



Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 2 - 109/19

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Dr. Thomas Schürmann

Telefon (0431) 988-1100

Telefax (0431) 988-1250

Thomas.Schuermann@landtag.ltsh.de

16. März 2021

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/5532

Gesetz zur Änderung des LWahlG (Drs. 19/2790) Infektionsschutzrecht und Wahlrecht

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

der Innen- und Rechtsausschuss hat den Wissenschaftlichen Dienst um Auskunft gebeten, ob in der Corona-Bekämpfungsverordnung nach § 32 IfSG geregelt werden könne, dass Parteiveranstaltungen zur Kandidatenaufstellung nicht aus Infektionsschutzgründen unter Hinweis auf die (geplante) Möglichkeit virtueller Kandidatenaufstellungen untersagt werden dürfen (vgl. Drs. 19/2790). Dieser Bitte kommen wir gerne nach.

1.

Die Landesregierung hat in § 5 der Landesverordnung zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Corona-Bekämpfungsverordnung) aufgrund des § 32 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie § 28a Abs. 1, 3, 4 und 5 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 4a des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136), Regelungen über *Veranstaltungen* getroffen. Nach § 5 Abs. 1 sind Veranstaltungen untersagt. Nach Absatz 2 gelten diese Untersagung sowie in § 3 der Verordnung näher geregelte „allgemeine Anforderungen für Einrichtungen mit Publikumsverkehr, bei Veranstaltungen und Versammlungen“ unter anderem nicht für „unaufschiebbare Veranstaltungen von Parteien und Wählergruppen zur Aufstellung ihrer Bewerberinnen und Bewerber nach den jeweiligen Wahlgesetzen für unmittelbar bevorstehende Wahlen“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 6).

Nach dieser Regelung sind Veranstaltungen von Parteien und Wählergruppen zur Aufstellung ihrer Bewerberinnen und Bewerber nach den Wahlgesetzen nicht generell vom Anwendungsbereich der Corona-Bekämpfungsverordnung, insbesondere dem Verbot nach § 5 Abs. 1 dieser Verordnung, ausgenommen, sondern nur dann, wenn es sich um „unaufschiebbare“ Veranstaltungen für „unmittelbar bevorstehende“ Wahlen handelt. Insoweit unterscheidet sich diese Bestimmung etwa von § 5 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung: Dort ist vorgesehen, dass das Verbot und die allgemeinen Anforderungen bei Veranstaltungen nach § 3 beispielsweise nicht für Veranstaltungen und Sitzungen der Organe, Organteile und sonstigen Gremien der gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt gelten. Somit ist zu konstatieren, dass die Corona-Bekämpfungsverordnung bereits gegenwärtig Ausnahmen für Veranstaltungen der Parteien zur Kandidatenaufstellung vorsieht. Hierbei werden aber bestimmte Einschränkungen vorgenommen, die für andere Arten von Veranstaltungen nicht bestehen. Dies deutet darauf hin, dass die Landesregierung aus der bundesrechtlichen Verordnungsermächtigung im Infektionsschutzgesetz eine Regelungskompetenz für infektionsschutzrechtliche Einschränkungen von Wahlversammlungen abzuleiten scheint.

2.

Das Grundgesetz weist dem Bund in Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für „Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren“ zu. Diese Kompetenzvorschrift wird weit verstanden. Sie erfasst unbestritten jedenfalls Regelungen über die – hier in Rede stehende – *Bekämpfung* einer aufgetretenen (akuten) Krankheit.¹ Maßnahmen im Sinne der Vorschrift sind damit solche, „die gezielt und unmittelbar dem Ausbruch und der schädigenden Wirkung konkreter Krankheiten entgegenwirken“.² Nähere tatbestandliche Einschränkungen lassen sich der Norm nicht entnehmen. Damit lassen sich u.a. sämtliche Maßnahmen, die objektiv dem Zweck dienen, das Zusammentreffen von Personen zu verhindern oder zu beschränken, um auf diese Weise die weitere Krankheitsübertragung zu unterbinden oder zu reduzieren, als „Maßnahmen gegen“ die betreffende Krankheit begreifen und somit diesem Kompetenzbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG subsumieren.

Allerdings wird trotz der prinzipiellen Weite des Anwendungsbereichs des Kompetenztitels für den Infektionsschutz soweit ersichtlich überwiegend bestritten, dass dieser auch Versammlungen zur Kandidatenaufstellung für staatliche und kommunale Wahlen umfasse.³ Das Wahlrecht geht dem Infektionsschutzrecht als

¹ *Maunz*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74 Rn. 213; *Degenhart*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 85; *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 135 m.w.N.

² *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 14. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 241.

