Ordnungsgeber verwehrt, langfristig die Briefwahl zu priorisieren. Vielmehr kann die Entscheidung für die Briefwahl erst relativ kurz vor der Wahl erfolgen. Ein Ausüben des Gebrauchmachens von der Verordnungsermächtigung wird hierdurch verhindert. Es wird vielmehr sichergestellt, dass nur dann die Anordnung einer Briefwahl erfolgt, wenn dies etwa durch das Pandemiegeschehen erforderlich wird. **43**

Durch die enge Fassung der Verordnungsermächtigung ist für den Bürger das Verhalten der Exekutive in ausreichender Weise voraussehbar und berechenbar. Der Bürger kann problemlos erkennen, dass im Falle eines Ereignisses höherer Gewalt, das eine Gefahr für Leben oder Gesundheit verursacht, eine Briefwahl angeordnet werden kann. **44**

Der Zweck, zu dem § 56 Abs. 5 LWG und § 68 Abs. 4 KWG in der Fassung des angegriffenen Änderungsgesetzes zur Verordnung ermächtigen, ergibt sich aus diesen Bestimmungen insbesondere vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte. Die Verordnungsermächtigung ist im Rahmen der derzeit allgegenwärtigen Pandemie in die entsprechenden Gesetze aufgenommen worden. Damit ist der Zweck – Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung – bereits aus der Entstehungsgeschichte eindeutig ersichtlich und findet auch seinen Niederschlag in der gesetzlichen Formulierung, die bei der Feststellung des Landeswahlleiters auf den Schutz von Leben und Gesundheit abstellt. **45**

b. Durch die Verordnungsermächtigung hat sich der Gesetzgeber auch nicht seiner Verpflichtung begeben, „die für die Ordnung eines Lebensbereichs entscheidenden Vorschriften selbst zu setzen“ (vgl. BVerfG, Urt. vom 05.03.1958 – 2 BvL 18/56 –, Leitsatz 2.). Die hierin zum Ausdruck kommende sogenannte „Wesentlichkeitstheorie“ (s. auch BVerfG, Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 –, Rn. 72, und BVerfG, Urt. v. 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, Rn. 134) ist nicht scharf von den in Art. 79 LVerf normierten Voraussetzungen für die Verordnungsermächtigung zu trennen. Wenn die Verordnungsermächtigung die je nach Regelungsbereich zu stellenden Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 S. 2 LVerf erfüllt, hat der Landesgesetzgeber im Regelfall die wesentlichen Vorschriften selbst gesetzt. Insbesondere durch die enge Fassung der Ermächtigung (s. o.) sind die Voraussetzungen, unter denen die obliga-

torische Briefwahl angeordnet werden kann, vom Gesetzgeber eindeutig bestimmt. Damit hat er aber gerade auch die wesentlichen Vorschriften für die Ordnung der Wahlen durch die Verordnungsermächtigung selbst geregelt.

