

18.01.2022

Neudruck

Gesetzentwurf

**der Fraktion der CDU
der Fraktion der SPD
der Fraktion der FDP und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Gesetz zur Durchführung der Landtagswahl 2022

A Problem

Parteien, die nicht im Landtag Nordrhein-Westfalen oder im Deutschen Bundestag aufgrund eines Wahlvorschlags aus dem Land ununterbrochen seit deren letzter Wahl vertreten sind, und andere Wahlvorschlagsträger, die Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge oder Landeslisten beibringen müssen, können auch vor der Landtagswahl am 15. Mai 2022 von Beschränkungen der COVID-19-Pandemie betroffen sein. Trotz fortgeschrittener Impfkampagne und situationsadäquater Testmöglichkeiten kann die durch Virusmutationen geprägte Pandemie mit ihrem wellenförmigen Infektionsgeschehen noch nicht als überwunden betrachtet werden.

B Lösung

Für die Wahl des 18. Landtags Nordrhein-Westfalen wird wegen nicht auszuschließender Beschränkungen durch die COVID-19-Pandemie die Zahl der für Kreiswahlvorschläge und Landeslisten nach dem Landeswahlgesetz ansonsten erforderlichen Unterstützungsunterschriften auf 50 % abgesenkt.

C Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

D Kosten

Durch den Gesetzentwurf werden keine zusätzlichen Kosten verursacht.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium des Innern. Beteiligt ist das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Keine.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und privaten Haushalte

Keine.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Das Gesetz entfaltet keine Auswirkungen, die eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung erforderlich machen würden.

I Auswirkungen auf Menschen mit und ohne Behinderungen (Disability Mainstreaming)

Das Gesetz entfaltet keine unterschiedlichen Auswirkungen auf Menschen mit und ohne Behinderungen.

J Befristung

Das Gesetz enthält ausschließlich Übergangsregelungen für die Landtagswahl 2022 und soll daher am 30. Juni 2022 wieder außer Kraft treten.

Gesetz zur Durchführung der Landtagswahl 2022

§ 1

Übergangsregelungen zum Landeswahlgesetz

Für die Wahl des 18. Landtages Nordrhein-Westfalen am 15. Mai 2022 gelten die nachfolgenden Übergangsregelungen.

§ 2

Bildung des Wahlvorstands

Der Wahlvorstand besteht abweichend von § 11 Absatz 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. August 1993 (GV. NRW. S. 516), das zuletzt durch Gesetz vom 16. Februar 2021 (GV. NRW. S. 189) geändert worden ist, aus dem Wahlvorsteher, dem stellvertretenden Wahlvorsteher und drei bis acht Beisitzern.

§ 3

Verhüllungsverbot für die Mitglieder von Wahlorganen

Mund-Nase-Bedeckungen, die im Falle eines fortbestehenden Infektionsrisikos mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 am Sitzungs- oder Wahltag vorgeschrieben sind oder aus epidemiologischer Sicht empfohlen werden, sind vom Verhüllungsverbot des § 12 Absatz 1 des Landeswahlgesetzes ausgenommen.

§ 4

Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und Landeslisten

§ 19 Absatz 2 Satz 2 und § 20 Absatz 1 Satz 2 des Landeswahlgesetzes sowie § 23 Absatz 2 Satz 1 und § 28 Absatz 2 Satz 1 der Landeswahlordnung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 548, ber. S. 964) in der jeweils geltenden Fassung gelten mit der Maßgabe, dass die Zahl der danach erforderlichen Unterstützungsunterschriften auf 50 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag und auf 500 Unterschriften für eine Landesliste reduziert ist.

§ 5

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft und am 30. Juni 2022 außer Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Die Vorbereitung und womöglich auch die Durchführung der Wahl des 18. Landtags Nordrhein-Westfalen finden unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie statt.

Angesichts des wellenförmigen Pandemieverlaufs seit Anfang 2020 und möglicher weiterer Virusmutationen ist nicht auszuschließen, dass die im Landeswahlgesetz vorgeschriebenen Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und Landeslisten vor der Landtagswahl nur unter erschwerten Bedingungen gesammelt werden können. Steigende Inzidenzwerte und zunehmende Belegung der Krankenhäuser wie im Herbst und Winter 2020 („2. Welle“) bzw. im Frühjahr 2021 („3. Welle“) haben sich bei der Kommunalwahl 2020, bei den Landtagswahlen und bei der Bundestagswahl 2021 auf die Sammlungsmöglichkeiten mit direkter persönlicher Ansprache negativ ausgewirkt. Die Ausgangslage vor der Landtagswahl 2022 ist jedoch mit der damaligen Situationen nur bedingt vergleichbar.

