

Johann Hahlen  
Staatssekretär a.D.

Wesseling, den 3. 1. 2021

Email: [johann.hahlenlweb.de](mailto:johann.hahlenlweb.de)



Stellungnahme  
in der öffentlichen Anhörung  
des Hauptausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen  
am 8. Januar 2021 in Düsseldorf  
zu dem

Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Viertes Gesetz zur Änderung  
des Landeswahlgesetzes (LWG)  
Drucksache 17/11681 vom 3. 11. 2020

## Gliederung

A Prüfungsgegenstand

B Prüfungsmaßstäbe

C Zu Art. 1 Nr. 1 (Änderung von § 9 LWG)

D Zu Art. 1 Nr. 2 (Änderung von § 11 LWG)

E Zu Art. 1 Nr. 3b (Änderung von § 13 LWG)

F Zu Art. 1 Nr. 6 (Änderung von § 26 LWG)

G Zu Art. 1 Nr. 8 (Änderung von § 46 LWG)

H Zu Art. 1 Nr. 10 (Änderung der Anlage zu § 13 Abs. 1 Satz 2 LWG)

I Zusammenfassung

## A Prüfungsgegenstand

Der Gesetzentwurf in Drucks. 17/11681 vom 3. 11. 2020 (im Folgenden als E bezeichnet) sieht eine Aktualisierung des Landeswahlgesetzes NRW (im Folgenden LWG)<sup>1</sup> sowie der Einteilung der Landtagswahlkreise im Hinblick auf die nächste, voraussichtlich im Mai im 2022 anstehende Neuwahl des Landtages vor.

Art. 1 d.E. schlägt folgende inhaltliche Änderungen vor:

- In Nr. 1: Der Landeswahlausschuß (LWA) wird durch zwei Richter des OVG NRW ergänzt (Änderung von § 9 Abs. 2 LWG).
- In Nr. 2: Die Datenverarbeitung zu den Mitgliedern der Wahlvorstände wird durch deren Bankverbindung und Klarstellung des Widerspruchsrechts ergänzt (Änderung von § 11 Abs. 3 LWG).
- In Nr. 3b: Die Vorgaben für die Wahlkreiseinteilung werden ergänzt (Änderung von § 13 Abs. 2 LWG).
- In Nr. 6: Regelungen zur zulässigen Assistenz bei der Stimmabgabe werden getroffen (Änderung von § 26 LWG).
- In Nr. 8: VO-Ermächtigung, um in Ausnahmefällen die Benennung von Wahlbewerbern ohne Versammlungen zu ermöglichen (Ergänzung des § 46 LWG durch einen Abs. 6).
- In Nr. 10: Anpassung der Wahlkreiseinteilung an die Bevölkerungsentwicklung (Neufassung der Anlage zu § 13 Abs. 1 Satz 2 LWG).

Die von Art. 1 Nr. 3a, Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7 und Nr. 9 d. E. vorgeschlagenen Änderungen des LWG sind redaktioneller Art und in sich schlüssig, so daß auf sie nicht eingegangen wird.

## B Prüfungsmaßstäbe

1. Für die Regelung der Wahlen zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen trifft die Verfassung des Landes<sup>2</sup> (im Folgenden VerfNRW) in ihren Art. 30 bis 36 die verbindlichen Vorgaben. Insbesondere sind nach Art. 31 Abs. 1 VerfNRW die Abgeordneten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl zu wählen. Art. 31 Abs. 4 VerfNRW gibt dem Landesgesetzgeber auf, das Nähere durch Gesetz zu regeln. Wenn der

---

<sup>1</sup> In der Neufassung vom 16. 8. 1993, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 11. 4. 2019 (GV. NRW. S. 202)

<sup>2</sup> Vom 28. 6. 1950, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. 6. 2020 (GV. NRW. S. 644)

Gesetzgeber von dieser Möglichkeit durch Änderungen des LWG Gebrauch macht, müssen seine Regelungen im Einklang mit den genannten Vorschriften der VerfNRW stehen.

2. Zwar gehört das Landtagswahlrecht zum Bereich der autonomen Staatlichkeit der Länder, die insoweit von ihrem Recht eigenstaatlicher Selbstorganisation Gebrauch machen<sup>3</sup>. Gleichwohl muß sich das Landtagswahlrecht auch in NRW 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 zukommt<sup>4</sup> und die mit den Grundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG übereinstimmen<sup>5</sup>, sind auch für die Wahl zum Landtag NRW verbindlich<sup>6</sup>. Sie gelten über Art. 1 Abs. 1 Verf NRW für die hiesigen Landtagswahlen im Übrigen auch als Landesverfassungsrecht<sup>7</sup>.

2. 2 Bei der Wahl zum Landtag NRW ist - als Konsequenz aus dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG für eine Demokratie im 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 in NRW<sup>8</sup>. 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 lebt<sup>9</sup>.

2. 3 Darüberhinaus muß das Wahlrecht zum Landtag NRW - wiederum vermöge des Homogenitätsgebots in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG - den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats i. S. des GG genügen. Zu

---

<sup>3</sup> Vgl. grundlegend BVerfGE 99, 1 (11 ff.)

<sup>4</sup> So ausdrücklich BVerfGE 99, 1 (13)

<sup>5</sup> s. etwa BVerwGE 118, 101 (104)

<sup>6</sup> Vgl. etwa Ritgen in: NVwZ 2018 S. 114 m.w.N.