c. Es begegnet keinen Bedenken, dass die Anordnung der reinen Briefwahl die Feststellung des Landeswahlleiters erfordert, dass die Stimmabgabe in Wahllokalen wegen einer Gefahr für Leben oder Gesundheit ganz oder teilweise unmöglich ist. Hierin ist keine Subdelegation zu sehen. Allein durch die Feststellung des Landeswahlleiters kommt es nämlich noch nicht zu der Anordnung einer reinen Briefwahl. Durch diese Feststellung ist das zuständige Ministerium nicht der Pflicht enthoben, eigenverantwortlich und gerichtlich überprüfbar festzustellen, ob ein Ereignis höherer Gewalt vorliegt, das eine obligatorische Briefwahl erfordert. Nicht der Landeswahlleiter trifft die Entscheidung, ob die Wahl als Briefwahl durchgeführt wird. Bei der Entscheidung des Landeswahlleiters handelt es sich um eine Feststellung, die von einem Dritten aufgrund einer objektiven Prognose gestellt ist. Insoweit unterscheidet sich die Feststellung des Landeswahlleiters qualitativ nicht von Feststellungen, die z. B. seitens des Robert-Koch-Instituts im Rahmen der Pandemie getroffen werden. Die Frage, ob die Durchführung der Urnenwahl zu einer Gefahr für Gesundheit oder Leben führt, kann aufgrund seiner Sachnähe am besten durch den Wahlleiter erfolgen. Der Landeswahlleiter kann dies im Rahmen seiner Amtsermittlung unter Beiziehung der Kreiswahlleiter und ggf. entsprechender Fachleute feststellen. Dabei kann die Frage des rechtlichen Status des Landeswahlleiters, insbesondere seine Unabhängigkeit, dahinstehen. Die Feststellung des Landeswahlleiters ist allein darauf gerichtet, ob eine Gefahr für Leben oder Gesundheit die Wahl als Urnenwahl ganz oder teilweise unmöglich macht. Das Vorschalten der Feststellung des Landeswahlleiters erweitert nicht die Möglichkeit der Exekutive, die Wahl als reine Briefwahl anzuordnen. Wenn der Landeswahlleiter die tatsächliche Unmöglichkeit der Urnenwahl wegen einer Gefahr für Leben oder Gesundheit ganz oder teilweise feststellt, ist es allein Aufgabe des zuständigen Ministeriums, ein Ereignis höherer Gewalt festzustellen und bei dessen Bejahung unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit abweichende Bestimmungen hinsichtlich der Briefwahl zu treffen. Die Verordnung unterliegt sodann der gerichtlichen Überprüfung in den dafür gegebenen Verfahren.

47

2. Die Möglichkeit der Durchführung der Wahlen als reine Briefwahlen verstößt auch nicht gegen Art. 42 LVerf.

48

Nach dieser Norm werden die Abgeordneten in freier, gleicher, geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt. Zu diesen geschriebenen Wahlgrundsätzen tritt noch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl hinzu. Für ihn bilden die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für Demokratie und Rechtsstaat die verfassungsrechtliche Grundlage. Durch den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl wird die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge gesichert (BVerfG, Urt. v. 03.03.2009 – 2 BvC 3/07 und 2 BvC 4/07 –, Rn. 107 ff.). Die Öffentlichkeit der Wahl gehört ferner zum „verfassungsrechtlichen Leitbild der Urnenwahl, die die repräsen-

49

tative Demokratie in besonderer Weise sichtbar und erfahrbar macht“ (BVerfG, Beschl. v. 09.07.2013 – 2 BvC 7/10 –, Rn. 16).

Durch Art. 2 des beanstandeten Gesetzes für die Landtagswahlen und entsprechend durch seinen Art. 3 für die Kommunalwahlen wird in die in Art. 42 Abs. 1 LVerf garantierten Wahlgrundsätze dadurch eingegriffen, dass nunmehr unter Vorliegen bestimmter Voraussetzungen der Weg zu einer reinen Briefwahl eröffnet wird. Bei einer reinen Briefwahl sind zwar die zuvor dargestellten Wahlgrundsätze unterschiedlich stark eingeschränkt (a.). Diese Einschränkungen sind jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt (b.). **50**

a. Bei der Briefwahl ist die Integrität der Wahl nicht in gleichem Maße gewährleistet wie bei der Urnenwahl im Wahllokal, und die öffentliche Kontrolle der Wahl ist zurückgenommen (BVerfG, Beschl. v. 09.07.2013 – 2 BvC 7/10 –, Rn. 13). **51**

aa. Eine Beeinträchtigung der Integrität der Wahl als reine Briefwahl durch einen überproportional hohen Anteil ungültiger Stimmen vermag das Gericht nicht zu erkennen. **52**