Das Gesetz trägt einer nicht auszuschließenden Verschärfung der Pandemielage Rechnung, indem es das Unterschriftenquorum auf 50 % des ansonsten erforderlichen Umfangs absenkt. Daneben sieht es mehr Flexibilität bei der Besetzung von Wahlvorständen und eine ggf. notwendige Ausnahme von dem Verhüllungsverbot für Wahlorgane vor.

B Besonderer Teil

Zu § 1 (Übergangsregelungen zum Landeswahlgesetz)

Die Vorschrift definiert die nachfolgenden Bestimmungen eindeutig als Übergangsregelungen ausschließlich für die Landtagswahl im Jahr 2022.

Zu § 2 (Bildung des Wahlvorstands)

Im Falle eines stärkeren Infektionsgeschehens dürften Mehrbelastungen für Urnen- und Briefwahlvorstände auftreten. Bei der Urnenwahl können sich zusätzliche Anforderungen z. B. aus der Einhaltung von Infektionsschutzmaßnahmen im Wahlraum oder aus einer etwaigen Vergrößerung der Stimmbezirke ergeben. Der Briefwähleranteil dürfte erfahrungsgemäß selbst nach zwischenzeitlichem Abklingen der Corona-Pandemie ansteigen, so dass die Belastung vor allem bei der Ermittlung des vorläufigen Ergebnisses am Wahlabend zunimmt, die regelmäßig den Briefwahlvorständen übertragen wird.

Durch die Anhebung der zulässigen Anzahl der Beisitzerinnen und Beisitzer von sechs auf acht erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, dieser Entwicklung bedarfsabhängig Rechnung zu tragen und vor Ort flexibel zu reagieren. Eine bessere Verteilung der Lasten in den Wahlvorständen kann auch zur Gewinnung einer ausreichenden Zahl von Wahlhelferinnen und Wahlhelfern beitragen.

Zu § 3 (Verhüllungsverbot für die Mitglieder von Wahlorganen)

Sollten wegen der Corona-Pandemie Mund-Nase-Bedeckungen an Sitzungstagen der Wahlausschüsse oder am Wahltag (Wahlvorstände) weiterhin vorgeschrieben oder aus epidemiologischer Sicht empfohlen werden, sind diese von dem ansonsten für die Mitglieder von Wahlorganen geltenden Verhüllungsverbot ausgenommen.

Zu § 4 (Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und Landeslisten)

Bei Landtagswahlen können Kreiswahlvorschläge nach § 17a Absatz 1 Satz 1 des Landeswahlgesetzes (LWahlG) von politischen Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerbern eingereicht werden. Kreiswahlvorschläge von Parteien, die nicht im Landtag oder im Deutschen Bundestag aufgrund eines Wahlvorschlags aus dem Land ununterbrochen seit deren letzter Wahl vertreten sind, von Wählergruppen und Einzelbewerbern benötigen 100 Unterstützungsunterschriften (§ 19 Absatz 2 Satz 2 LWahlG). Landeslisten der genannten Parteien müssen von wenigstens 1.000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein (§ 20 Absatz 1 Satz 2 LWahlG).

Unter den Bedingungen der Corona-Pandemie können diese Anforderungen eine Überforderung der Träger von Wahlvorschlägen darstellen und berühren jedenfalls den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 und der Wahlgleichheit aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG). Demnach soll jedermann sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können (BVerfGE 12, 73 [77]; 29, 154 [163]). Der Grundsatz bezieht sich auch auf das passive Wahlrecht. Neben den Parteien untereinander haben auch alle Aktivbürger, denen Artikel 38 Absatz 2 GG die Wählbarkeit ausdrücklich garantiert, als Wahlbewerber ein Recht auf Chancengleichheit (BVerfGE 7, 63 [70 f.]; 21, 196 [199], 42, 399 [413]; 135, 259 [285]).

Das Erfordernis von Unterstützungsunterschriften stellt folglich für Betroffene einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit dar. In dieser Einschränkung der Möglichkeit zur Teilnahme an der Wahl liegt eine Benachteiligung gegenüber den in den Parlamenten vertretenen Parteien (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 37; VerfGH NRW, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 88/20 -, juris, Rn. 70).

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG unterliegt aber keinem absoluten Differenzierungsverbot. Nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung sind wahlrechtliche Unterschriftenquoten gerechtfertigt, wenn und soweit sie dazu dienen, den Wahlakt auf ernsthafte Wahlvorschläge zu beschränken und so der Gefahr der Stimmenzersplitterung vorzubeugen (vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 37 und 38). Der mit der Festsetzung von Unterschriftenquoten verbundene Eingriff darf allerdings die Grenzen des zum Schutz der bezeichneten Verfassungsgüter Erforderlichen nicht übersteigen und vor allem nicht dazu führen, dass die Parteien den ihnen durch Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG zugewiesenen Auftrag zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht mehr erfüllen können.