<sup>7</sup> So in st. Rspr. VerfGH NRW OVGE 47, 304 (305); 51, 310 (312) und zuletzt in seinem Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 40

<sup>8</sup> So in st. Rspr. 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.

<sup>9</sup> VerfGH NRW OVGE 51, 298 (299).

diesen Grundsätzen zählt der VerfGH NRW<sup>10</sup> zumindest die Erfordernisse, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung des GG entwickelt worden sind, sowie die durch Art. 79 Abs. 3 GG auf Bundesebene verfassungsfesten Grundsätze, wie sie in Art. 1 und 20 GG niedergelegt sind. Von daher muß sich die verfassungsmäßige Ordnung in NRW - und damit das Landtagswahlrecht - an der Grundentscheidung des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation der Staatsgewalt verbindlich ausrichten.

2. 4 Schließlich sind trotz der Verfassungsautonomie der Länder - ebenfalls über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG - die essentiellen, den deutschen Parlamentarismus prägenden Grundsätze bei der Ausgestaltung des LWG NRW zu beachten, zu denen die Gewährleistung des freien Mandats der Abgeordneten nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG gehört, wie es auch in Art. 30 Abs. 2 VerfNRW verankert ist<sup>11</sup>.

2. 5 Von daher kann bei der Anwendung dieser Maßstäbe, insbesondere der fünf Wahlrechtsgrundsätze (der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren, geheimen und freien Wahl) sowie des Gebots der Chancengleichheit bei Wahlen, auf die Ausgestaltung des LWG, auf die Rechtsprechung des BVerfG zu diesen Prinzipien zurückgegriffen werden<sup>12</sup>.

3. 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 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

---

<sup>10</sup> Wiederum in st. Rspr. z.B. OVGE 52, 280 (285) und zuletzt in seinem Urteil vom 2. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 41

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 134, 141 (177)

<sup>12</sup> 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 -.

aus demokratiepolitischer Sicht zu begrüßen, wenn ein Landesgesetzgeber sich bei Novellierungen seines LWG an Regelungen im BWahlG ausrichtet.

4. Der Gesetzgeber ist schließlich gut beraten, praktische Probleme, die bei der Durchführung von Bundestags-, Landtags oder Kommunalwahlen aufgetreten oder zu erwarten sind, aufzugreifen.

Darüber hinaus ist er 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 hat<sup>13</sup>. Auf diese zu den wahlrechtlichen Sperrklauseln<sup>14</sup> entwickelte und auch für die Wahlkreiseinteilung<sup>15</sup> 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 können.

C Zu Art. 1 Nr. 1 d.E. (Ergänzung von § 9 Abs. 2 LWG)

Die Erweiterung des Landeswahlausschusses (LWA) durch zwei Richter des OVG NRW 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 Obergerichtes des jeweiligen Landes erweitert worden. Anlaß für diese Erweiterung war eine rechtlich umstrittene Ablehnung einer Landesliste durch den BWA vor der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. 9. 2009, die zu einer Empfehlung der Wahlbewertungskommission der OSZE/ODIHR<sup>16</sup> geführt hatte, solche Entscheidungen einem Rechtsgremium anzuvertrauen. Die Ergänzung des BWA sowie der LWA durch richterlichen Sachverstand hat sich bei Bundestagswahlen bewährt.

Bei der Wahl zum Landtag NRW hat der LWA - wie BWA und LWAE bei Bundestagswahlen - Entscheidungen zu treffen, die komplexe Rechtsfragen

<sup>13</sup> St. Rspr. des BVerfG, vgl. etwa BVerfGE 135, 259 (287 f.) m.w.N.

<sup>14</sup> Z.B. BVerfGE 129, 300 (321 f.)

<sup>15</sup> S. BVerfGE 130, 212 (227)

<sup>16</sup> Bericht vom 14. 12. 2009 über die Bundestagswahl 2009, S. 15 f., 23 f. (im Internet abrufbar)

aufwerfen können, etwa bei den Entscheidungen über die Parteieigenschaft nach § 17a Abs. 4 Nr. 2 LWG und über die Zulassung der Wahlvorschläge nach § 21 Abs. 3 LWG. Deshalb kann juristischer Sachverstand hilfreich sein, zumal der LWA zeitkritisch und in öffentlicher Sitzung entscheiden muß.

Mit künftig 13 Mitgliedern ist der LWA dann zwar ein großes, aber durchaus noch beschlußfähiges Kollegialorgan.

Die Folgeänderungen in Art. 1 Nr. 1 Buchst. b und c d. E. machen deutlich, daß die beiden Richter nicht zu Beisitzern, sondern zu weiteren Mitgliedern des LWA werden. Sie üben deshalb auch kein Ehrenamt i. S. des § 12 Abs. 2 Satz 1 LWG aus und werden von der Schadensersatzregel des § 12 Abs. 2 Satz 2 LWG sowie der Auslagenersatzregelung in § 46 Abs. 1 (zu §§ 8 bis 12) LWG nicht erfaßt. Es sollte geprüft werden, ob die beiden zuletzt genannten Folgen gewollt sind.

Anmerkung:

In der Aufzählung der Aufgaben des LWA in § 9 Abs. 3 LWG fehlt die Entscheidung nach § 17a Abs. 4 LWG zu den Parteien; eine entsprechende Ergänzung wäre zu erwägen.

#### D Zu Art. 1 Nr. 2 d. E. (Änderung von § 11 Abs. 3 LWG)

Die Neuregelung des Widerspruchsrechts gegen die Datenverarbeitung sowie die Aufnahme einer Bankverbindung in die Aufzählung der Daten, die verarbeitet werden dürfen, wird befürwortet.