Es ist nicht erkennbar, dass bei einer reinen Briefwahl deutlich mehr Stimmen ungültig wären. Zwar tragen hierzu die Antragsteller Zahlen der letzten Europawahl vor, die für einen deutlich höheren Anteil ungültiger Stimmen bei der Briefwahl gegenüber der Urnenwahl sprechen. Allerdings zeichnen die Zahlen der Landesregierung für die Landtagswahlen ein völlig anderes Bild. Offenbar hat es zumindest bei den Landtagswahlen eher bei der Urnenwahl mehr ungültige Stimmen gegeben als bei der Briefwahl. Der Einwand der Antragsteller, für einen gewissen Teil der Wahlberechtigten seien die Hürden, überhaupt die Briefwahlunterlagen auszufüllen, zu hoch, kann nicht per se verneint werden. Allerdings sieht bereits das LWG insoweit Erleichterungen bzw. Hilfestellungen vor. So gewährleistet § 59 LWG eine barrierefreie Information, insbesondere auch in leichter Sprache. Darüber hinaus besteht auch die Möglichkeit der Hilfestellung nach § 4 Abs. 4 LWG. Eine gewisse Mühewaltung für die Stimmabgabe ist dem Wahlberechtigten durchaus zumutbar. Auch bei der Urnenwahl muss sich der Wahlberechtigte zum Wahllokal begeben, was mit einem gewissen Zeit- und Energieaufwand verbunden ist. Der Aufwand zur Abgabe der Stimme bei der Briefwahl ist vor dem Hintergrund der angebotenen und möglichen Hilfestellungen nicht größer. **53**

Im Übrigen kann nicht davon ausgegangen werden, dass bei den Anhängern bestimmter Parteien weniger Wähler in der Lage wären, Briefwahlunterlagen zutreffend auszufüllen. Damit ist auch im Falle einer reinen Briefwahl insgesamt die Verhältniswahl gesichert. **54**

bb. Eine Beeinträchtigung der Integrität der Wahl bei reiner Briefwahl dadurch, dass zum Wahltag bereits eine Vielzahl von Wahlberechtigten ihre Stimme abgegeben haben, die zum Wahltag infolge Versterbens oder Wegzugs nicht mehr wahlberechtigt gewesen wären, ist nicht zu befürchten. **55**

Unabhängig davon, dass schon die von den Antragstellern vorgetragene Berechnung der Zahl der davon betroffenen Stimmen mit einem bei einer sich über sechs Wochen erstreckenden Briefwahl angenommenen Anteil von 6/52 von 62.500 jährlich in Sachsen-Anhalt verstorbener oder aus Sachsen-Anhalt weggezogener Menschen nicht stimmt, weil sie auch Kinder und andere nicht Wahlberechtigte einbezieht und die Verteilung der Stimmabgaben auf den Zeitraum der Briefwahl nicht berücksichtigt, überzeugt der Einwand gegen die Integrität der Wahl schon im Ansatz nicht.