Dies hat zur Folge, dass die Zahl der beizubringenden Unterschriften nur so hoch festgesetzt werden darf, wie es für die Erreichung ihres Zwecks erforderlich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 42; BVerfGE 71, 81 [96 f.]). Sie darf der Wählerentscheidung möglichst wenig vorgreifen und nicht so hoch sein, dass Bewerberinnen und Bewerber die Teilnahme an der Wahl praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. April 2021 – 2 BvE 1/21 und 2 BvE 3/21 – Rn. 42; BVerfGE 6, 84 [98]; 41, 399 [421]; 111, 289 [303]).

Anlässlich der Kommunalwahlen 2020 stellte der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen fest, dass viel dafür spreche, dass die „besonderen tatsächlichen und rechtlichen pandemiebedingten Rahmenbedingungen, unter denen die diesjährigen Kommunalwahlen einschließlich der Wahlvorbereitung stattfinden, eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Überprüfung und Anpassung des Wahlgesetzes in Bezug auf die bestehenden Regelungen zur Beibringung von Unterstützungsunterschriften im Kommunalwahlgesetz ausgelöst haben“ (Beschluss vom 30.06.2020 - VerfGH 63/20.VB-2 - in der Begründung auf S. 19 unter bb) sowie ergänzend die Leitsätze 3 und 4; vgl. auch Beschluss vom 07.07.2020 - VerfGH

88/20 - in der Begründung auf S. 25 unter (2a)). Ggf. bestehende Handlungspflichten habe der Gesetzgeber mit der seinerzeit beschlossenen Absenkung des Unterschriftenquorums auf 60 % der ansonsten geforderten Zahl der Unterstützungsunterschriften erfüllt. Die Absenkung war Gegenstand des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 vom 29. Mai 2020 (GV. NRW. S. 379).

Es ist offenkundig, dass die Beibringung der Unterstützungsunterschriften bei steigenden Inzidenzen und Krankenhausauslastungen unter erschwerten Bedingungen stattfinden müsste, da die herkömmliche Art des Sammelns von Unterschriften im öffentlichen Raum (direkte Ansprache, Infostände, Versammlungen) nur weniger effektiv durchgeführt werden könnte (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 59 ff.). Die in der Vergangenheit vorrangig eingesetzten Möglichkeiten des persönlichen Kontakts und der spontanen Gesprächsaufnahme an der Haustür, auf öffentlichen Plätzen oder bei Veranstaltungen mit dem Ziel, Personen zur Abgabe von Unterstützungsunterschriften zu gewinnen, wären für die betroffenen Wahlvorschlagsträger in geringerem Maße eröffnet als unter normalen Umständen. Auch ist es nicht fernliegend anzunehmen, dass aus Angst vor einer Infektion eine geringere Zahl an Parteimitgliedern für das Sammeln von Unterschriften im öffentlichen Raum zur Verfügung stünde (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 9. November 2020 – 1 GR 101/20 -, juris, Rn. 62).

Bei Abwägung der verfassungsrechtlichen Vorgaben mit einer ggf. verschärften Pandemiesituation und entsprechenden Einschränkungen in den nächsten Monaten erscheint eine Absenkung des Unterschriftenquorums auf 50 % des ansonsten geforderten Umfangs angemessen und ausreichend.

Es ist zu berücksichtigen, dass der Sammlungszeitraum für die anderen Landtagswahlen und die Bundestagswahl massiv von den beiden Coronawellen im Herbst/Winter 2020/2021 und im Frühjahr 2021 betroffen war. Einreichungstichtag für Wahlvorschläge z. B. in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz war der 14. Januar 2021, für die Bundestagswahl der 19. Juli 2021. Im Vergleich dazu sind für die kommende Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen Unterschriftensammlungen - nach der ab dem 1. März 2021 möglichen Bewerberaufstellung - über einen langen Zeitraum bis in den März 2022 zulässig. Zumindest die Monate Juni und Juli 2021 sind durch stark rückläufige und schließlich relativ geringe Inzidenzzahlen mit wenigen Einschränkungen bei gleichzeitig steigenden Impfquoten geprägt gewesen.