Nach der Neuregelung kann der für die Berufung der Mitglieder der Wahlvorstände nach § 11 Abs. 1 LWG zuständige Bürgermeister Daten von Personen, die ihm für die Mitwirkung in einem Wahlvorstand geeignet erscheinen oder als solche nach § 11 Abs. 2 LWG benannt worden sind, verarbeiten. Der personenbezogene Datenkranz beschränkt sich auf die Angaben, welche für die Gewinnung von Mitgliedern der Wahlvorstände und deren Funktion erforderlich sind. Die erstmalige Verarbeitung dieser Daten für eine Landtagswahl erfolgt ohne Wissen und ohne Einverständnis der betroffenen Person. Der Verarbeitung für künftige Wahlen kann der Betroffene widersprechen; darüber ist die Person zu unterrichten.

Der mit dieser Verarbeitung personenbezogener Daten verbundene Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen ist durch überwiegende Allgemeininteressen<sup>17</sup>, hier der Gewinnung von Mitgliedern für die Wahlvorstände, ohne die demokratische Landtagswahlen nicht durchgeführt werden könnten, gerechtfertigt. Näherhin ergibt sich die Zulässigkeit der vorgesehenen Datenverarbeitung aus Art. 6 Abs. 1 Buchst. e

---

<sup>17</sup> Grundlegend BVerfGE 65, 1 (44 ff.), ebenso BVerfGE 120, 373 (428 ff) und jüngst BVerfG Beschluss vom 10. 11. 2020 - 1 BvR 3214/15 - Rdn. 71, 83 ff.

DSGVO i. V. m. §§ 3, 6, 9 Datenschutzgesetz (DSG) NRW<sup>18</sup>; § 11 Abs. 3 LWG und dessen Neufassung durch Art. 1 Nr. 2 d.E. treffen eine spezialgesetzliche Regelung i.S. von § 3 Abs. 1 DSG NRW. Die mit § 11 Abs. 3 i. d. F. d. E. verbundene Beschränkung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der betroffenen Wahlberechtigten erscheint verhältnismäßig. Denn sie beschränkt sich auf die für Wahlzwecke benötigten personenbezogenen Daten und hat zu unterbleiben, wenn ihr für künftige Wahlen widersprochen wird, womit - mittelbar - die nach § 9 Abs. 2 DSG NRW gebotene Information des Betroffenen gewährleistet ist und deren Daten gelöscht werden.

Beide datenschutzrechtlichen Notwendigkeiten könnten z. B. durch folgende Fassung der Sätze 2 und 3 in § 11 Abs. 3 LWG klargestellt werden:

„Über die Verarbeitung ist die betroffene Person schriftlich zu unterrichten und darauf hinzuweisen, daß sie der Verarbeitung für künftige Wahlen widersprechen kann. Nach Widerspruch sind deren Daten im Zusammenhang mit der Bildung von Wahlvorständen zu löschen.“

E Zu Art. 1 Nr. 3b d. E. (Änderung von § 13 Abs. 2 LWG)

Die neuen Vorgaben für die Wahlkreisgröße werden befürwortet.

Während die räumlichen Vorgaben für den Zuschnitt der 128 Wahlkreise bei den Landtagswahlen aus § 13 Abs. 2 Sätze 1, 4 bis 6 LWG unverändert bleiben (künftig § 13 Abs. 2 Sätze 1, 5 bis 7 d. E.), setzt § 13 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 d. E. zwei Maßgaben des VerfGH NRW für die bevölkerungsmäßige Größe der Wahlkreise<sup>19</sup> um: Beim Vergleich der Bevölkerung der Wahlkreise wird künftig auf die jeweiligen Wahlberechtigten abgestellt. Die neue Soll-Vorschrift in § 13 Abs. 2 Satz 3 d. E. macht den für die Wahlkreiseinteilung verantwortlichen Gesetzgeber (§ 13 Abs. 1 Satz 2 LWG) darauf aufmerksam, daß bereits bevölkerungsmäßige Abweichungen von 15% von der durchschnittlichen Größe - im Hinblick auf die zu wahrende Wahlrechts- und Chancengleichheit - nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe hinnehmbar sind.

Die Wahlkreiseinteilung bei demokratischen Wahlen zu Volksvertretungen - sei es auf Bundes- Landes- oder Kommunalebene - muß nach Art. 38 Abs. 1 GG bzw. Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 31 Abs. 1 VerfNRW - nicht nur bei reiner Personenwahl, sondern auch bei einer mit Personenwahl in Wahlkreisen verbundenen Verhältniswahl - den Geboten der Wahlrechtsgleichheit sowie

---

<sup>18</sup> Vom 17.5.2018 (GV.NRW. S. 244, 278, 404)