56

Die demokratische Legitimierungsfunktion der Wahlen und der Wahlrechtsgrundsätze ist nicht von der exakten Gleichzeitigkeit der Stimmabgabe abhängig. Schon bei der Wahl an der Urne am Wahltag selbst verteilt sich die Stimmabgabe über mehrere Stunden. Eine Verlängerung dieses Zeitraums bringt keine qualitative Veränderung. Es mindert den demokratischen Legitimationswert der einzelnen Stimme auch prinzipiell nicht, wenn der Wähler nach Stimmabgabe seinen Wohnsitz wechselt oder stirbt. Insofern macht es keinen Unterschied, ob ein Wähler nach Stimmabgabe noch am Wahltag selbst, am Tag nach dem Wahltag oder zwischen einer Stimmabgabe vor dem Wahltag und dem Wahltag stirbt. Deshalb kann § 31 Abs. 5 LWG ohne einen Konflikt mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Wahl bestimmen, dass die Stimme eines Wählers, der an der Briefwahl teilgenommen hat, durch einen bis zum Wahltag eingetretenen Verlust des Wahlrechts nicht ungültig wird. Ebenso unschädlich ist es, dass das Wählerverzeichnis für die Urnenwahl am Wahltag schon aus technischen Gründen nicht tagesaktuell sämtliche bis zuletzt gemeldeten Wohnsitzwechsel berücksichtigen kann (vgl. § 14 Abs. 2 bis 5, § 19 Abs. 1 LWO LSA). Es liegt im Wesen der demokratischen Legitimation, dass sie über den Augenblick des konstitutiven Legitimationsakts hinauswirkt. In vielfacher Hinsicht ist der Kreis der Menschen, für die er gilt, nicht völlig mit dem Kreis der aktuell Mitwirkenden kongruent. Die Bindung des Wahlrechts in Sachsen-Anhalt an einen am Wahltag seit mindestens drei Monaten bestehenden Wohnsitz in Sachsen-Anhalt gemäß § 2 S. 1 Nr. 2 LWG ist nur eine von vielen solchen selbstverständlich mit der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl vereinbaren Inkongruenzen. Für die Zurechnung des Wahlakts zum Volk als dem demokratischen Legitimationssubjekt kommt es nicht auf eine bestimmte Abbildung des Volkes zu einem bestimmten Stichtag an, sondern auf die Definition des aktiven Wahlrechts durch Verfassung und Gesetz, auf die darin zu verwirklichende Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl und auf die strenge Bindung der Stimmabgabe an die gesetzlichen Voraussetzungen des Wahlrechts. Grenzen für die zeitliche Streckung des Wahlakts setzen die Vorgaben für die Periodizität der Wahlen als eines Verfahrens, das den Gewählten demokratische Macht auf Zeit überträgt, sowie die Anforderungen an die Gleichheit und Freiheit der Wahl, die nicht darunter leiden dürfen, dass ein übermäßiger Zeitverlauf die Bedingungen für die Wahlentscheidung der einzelnen Wähler je nach dem Zeitpunkt der Stimmabgabe notwendig wesentlich verändert. Diese Grenzen werden bei einem Zeitraum für die Stimmabgabe von einigen Wochen nicht überschritten. Auch auf die Chancengleichheit der Wahlvorschläge und auf ihren Erfolg in der Verhältniswahl kann sich die Dif-

57

ferenz zwischen der Menge der am Wahltag Wahlberechtigten und der Menge der Wähler, deren Stimmen mitzuzählen sind, nicht auswirken. Es kann nicht unterstellt werden, dass sie bei Wählern einer bestimmten Partei größer wäre als bei anderen.

cc. Durch die Briefwahl wird die Absicherung der Geheimheit der Wahl allerdings dadurch eingeschränkt, dass bei der Briefwahl nicht in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl sichergestellt ist, dass die Stimme tatsächlich geheim abgegeben wird. Die Einschränkung der Geheimheit der Wahl bringt entsprechend höhere Gefahren für die Freiheit der Wahl mit sich, deren Schutz die Geheimheit der Wahl dient. Die Möglichkeit der Einflussnahme Dritter auf den Wahlakt ist im Falle der Briefwahl größer als bei der Urnenwahl, da im Wahllokal durch die Wahlhelfer sichergestellt wird, dass der eigentliche Wahlakt durch unmittelbare Beeinflussung nicht beeinträchtigt wird. Allerdings ist auch die Urnenwahl nicht frei von Einflussmöglichkeiten. Diese mögen zeitlich der eigentlichen Stimmabgabe vorgelagert sein, können aber eine ähnliche Intensität aufweisen wie eine Beeinflussung unmittelbar bei der Stimmabgabe. Gegenüber einem möglichen sozialen Druck aus seinem Umfeld muss und kann es bei der Briefwahl nicht anders als bei der Urnenwahl in erster Linie vom Wähler selbst erwartet werden, dass er von seiner Freiheit zur eigenen Wahlentscheidung Gebrauch macht und für eine geheime und freie Abgabe der eigenen Stimme (vgl. § 57 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 4 LWO) sorgt. Das kann bei der Briefwahl mehr an eigener Aktivität erfordern, ist aber stets nicht weniger möglich.