³ *Michl*, Bundestag macht Unmögliches möglich: Aufstellung von Kandidaten für die Bundestagswahl 2021, VerfBlog, 2021/1/14; *ders.*, Stellungnahme zum Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung

speziellere Materie vor.⁴ Dafür spricht, dass das Landtagswahlrecht zum Bereich der autonomen Staatlichkeit der Länder gehört, die insoweit von ihrem Recht eigenstaatlicher Selbstorganisation Gebrauch machen. Dementsprechend sieht Art. 4 Abs. 4 der Landesverfassung vor, dass das Nähere zu den Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Gesetz – mithin ein Landesgesetz – regelt. Anders als Parteitage unterliegen Versammlungen zur Aufstellung von Kandidaten für Bundes-, Landtags- oder Kommunalwahlen nicht dem privaten Vereinsrecht des BGB, sondern es handelt sich um Wahlvorbereitungshandlungen, die die erste Stufe der Wahlen bilden. Die Versammlungen sind auch nicht lediglich bloßes Beiwerk der Kandidatenaufstellung, sondern integraler Bestandteil des demokratischen Prozesses. Die staatliche Demokratie beginnt gewissermaßen in den Aufstellungsversammlungen der Parteien.

Dies sind gewichtige Argumente, die maßgeblich gegen die Anwendung des Kompetenztitels nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG auf die Kandidatenaufstellungen der Parteien im Vorfeld von Wahlen sprechen. Hat der Bund insoweit aber keine Gesetzgebungskompetenz, kann er auch keine Regelungsbefugnisse auf die Landesregierung als Ordnungsgeber übertragen, so dass diese nach der dargestellten Auffassung keine infektionsschutzrechtlich motivierten Einschränkungen oder Verbote für Aufstellungsversammlungen anordnen kann.

3.

Für die Ausgangsfrage nach dem möglichen Inhalt der Corona-Bekämpfungsverordnung ergibt sich daraus Folgendes:

Fehlt der Landesregierung – wie unter 2. ausgeführt – eine aus dem Kompetenztitel über das Infektionsschutzrecht des Bundes gespeiste Regelungskompetenz für Aufstellungsversammlungen zu staatlichen Wahlen, so kann sie auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes **keine beschränkenden** Regelungen für solche Versammlungen vorsehen. Es steht ihr allerdings frei – und erscheint aus Gründen der Transparenz auch angezeigt – entsprechende Versammlungen **deklaratorisch** ausdrücklich aus dem **Anwendungsbereich** der Veranstaltungsverbote und -einschränkungen **auszunehmen**, wie es beispielsweise für Gremiensitzungen der staatlichen Gewalten vorgesehen ist.

von Neuwahlen für den Thüringer Landtag im Jahre 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. Januar 2021; *Dietl/Michl*, Coronakrise und die Stichwahlen in Bayern: Anordnung der Briefwahl rechtswidrig, *Legal Tribune Online*, 20. März 2020; *S. Schönberger*, Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes für den Nordrhein-Westfälischen Landtag vom 2. Januar 2021, Stellungnahme 17/3423; *Hahlen*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Viertes Gesetz zur Änderung des LWG für den Landtag NRW vom 3. Januar 2021, Stellungnahme 17/3421; wohl auch Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung WD 3-3000-241/20, S. 4 f. Offen gelassen von *Lindner*, Wahlen in Zeiten von Corona: Zur „Infektionsschutzfestigkeit“ des Wahlrechts, *VerfBlog*, 2020/3/13; *ders.*, Wahlen in Zeiten von Corona Teil 2: Infektionsschutzrecht bricht doch Wahlrecht?, *VerfBlog*, 2020/3/25.
⁴ So dezidiert *Michl* und *Schönberger*, aaO.

Geht man entgegen der hier vertretenen Auffassung davon aus, dass die infektionsrechtlich kompetente Landesregierung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG auch Maßnahmen in Bezug auf Aufstellungsversammlungen umfasst, so kann die Landesregierung in der Corona-Bekämpfungsverordnung ebenfalls explizit vorsehen, dass bzw. welche Einschränkungen insoweit nicht gelten sollen.

Im Ergebnis ist es für die Ausgangsfrage also prinzipiell unerheblich, ob der Kompetenztitel für das Infektionsschutzrecht die Aufstellungsversammlungen erfasst oder nicht: Jedenfalls kann die Landesregierung eine Nichtanwendungsregelung für Beschränkungen in der Corona-Bekämpfungsverordnung treffen. Ob bzw. in welchem Umfang sie Einschränkungen vorsehen könnte, beurteilt sich dagegen danach, ob eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht oder nicht.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Thomas Schürmann