<sup>19</sup> VerfGH NRW Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 64 ff. zur Einteilung der Wahlbezirke bei Kommunalwahlen in NRW

der Chancengleichheit der Bewerber/Parteien genügen. Die Wähler können nur bei möglichst gleich großen Wahlkreisen mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreativeionsvorgang teilnehmen<sup>20</sup>. Nur unter dieser Voraussetzung ist auch die Chancengleichheit der Bewerber gewahrt, die sonst im Durchschnitt unterschiedlich viele Stimmen benötigen, um eine relative Mehrheit zu erzielen<sup>21</sup>. Sowohl die konkrete Einteilung der Wahlkreise als auch die Kriterien, die sich der Gesetzgeber in einem Wahlgesetz für die Einteilung der Wahlkreise (hier § 13 Abs. 2 LWG) gegeben hat, müssen diesen Anforderungen genügen<sup>22</sup>. Zudem ist der Gesetzgeber zur Wahrung von Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit gehalten, neben der eigentlichen Einteilung der Wahlkreise auch deren Grundlagen, d.h. die dafür im Wahlgesetz vorgesehenen Kriterien, regelmäßig zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren<sup>23</sup>. Weil das Gebot der Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 Abs. 1 GG und des Art. 31 Abs. 1 VerfNRW im Verhältnis der Wahlberechtigten untereinander wirkt, hält das BVerfG den Gesetzgeber für verpflichtet, als Bemessungsgrundlage für die Wahlkreiseinteilung an der Zahl der jeweiligen Wahlberechtigten anzuknüpfen; die deutsche Wohnbevölkerung könne nur solange Grundlage sein, als sich der Anteil der Minderjährigen an der deutschen Bevölkerung regional nur unerheblich unterscheidet<sup>24</sup>; dem ist der VerfGH NRW gefolgt<sup>25</sup>.

Diesen Maßstäben wird die vorgeschlagene Novellierung des § 13 Abs. 2 LWG gerecht:

Die Kriterien für die Wahlkreiseinteilung werden durch die Anknüpfung an die Zahl der Wahlberechtigten sowie die zusätzliche „15%-Soll-Regelung“ verfassungskonform aktualisiert. Sowohl die neue „15%-Soll-Regelung“ als auch die fortgeführte 20%-Toleranzgrenze, ab der Wahlkreise zwingend neu zugeschnitten werden müssen, bewegen sich in dem Gestaltungsspielraum, den der Gesetzgeber bei der Wahlkreiseinteilung besitzt. Denn sowohl Wahlrechtsgleichheit als auch Chancengleichheit lassen aus besonderen, sachlich legitimierten Gründen, welche von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann, Differenzierungen zu<sup>26</sup>. Und solche Gründe liegen nicht nur in den räumlichen Anforderungen, wie sie § 13 Abs. 2 Sätze 4 bis 6 LWG für die Wahlkreiseinteilung vorgibt, sondern

<sup>20</sup> BVerfGE 130, 212 (225 f.)

<sup>21</sup> S. VerfGH NRW Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 65 und Hahlen, in Schreiber, BWahlG, 10. A., 2017, § 3 Rdn. 5 m.w.N.

<sup>22</sup> BVerfGE 130, 212 (227); VerfGH NRW Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 70 f.

<sup>23</sup> BVerfGE 130, 212 (227); VerfGH NRW Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 70

<sup>24</sup> BVerfGE 130, 212 (230); dazu kritisch Hahlen, a.a.O. § 3 Rdn. 6

<sup>25</sup> VerfGH NRW Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 69 ff.

<sup>26</sup> So in st. Rspr. etwa BVerfGE 131, 316 (336 ff.)

auch in Gestalt einer gewissen räumlichen Kontinuität der Wahlkreise im Interesse einer territorialen Verankerung des Wahlkreisabgeordneten vor<sup>27</sup>. Insbesondere sind die Soll-Toleranzgrenze von 15% und die absolute Toleranzgrenze von 20% Abweichungen von der durchschnittlichen Wahlberechtigtenzahl nicht zu beanstanden<sup>28</sup>. Sie entsprechen der seit dem Jahr 2002 für Bundestagswahlen geltenden Soll-Toleranzgrenze bzw. liegen unter der damals von 33,3% auf 25% herabgesetzten absoluten Toleranzgrenze<sup>29</sup>; letztere wird vom BVerfG toleriert<sup>30</sup>. Dabei wird nicht verkannt, daß bereits Abweichungen von 15% zu erheblichen Größenunterschieden zwischen Wahlkreisen führen und die OSZE für Bundestagswahlen eine Herabsetzung der Toleranzgrenzen auf 10% und höchstens 15% empfohlen hat<sup>31</sup>. Indessen bewegen sich - wie im Gesetzentwurf (S. 54 f.) dargestellt - die vorgesehenen Toleranzgrenzen im „Mittelfeld“ vergleichbarer Regelungen in anderen Bundesländern und ermöglichen Wahlkreiseinteilungen, die sowohl landes/regionalpolitisch als auch Demokratie politisch Konsens fähig sind.

In der Wahlpraxis wird die Umstellung von der Zahl der deutschen Einwohner auf die der Wahlberechtigten keine Probleme bereiten. Zwar ergeben sich die Zahlen der Wahlberechtigten bei einer Landtagswahl jeweils erst durch Aufstellung der Wählerverzeichnisse und diese verfügbaren Zahlen der letzten Landtagswahl sind für die Wahlkreiseinteilung der bevorstehenden Wahl nicht hinreichend aktuell. Aus den Melderegistern, in denen Alter und Nationalität der Bürger erfaßt sind, lassen sich jedoch jeweils aktuelle Zahlen für eine anstehende Wahlkreiseinteilung ermitteln.

F Zu Art. 1 Nr. 6 d. E. (Änderung von § 26 LWG durch Neufassung von Abs. 4 und Einfügung eines neuen Abs. 5)

---

<sup>27</sup> S. BVerfG Kammerbeschluß vom 18. 7. 2001 - 2 BvR 1252/99 - NVwZ 2002 S. 71 f. und BVerfGE 130, 212 (228 f.)