58

Soweit die Antragsteller auf die Gefahr des Stimmenkaufs oder der Fälschung von Wahlunterlagen verweisen, ist diese Möglichkeit nicht vollständig auszuschließen. Hiergegen hat der Gesetzgeber Schutzvorschriften geschaffen, die auch die Integrität der Briefwahl sichern. So sieht das Bundesrecht in §§ 107 und 108 StGB erhebliche Sanktionen für Straftaten gegen die Integrität der Wahlen vor. Vor Eingriffen in die Übermittlung der Wahlbriefe schützt das Brief- und Postgeheimnis. Auch das Landesrecht schützt mit Vorschriften der LWO und der KWO LSA die Integrität der Briefwahl. So sehen § 24 LWO und § 25 KWO LSA Kontrollmitteilungen vor, aus denen der Wähler erkennen kann, wenn seine Briefwahlunterlagen nicht an die Wohnanschrift versendet wurden. Gemäß § 28 Abs. 2 LWG hat der Wähler eidesstattlich zu versichern, dass er den Stimmzettel persönlich gekennzeichnet hat; entsprechendes gilt für eine Hilfsperson im Hinblick auf den erklärten Willen des Wählers. Diese Sicherungsmechanismen bieten nicht den gleichen Schutz vor Verletzungen der Geheimheit oder Freiheit der Wahl wie die tatsächlichen, ihrerseits freilich auch nicht vollkommenen Vorkehrungen im Wahllokal, aber wirken den mit der Briefwahl verbundenen erhöhten Gefahren für die Integrität der Wahlen zumindest entgegen.

59

dd. Die Öffentlichkeit der Wahl bleibt bei einer Briefwahl insofern unberührt, als die Vorschriften über den Zutritt zum Wahlraum (§ 25 LWG, § 48 LWO LSA) auch auf die Auszählung der durch Briefwahl abgegebenen Stimmen im Auszählraum (§ 66 Abs. 2 LWO LSA) anzuwenden sind. Eine Einschränkung der Öffentlichkeit der Wahl bringt die Briefwahl darin mit sich, dass sich die geheime Stimmabgabe nicht in der Öffentlichkeit des Wahlraums vollzieht.