Auch im Herbst und Winter 2021 lagen keine umfassenden Kontakt- oder gar Ausgangsbeschränkungen vor, Geschäfte und Weihnachtsmärkte hatten geöffnet, es konnten unter Auflagen Versammlungen und Veranstaltungen durchgeführt werden. Es besteht ein breiter Zugang zu Impfstoffen, die Impfquote vollständig geimpfter Personen ab 18 Jahren lag am 10.01.2022, ausweislich des Lagebericht Nr. 458 des MAGS, in Nordrhein-Westfalen bei 85,8 %.

Die, im Vergleich zur Lage vor der Kommunalwahl 2020 und vor den Landtagswahlen und der Bundestagswahl 2021, bessere Lage wurde auch durch die Parlamente bestätigt: Die auf Bundesebene bis November 2021 fortgeltende „epidemische Lage nationaler Tragweite“ wurde nicht weiter festgestellt. Die entsprechende Feststellung einer „epidemischen Lage landesweiter Tragweite“ des Landtags Nordrhein-Westfalen endete schon am 18.06.2021. Auch ist im Vergleich zum Jahr 2020 der Umgang mit der Pandemie souveräner geworden, da unter anderem der überwiegende Teil der Bevölkerung die „AHA – Formel“ (Abstand, Hygiene, Alltagsmaske) im Alltag verinnerlicht hat.

Insofern liegt nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit der Situationen vor der Kommunalwahl 2020, der anderen Landtagswahlen 2021 und der Bundestagswahl 2021 mit der Pandemie- und Immunisierungslage im Vorfeld der Landtagswahl 2022 vor.

Abgesehen davon ist die grundsätzlich geforderte Anzahl von Unterstützungsunterschriften bei einer Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen - gemessen an mehr als 13 Millionen Wahlberechtigten - mit 100 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag in einem der 128 Wahlkreise und 1.000 Unterschriften für eine Landesliste im Ländervergleich moderat. So verlangt das Wahlrecht in Ländern mit sehr viel weniger Wahlberechtigten wie Rheinland-Pfalz im Regelfall 200 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag und 2.080 Unterschriften für eine Landesliste, in Sachsen-Anhalt 100 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag und 1.000 für eine Landesliste, in Thüringen 250 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag und 1.000 für eine Landesliste, in Mecklenburg-Vorpommern ebenfalls 100 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag und in Berlin 45 Unterschriften für einen Kreiswahlvorschlag und 2.200 für eine Landesliste.

In Rheinland-Pfalz führte eine Absenkung auf 25 % bei den Kreiswahlvorschlägen zu einem Erfordernis von 50 Unterstützungsunterschriften und zu einem Erfordernis von 520 Unterstützungsunterschriften bei Landeslisten. In Thüringen führte eine Reduzierung auf 50 % zu einem Erfordernis von 125 Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und zu 500 Unterstützungsunterschriften für Landesvorschläge. Nach einer Absenkung in Berlin waren noch 11 Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und 550 Unterstützungsunterschriften für Landeslisten vonnöten.

Demgegenüber stehen in Nordrhein-Westfalen, bei einer Absenkung auf 50 %, noch 50 Unterstützungsunterschriften für Kreiswahlvorschläge und 500 Unterstützungsunterschriften für Landeslisten. Setzt man diese Anforderungen in Relation zur Gesamtzahl der Wahlberechtigten (Nordrhein-Westfalen: ca. 13 Millionen, Rheinland-Pfalz: ca. 3 Millionen, Thüringen: ca. 1,7 Millionen, Berlin: ca. 2,4 Millionen) zeigt sich, dass die Anforderungen in Nordrhein-Westfalen, auch im Vergleich der Absenkungen anderer Bundesländer, moderat ausfallen.

In der Gesamtschau bleibt festzuhalten, dass es einer Absenkung auf weniger als 50 % nicht bedarf, wenn auch der Aspekt der Beschränkung auf ernsthafte Wahlvorschläge beachtet, der Stimmenzersplitterung vorgebeugt und der Chancengleichheit der Parteien Rechnung getragen werden soll. Zudem besteht für Wahlvorschlagsträger in gewissem Umfang die Möglichkeit, Unterschriften zu erlangen, indem sie die entsprechenden Formblätter in ihrem Internetauftritt zum Ausdruck und zur Übersendung an die Parteigeschäftsstelle oder den Vorstand einer Wählergruppe bereitstellen.

Zu § 5 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Das Gesetz soll wie üblich am Tag nach der Verkündung in Kraft treten und als Übergangsregelung nach Durchführung der Landtagswahl 2022 außer Kraft treten.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Dr. Marcus Optendrenk
Gregor Golland
Dr. Christos Katzidis
Daniel Hagemeier
Frank Boss

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp

Christof Rasche
Henning Höne
Marc Lürbke
Angela Freimuth

Josefine Paul
Verena Schäffer
Mehrdad Mostofizadeh