<sup>28</sup> 1997 hatte das BVerfG (BVerfGE 95, 335 (365)) nach Einholen eines rechtsvergleichenden Gutachtens zur Wahlkreiseinteilung in anderen westlichen Demokratien nur eine Herabsetzung der damaligen absoluten Obergrenze bei Bundestagswahlen von 33,3% angemahnt

<sup>29</sup> Vgl. dazu die Gesetzentwürfe BT-Drucks. 13/5583 vom 24. 9. 1996 und BT-Drucks. 13/9598 vom 13. 1. 1998 sowie das Wahlkreisneueinteilungsgesetz vom 1. 7. 1998 BGBl. I S. 1698

<sup>30</sup> BVerfGE 130, 212(233,237); ähnlich der VerfGH NRW in seinem Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck S. 78, der bei der Kommunalwahl Abweichungen von bis zu 25% bei besonderen örtlichen Gegebenheiten für zulässig hält.

<sup>31</sup> Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungskommission vom 14. 12. 2009 S. 7 (im Internet abrufbar). Während bei Bundestagswahlen auf NRW derzeit 64 Wahlkreise entfallen, sieht § 13 Abs. 1 Satz 1 LWG 128 und damit räumlich und bevölkerungsmäßig deutlich kleinere Wahlkreise vor, so daß die zahlenmäßig möglichen Abweichungen zwischen den Wahlkreisen geringer ausfallen.

Die Änderungen des § 26 LWG werden befürwortet; die LWO ist anzupassen.

Im modifizierten § 26 Abs. 4 d. E. wird das Gebot persönlicher Stimmabgabe aus § 26 Abs. 4 Satz 1 LWG zum einen durch den Hinweis ergänzt, daß die Stimmabgabe durch einen Vertreter unzulässig ist, und zum anderen wird klargestellt, daß der Wähler seine Stimme nur einmal abgeben darf.

Der so - in Anlehnung an § 14 Abs. 4 BWahlG - erweiterte § 26 Abs. 4 d. E. erscheint sachgerecht: Eine mehrfache Stimmabgabe würde gravierend gegen die Wahlrechtsgleichheit verstoßen und wäre nach §§ 107a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 108d StGB strafbar. Die Stimmabgabe gehört nach dem Demokratieverständnis des GG und der VerfNRW zum status activus der Bürger, welcher höchstpersönlich wahrzunehmen ist und keine Vertretung durch andere Personen zuläßt<sup>32</sup>.

Im neuen § 26 Abs. 5 d. E. werden Voraussetzung, Umfang und Grenzen der Assistenz durch eine Hilfsperson für einen Wahlberechtigten bei dessen Stimmabgabe - bislang in § 26 Abs. 4 Sätze 2 und 3 LWG beschrieben - ausführlicher geregelt:

Bislang wird die Voraussetzung für eine Assistenz bei der Stimmabgabe in § 26 Abs. 4 Satz 2 LWG (ebenso in § 38 Abs. 1 Satz 1 LWO) beschrieben mit: „Ein Wähler, der des Lesens unkundig oder aufgrund einer körperlichen Beeinträchtigung nicht in der Lage, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten und in die Urne zu werfen ...“. Künftig wird die Voraussetzung für die Assistenz durch die umfassendere Wendung „Ein Wähler, der des Lesens unkundig oder aufgrund einer Behinderung an der Abgabe seiner Stimme gehindert ist, ....“ definiert.

Bislang wird die Hilfeleistung - mittelbar - durch die Defizite des Wählers (unfähig, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten und in die Wahlurne zu werfen) beschrieben. Künftig wird allgemein von „technischer Hilfe bei der Kundgabe“ gesprochen, die sich auf eine vom Wähler selbst getroffene und geäußerte Wahlentscheidung beschränkt.

Zugleich wird die Grenze solcher Assistenz aufgezeigt: Während bislang § 38 Abs. 2 Satz 1 LWO vorschreibt, daß sich die Hilfeleistung auf die Erfüllung der Wünsche des Wählers beschränken muß, wird diese Grenze jetzt im LWG ausführlicher beschrieben: Die Hilfeleistung darf nicht unter mißbräuchlicher Einflußnahme erfolgen oder wenn für die Hilfsperson ein Interessenkonflikt besteht. Dabei ist die Einflußnahme mißbräuchlich, wenn sie die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung des Wählers ersetzt oder verändert.

Die Hilfsperson ist zur Geheimhaltung der bei ihrer Hilfeleistung erlangten Kenntnisse verpflichtet, wie schon § 38 Abs. 3 LWO vorschreibt.

---

<sup>32</sup> BVerfG Beschluß vom 29. 1. 2019 - 2 BvC 62/14 - Rdn. 95

Die besondere Regelung in § 26 Abs. 4 Satz 3 LWG für Blinde, die sich einer Stimmzettelschablone bedienen können, wird nach § 26 Abs. 5 Satz 5 d. E. übernommen, wobei der Begriff „Sehbehinderter“ durch „sehbeeinträchtigtger Wähler“ ersetzt wird.