60

- b. Soweit die Ermächtigung zur weitergehenden Durchführung der Wahlen im Wege der Briefwahl die Wahlgrundsätze des Wahlgeheimnisses und der Öffentlichkeit hinsichtlich der Stimmabgabe einschränken, ist diese Einschränkung jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt. **61**
- aa. Die Briefwahl dient dem Ziel, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen. Es ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers, bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die kollidierenden Grundentscheidungen einem angemessenen Ausgleich zuzuführen (BVerfG, Beschl. v. 09.07.2013, – 2 BvC 7/10 –, Rn. 13). **62**
- Die mit den angegriffenen Normen eröffnete Möglichkeit, im Wege einer Rechtsverordnung die Wahlen ganz oder teilweise als reine Briefwahl durchzuführen, sichert den Wahlgrundsatz der Allgemeinheit der Wahl. Es ist in Anbetracht der Dynamik der Pandemie nicht ausgeschlossen, dass es kurzfristig Entwicklungen gibt, die eine nicht unbedeutende Zahl von Wahlberechtigten davon abhalten würden, das Wahllokal aufzusuchen. Solche Situationen können sich durchaus so kurzfristig ergeben, dass eine nicht unbedeutende Zahl von Wahlberechtigten keine Briefwahlunterlagen mehr beantragt oder beantragen kann. Durch die obligatorische Briefwahl würden mit großer Wahrscheinlichkeit mehr Briefwähler an der Wahl teilnehmen und nicht auf ihre Stimmabgabe gänzlich verzichten. **63**
- Die Antragsteller können nicht mit dem Argument gehört werden, die Urnenwahl sei vielleicht sogar sicherer. Es mag ja sein, dass im Wahllokal selbst durch Masken und Abstand das Infektionsrisiko gemindert ist. In Warteschlangen vor dem Wahllokal ist eine solche Sicherheit aber nicht gewährleistet. Überdies ist auch weiterhin feststellbar, dass ein – wenn auch geringer – Teil der Bevölkerung Masken ablehnt und diese selbst dann nicht trägt, wenn es vorgeschrieben ist. In solchen Fällen könnte es zu erheblichen gesundheitlichen Risiken bei Urnenwählern kommen. **64**
- bb. Der Gesetzgeber hat nicht nur die Wahlgrundsätze gegeneinander abzuwägen. Vielmehr hat er auch andere Wertungen der Landesverfassung in die Erwägungen zum Abweichen von Wahlgrundsätzen bzw. deren unterschiedliche Gewichtung einzubeziehen. **65**
- aaa. Nach Art. 43 LVerf steht nur ein sehr begrenzter Zeitkorridor zur Durchführung der Landtagswahlen zur Verfügung. Ein Verschieben der Landtagswahlen auf einen späteren Zeitpunkt ist damit nicht möglich. Wenn die Urnenwahl aus tatsächlichen Gründen unmöglich wäre, ohne dass Vorsorge für eine allgemeine Briefwahl getroffen werden könnte, wäre das in der Landesverfassung vorgesehene Verfahren zur demokratischen Legitimation der Landesstaatsgewalt unterbrochen. Zweifel an der Legitimation des Landtages brächten die Akzeptanz der Entscheidungen des Landtages und der Exekutive in Gefahr. Die Herstellung der tatsächlichen Bedingungen dafür, dass in der Ausnahmesituation eines Ereignisses höherer Gewalt überhaupt Wahlen innerhalb der von der Landesverfassung vorgeschriebenen Frist durchge-

führt werden können, rechtfertigt die hier in Rede stehenden Nachteile einer dafür unvermeidlichen reinen Briefwahl für die Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl.

Dieser Gesichtspunkt gilt in gleicher Weise für die Kommunalwahlen, da die Amtszeit vieler Amtsträger endet. Gerade in der derzeitigen Pandemiesituation ist es dringend erforderlich, dass die Exekutive auf kommunaler Ebene handlungsfähig bleibt. **67**

bbb. Zum kollidierenden Verfassungsrecht, das die Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze rechtfertigt, gehört auch die mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf der staatlichen Gewalt auferlegte objektive Pflicht, sich schützend und fördernd vor Leben und körperliche Unversehrtheit der Menschen zu stellen (zu ihrer Bedeutung für die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen im Interesse des Schutzes vor SARS-CoV-2-Infektionen LVerfG, Urt. v. 26.03.2021 – LVG 25/20 –, Rn. 56, 100; Urt. v. 26.03.2021 – LVG 4/21 –, Rn. 114, 175 m. w. N.). § 56 Abs. 5 LWG sieht eine Briefwahl nur für den Fall vor, dass die Stimmabgabe in Wahlräumen wegen einer Gefahr für Leben oder Gesundheit unmöglich ist. Der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit überwiegt das Interesse an der Öffentlichkeit der Stimmabgabe bei weitem. **68**

Der Schutz des Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf bezieht sich auch auf die vielen ehrenamtlichen Wahlhelfer, die ggf. zwangsverpflichtet werden können. Auch der Schutz der Wahlhelfer vor Infektionsgefahren rechtfertigt die Einschränkung von Wahlgrundsätzen. **69**

III.

Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. **70**

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen findet ihre Grundlage in § 32 LVerfGG. Gründe für die Erstattung der Auslagen der erfolglosen abstrakten Normenkontrolle sind nicht ersichtlich. **71**

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Buchloh

Stoll

Prof. Dr. Germann