Der neue - in Anlehnung an § 14 Abs. 5 BWahlG formulierte - § 26 Abs. 5 d. E. erscheint sachgerecht und dient der besseren Verknüpfung mit der um den Schutz korrekter Wahlassistenz ergänzten<sup>33</sup> Strafvorschrift des § 107a Abs. 1 StGB. Er soll einerseits soweit als möglich Wählern die aus welchen Gründen auch immer - also nicht nur körperlich - behindert sind, eine Stimmabgabe durch Hilfeleistung einer anderen Person ermöglichen. Zugleich soll verhindert werden, daß aus der Hilfeleistung eine „fremde“ Wahlentscheidung, nämlich die der Hilfsperson wird. Deshalb muß sich die Hilfe auf die Kundgabe der von dem behinderten Wähler selbst getroffenen und geäußerten Wahlentscheidung beschränken. Die Hilfsperson darf die Willensbildung und Entscheidung des Behinderten nicht ersetzen oder verändern.

Diese Regelungen sind eine erforderliche, geeignete und angemessene Konsequenz aus dem Fortfall der bisherigen Wahlausschlußgründe bei Betreuung sowie Unterbringung. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber<sup>34</sup> und das BVerfG<sup>35</sup> haben die Wahlausschlußtatbestände im LWG bzw. im BWahlG, durch die Menschen von der Wahlteilnahme abgehalten werden sollten, denen die zur Teilnahme am demokratischen Kommunikationsprozeß erforderliche Einsichtsfähigkeit fehlt, insbesondere wegen des Benachteiligungsverbots bei Behinderung (Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG) abgeschafft bzw. als verfassungswidrig festgestellt. Zugleich hat das BVerfG anerkannt, daß das Prinzip der Allgemeinheit der Wahl zur Sicherung der integrativen Wirkung des demokratischen Wahlakts eingeschränkt werden kann. Zur Wahrung dieser integrativen Wirkung können Personen, die nicht in hinreichendem Maß die Möglichkeit haben, am Kommunikationsprozeß zwischen Volk und Staatsorganen teilzunehmen, vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen werden<sup>36</sup>. Da eine personenbezogene Feststellung dieser Fähigkeit bei demokratischen Wahlen kaum möglich ist, verzichtet der Gesetzgeber auf entsprechende Wahlausschlußtatbestände und konzentriert sich darauf, die Grenzen der Wahlassistenz zu beschreiben.

Der Ausschlußtatbestand „Interessenkonflikt“ ist zwar auslegungsbedürftig, aber geeignet und angemessen, um das Verhältnis zwischen behindertem Wähler und Hilfsperson „sauber“ zu halten. Die in Betracht kommenden

---

<sup>33</sup> Durch Art. 6 des Gesetzes vom 18. 6. 2019 (BGBl. I S. 834); vgl. auch dessen Begründung in BT-Drucks. 19/9228 vom 9. 4. 2019 S. 14, 22

<sup>34</sup> Durch das Erste allgemeine Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen vom 14. 6. 2016 (GV. NRW. S. 442)

<sup>35</sup> BVerfG Beschluß vom 29. 1. 2019 - 2 BvC 62/14 - Rdn. 39 ff.

<sup>36</sup> BVerfG Beschluß vom 29. 1. 2019 - 2 BvC 62/14 - Rdn. 44f.

Fallgestaltungen eines Interessenkonflikts können ganz unterschiedlicher Art sein, so daß eine präzisere Regelung nicht möglich erscheint. Damit werden etwa Wahlbewerber und Personen, die sich Öffentlichkeits wirksam im Wahlkampf für bestimmte Kandidaten/Parteien engagieren, aber nicht die Mitglieder von Wahlvorständen, von der Hilfeleistung ausgeschlossen.

Den Regelungen über die Hilfeleistung bei der Stimmabgabe kommt, wie dargestellt, für die legitimierende Wirkung der demokratischen Wahl erhebliche Bedeutung zu, so daß sie im LWG selbst und nicht in der LWO<sup>37</sup> vorgenommen werden. Denn die Zahl der hilfsbedürftigen Wählern steigt mit der fortschreitenden Alterung unserer Gesellschaft<sup>38</sup>. Die Neuregelung gilt, wie Art. 1 Nr. 7 d. E. bewirkt, auch für die Briefwahl (§ 28 Abs. 2 LWG).

G Zu Art. 1 Nr. 8 d. E. (Ergänzung des § 46 LWG durch einen neuen Abs. 6 mit der Ermächtigung des Innenministeriums NRW zum Erlaß von Durchführungsbestimmungen für die Aufstellung von Wahlbewerbern)

Die Ergänzung des § 46 LWG wird befürwortet, Erweiterungen sollten geprüft werden.

Vor dem Hintergrund der seit März 2020 auch in NRW grassierenden Covid-19-Pandemie und der deshalb in NRW angeordneten Schutzvorkehrungen zur Eindämmung der Pandemie<sup>39</sup> soll das Innenministerium (IM) durch Rechtsverordnung (VO) mit Zustimmung des Landtages Abweichungen von den Bestimmungen über die Aufstellung der Wahlbewerber (insbesondere §§ 18 Abs. 1 und 20 Abs. 2 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 einem ähnlichen Ereignis höherer Gewalt Gebrauch machen, wenn der Landtag feststellt, daß die Durchführung von Aufstellungsversammlungen ganz oder teilweise unmöglich ist; diese

---

<sup>37</sup> Die LWO ist entsprechend anzupassen.

<sup>38</sup> Vgl. etwa die jüngste Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes vom 15. 12. 2020: Danach waren über 810000 Menschen in Deutschland mit den Pflegegraden (nach § 15 Abs. 2 SGB XI) 4 (schwere Beeinträchtigung der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten) und 5 (schwerste Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten) pflegebedürftig, wovon sich fast 45% in vollstationärer Pflege befanden. Dabei ist die Zahl aller Pflegebedürftigen der Grade 4 und 5 gegenüber 2017 um gut 5% gestiegen.

<sup>39</sup> S. insbesondere die bis zum 10. 1. 2021 befristete jüngste CoronaSchVO NRW vom 30. 11. 2020 (GV. NRW. S. 1060a), zuletzt geändert durch VO vom 15. 12. 2020 (GV. NRW. S. 1124b)

Feststellung darf aber nicht früher als 13 Monate<sup>40</sup> vor Ende der Wahlperiode getroffen werden. Stehen einem Zusammentritt des Landtages unüberwindliche Hindernisse im Wege, soll der Wahlprüfungsausschuß des Landtages die Feststellung zu den Aufstellungsversammlungen treffen und der VO zustimmen.

Das IM kann dann durch VO den Parteien erlauben, wenn Aufstellungsversammlungen ganz oder teilweise unmöglich sind, 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 § 46 Absatz 6 Satz 4 d. E. vier, durch das Wort „insbesondere“ eingeleitete und damit nicht abschließende Regelbeispiele vor.

Der neue Abs. 6 d. E. folgt - bis auf die redaktionelle Aufteilung von Satz 1 in zwei Sätze sowie das Abstellen auf den Landtag und dessen Wahlprüfungsausschuß - der soeben in Kraft getretenen Ergänzung des § 52 BWahlG durch einen neuen Abs. 4<sup>41</sup>.

Damit ist er aber „zu eng“ geraten: Da nach § 18 Abs. 1 LWG auch Wählergruppen ihre Bewerber in Aufstellungsversammlungen zu bestimmen haben (§ 20 Abs. 3 BWahlG schreibt solches für „andere Kreiswahlvorschläge“ nicht vor), müssen zur Wahrung der Wahlrechtsgleichheit im § 46 Abs. 6 d. E. in den Sätzen 1 und 4 neben den Parteien auch die Wählergruppen erwähnt werden.

Die neue VO-Ermächtigung in § 46 Abs. 6 d. E. beschränkt sich auf das Verfahren der Bewerberaufstellung durch Aufstellungsversammlungen und ermächtigt deshalb z. B. nicht zur Herabsetzung der Unterschriftsquoren für Wahlvorschläge<sup>42</sup> in §§ 19 Abs. 2 und 20 Abs. 2 LWG. Denn in § 46 Abs. 6

---

<sup>40</sup> Nach Art. 34 Satz 2 VerfNRW findet die Neuwahl des Landtages im letzten Vierteljahr der Wahlperiode statt. Wenn § 46 Abs. 6 Satz 2 d. E. auf 9 Monate vor Beginn dieses Zeitraums abstellt, ergeben sich als frühester Zeitpunkt die oben genannten 13 Monate.

<sup>41</sup> 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 vom 5. 11. 2020), 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.

<sup>42</sup> Wie sie wegen der Erschwernisse durch die Covid-19-Pandemie bei der jüngsten 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) vorgenommen und vom VerfGH NRW für geboten gehalten wurden (vgl. etwa VerfGH NRW Beschluß vom 7. 7. /25. 8. 2020 - VerfGH 88/20 - Umdruck S. 25)

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. 6 zu ergänzen.

Ebensowenig könnten die Mitglieder der Wahlorgane über § 46 Abs. 6 d. E. von dem Verhüllungsverbot des § 12 Abs. 1 LWG befreit<sup>43</sup> werden, was wegen der zur Vermeidung von Infektionen mit dem Covid-19-Virus vielfach vorgeschriebenen Mund-Nasen-Bedeckungen angezeigt sein kann. Sollte eine solche VO-Ermächtigung beabsichtigt sein, wäre der neue Abs. 6 zu ergänzen.

Die auf die Aufstellungsversammlungen beschränkte VO-Ermächtigung ist verfassungskonform.

Dem Regelungsgegenstand, Kandidatenaufstellung für Wahlen zu Volksvertretungen, hier zum Landtag NRW, ist 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 Demokratiepolitische Bedeutung zu; sie muß die Chancengleichheit der um eine Nominierung konkurrierenden Parteimitglieder wahren. Deshalb spricht viel dafür zu, so daß die Aufstellung - jedenfalls unter normalen Verhältnissen - nach der Wesentlichkeitstheorie<sup>44</sup> vom Wahlgesetzgeber selbst zu regeln ist. Allerdings wird der Parlamentsvorbehalt, für den es wesentlich auf die Eigenart des betroffenen Regelungsbereichs ankommt<sup>45</sup>, 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 Gebot der Periodizität aller Wahlen deutlich schwerer. Demokratische Wahlen verleihen nur Macht auf Zeit. Verletzungen dieses

---

<sup>43</sup> Vgl. die Befreiung in § 3 des Gesetzes zur Durchführung der Kommunalwahlen 2020 (GV. NRW. S. 357)

<sup>44</sup> S. etwa BVerfGE 108, 282 (311) und 111, 191 (217)

<sup>45</sup> Vgl. BVerfGE 98, 218 (251)

Prinzips rühren an die Grundlagen demokratischer Staatsordnung und müssen unbedingt vermieden werden. Deshalb muß es in solchen Ausnahmefällen möglich sein, daß der Wahlgesetzgeber zu einer VO ermächtigt, um der Sonderlage angepaßte Regelungen für die Aufstellung der Bewerber zu schaffen.

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 § 46 Abs. 6 d. E. ermöglichten Abweichungen von den Regeln zur Bewerberaufstellung in den §§ 17a bis 20 LWG halten noch die Wahlrechtsgrundsätze ein, ohne die nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>46</sup> 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 § 46 Abs. 6 d. E. aufgezeigten Änderungsmöglichkeiten bleibt eine kollektive Willensbildung der Parteimitglieder, wenn auch nicht mehr nur in einer Präsenzversammlung, sondern auch in Teilversammlungen 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, § 18 Abs. 2 Satz 1 LWG gebotene geheime Abstimmung über die Bewerber. Allerdings könnte die Formulierung in § 46 Abs. 6 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 ursprünglichen Gesetzentwurfs<sup>47</sup> für eine VO-Ermächtigung zur Erleichterung der Wahlbewerberaufstellung unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie. Denn dort wird dem VO-Geber, was die Versammlung als Bestandteil der Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung angeht, eine von dem grundlegenden Prinzip der Periodizität von Wahlen gerechtfertigte

---

<sup>46</sup> Grundlegend BVerfGE 89, 243 (252 f.)

<sup>47</sup> BT-Drucks. 19/20596 vom 30. 6. 2020 S. 6

Ausnahme zugestanden. Bei den Beratungen des Gesetzentwurfs<sup>48</sup> 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 Gesetzentwurf zur Änderung des LWG übernommen. Im gleichen Sinn verhält sich dann die Begründung zu § 46 Abs. 6 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. 34 Satz 1 VerfNRW und Art. 20 Abs. 1 GG) zu vermeiden<sup>49</sup>.

Dieser Argumentation kann indessen nicht gefolgt werden. 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.

Vielmehr ist § 46 Abs. 6 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 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 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 Präsenzversammlungen, sondern in virtuellen Versammlungen mit elektronischer Kommunikation vollzieht.

---

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Drucks. 17/11681 vom 3. 11. 2020 S. 57

Auch das zum Kernbereich eines demokratischen Wahlbewerberaufstellungsverfahrens gehörende Gebot geheimer Wahl (§ 17 Satz 1 PartG und § 18 Abs. 2 Satz 1 LWG) wird gewahrt. Denn in § 46 Abs. 6 Satz 4 Nr. 3 d. E. wird klargestellt, daß die Schlußabstimmung über einen Wahlvorschlag nicht elektronisch erfolgen darf, sondern konventionell mit Urnen- oder Briefwahl vollzogen werden muß. Das ist nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>50</sup> 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 kann<sup>51</sup>.

§ 46 Abs. 6 d. E. genügt auch dem Erfordernis aus Art. 70 Satz 2 VerfNRW, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten VO-Ermächtigung im Gesetz bestimmt sein müssen.

§ 46 Abs. 6 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 Infektionsschutzgesetz<sup>52</sup> vom Bundestag beschlossen werden kann<sup>53</sup>, 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.

Die Anwendung der VO-Ermächtigung ist unter das Verfassungsgebot der Verhältnismäßigkeit gestellt worden, was durch die Befristung der neuen VO-Ermächtigung bis zum 30. 9. 2022 in Art. 2 d. E. verstärkt wird. Schließlich wird das mögliche Normprogramm durch verschiedene Beispiele erläutert.

---

<sup>50</sup> Urteil vom 3. 3. 2009 BVerfGE 123, 39 (68 ff.)

<sup>51</sup> 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)

<sup>52</sup> Vom 20. 7. 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. 11. 2020 (BGBl. I S. 2397)

<sup>53</sup> 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 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. 31 Abs. 4 VerfNRW dem Landtag als dem Landesgesetzgeber vorbehalten ist.

H Zu Art. 1 Nr. 10 d. E. (Änderung der Wahlkreiseinteilung in der Anlage zu § 13 Abs. 1 Satz 2 LWG)

Mit der Anpassung der Wahlkreiseinteilung an die Bevölkerungsentwicklung, d. h. an die Entwicklung der Zahlen der Wahlberechtigten, in den 128 Wahlkreisen kommt der Gesetzgeber seiner von Verfassungs wegen zur Wahrung der Wahlrechts- und Chancengleichheit bestehenden Überprüfungs<sup>54</sup>pflicht nach.

### I Zusammenfassung

1. Die Erweiterung des LWA durch zwei Richter des OVG NRW wird befürwortet. Es sollte jedoch geprüft werden, ob ausreichende Folgeregelungen (ggfs. in der LWO) getroffen sind.
2. Die Änderung des § 11 Abs. 3 LWG wird befürwortet; allerdings sollten im Interesse ausreichenden Datenschutzes die Betroffenen von der Datenverarbeitung informiert und nach deren Widerspruch deren Daten gelöscht werden.
3. Die neuen Vorgaben für die Wahlkreiseinteilung in § 13 Abs. 2 LWG werden befürwortet.
4. Die Änderungen des § 26 LWG werden befürwortet; die LWO ist anzupassen.
5. Die Ergänzung des § 46 LWG durch einen Abs. 6 wird bei verfassungskonformer Auslegung befürwortet. Allerdings sollte die Reichweite der VO-Ermächtigung überprüft werden, weil unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie weitere Abweichungen vom LWG nötig werden können.  
Davon unabhängig ist die VO-Ermächtigung auf die Wahlbewerberaufstellung durch Wählergruppen zu erstrecken.

---

<sup>54</sup> Vgl. BVerfGE 130, 212 (227), ebenso VerfGH NRW Urteil vom 20. 12. 2019 - VerfGH 35/19 - Umdruck s. 70 f.



