

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 18/8647

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 18/9411

Berichterstattung: Abg. Bernd Lynack (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/9411 mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen bei Stimmenthaltung der FDP, den Gesetzesentwurf mit Änderungen anzunehmen. Im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen hat sich der Vertreter von Bündnis 90/Die Grünen der Stimme enthalten; im Übrigen hat sich der Ausschuss der Empfehlung des federführenden Ausschusses mit gleichlautendem Abstimmungsergebnis angeschlossen.

Die Fraktionen von SPD und CDU haben in der Vorlage 17 einen Änderungsvorschlag eingebracht, mit dem u. a. Anregungen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände aus der Anhörung aufgegriffen worden sind; wegen der Einzelheiten wird auf die Erläuterungen zu den einzelnen Vorschriften verwiesen.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zur Gesetzesüberschrift:

Der Ausschuss empfiehlt, die Gesamtüberschrift des Änderungsgesetzes im Hinblick auf die im Änderungsvorschlag der Fraktionen von SPD und CDU (Vorlage 17) vorgesehene Einfügung eines Artikels 2/1 zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes zu ergänzen.

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes):

Zu Nummer 1 (§ 4 Abs. 4):

Zu Satz 3/1:

Der Ausschuss empfiehlt klarzustellen, dass auch bei der Ausübung des Rechts auf Einsichtnahme bzw. Überprüfung des Wählerverzeichnisses eine Hilfestellung für Personen, die des Lesens unkundig sind oder wegen einer Behinderung Unterstützung benötigen, möglich sein soll; er greift damit auch Anregungen aus der durchgeführten Anhörung auf. Daher soll in einem neuen Satz 3/1 eine dem § 26 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs entsprechende Regelung eingefügt werden. Die mögliche Hilfestellung soll dabei - wie in § 26 Abs. 3 des Entwurfs - nicht auf einen bestellten Betreuer oder eine bestellte Betreuerin beschränkt werden; eine Stellvertretung ist - wie im Falle der Hilfestellung bei der Stimmabgabe - jedoch nicht zulässig.

Zu Satz 5:

Der Ausschuss empfiehlt, Satz 5 an die Formulierung der entsprechenden Regelung in § 46 Abs. 1 Satz 5 des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes (NKWG) anzugleichen.

Zu Nummer 6 (§ 25):**Zu Absatz 3:**

Die im bisherigen Recht enthaltenen und in der nun empfohlenen Formulierung nicht mehr vorgesehenen Worte „die nach den Absätzen 1 und 2 übermittelten und sonst erhobenen personenbezogenen Daten“ sind ungenau, weil zumindest Absatz 1 keine Übermittlung von Daten regelt. Der Passus ist zudem redundant. Durch die empfohlene Streichung wird eine Anpassung an die Rechtslage in § 9 Abs. 4 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) vorgenommen.

Zu Nummer 7 (§ 26):**Zu Absatz 0/1:**

Der empfohlene neue Absatz 0/1 entspricht Absatz 2 des Entwurfs, der an den Anfang der Regelung verschoben werden sollte. Absatz 2 des Entwurfs regelt nämlich die Grundsätze für die Ausübung des Wahlrechts. Die Absätze 1, 3 und 4 des Entwurfs, die sich jeweils (nur) auf die „Abgabe der Stimme“ beziehen, stehen in der Folge im Zusammenhang und sind dadurch besser verständlich.

Zu Absatz 1:

Der Ausschuss empfiehlt, die Begrifflichkeit im einleitenden Satzteil („wählende Person“) aus Gründen der Einheitlichkeit an die in den Absätzen 2 und 3 des Entwurfs verwandte Terminologie anzugleichen. Dadurch wird zugleich deutlicher zwischen derjenigen Person unterschieden, die tatsächlich wahlberechtigt ist und derjenigen Person, die der wahlberechtigten Person bei der Wahl Hilfe leistet. Die wahlberechtigte Person ist nur diejenige, die das Wahlrecht innehat.

Zu Absatz 2:

Auf die Ausführungen zu Absatz 0/1 wird verwiesen.

Zu Absatz 3:

Zu Satz 3:

Im Hinblick auf die durchgeführte Anhörung hat der Ausschuss die Frage diskutiert, ob die aus dem Bundeswahlrecht übernommene (§ 14 Abs. 5 Satz 3 BWG) Formulierung „missbräuchliche Einflussnahme“ zur Abgrenzung einer zulässigen von einer unzulässigen Hilfestellung eindeutig genug ist und ob gegebenenfalls alternativ eine dem Strafrecht (vgl. § 107 a Abs. 1 des Strafgesetzbuches) entsprechende Formulierung in Betracht kommt. Im Ergebnis sprach sich der Ausschuss mehrheitlich für eine Beibehaltung der Begrifflichkeit aus: Es sei sachgerecht, dass im Bundes- und Landesrecht eine gleichlautende Formulierung verwendet werde. Die Begrifflichkeit könne die Besonderheiten der einzelnen Fallgestaltungen angemessen berücksichtigen; Näheres könne zudem gegebenenfalls im Ordnungswege in der Landeswahlordnung geregelt werden (§ 55 Abs. 1 Nr. 7). Es sei auch sachgerecht, zwischen der wahlrechtlichen Unzulässigkeit der Hilfestellung und der strafrechtlichen Relevanz einer unzulässigen Hilfestellung zu unterscheiden.

Zu Absatz 4:

Der Ausschuss empfiehlt durch die Verwendung der Worte „wahlberechtigte Personen“ eine Anpassung an die Formulierungen der übrigen Absätze. Auf die Ausführungen zu Absatz 1 wird verwiesen.

Zu Nummer 8 (§ 26 a):**Zu Absatz 2:**

Die empfohlene Ergänzung dient der Angleichung an die Regelung in § 30 b Abs. 2 Satz 3 NKWG.

Zu Absatz 3:

Die zu Satz 1 empfohlene Ergänzung dient der Klarstellung, dass eine Genehmigung sowohl im Fall des Absatzes 2 Satz 1 als auch im Fall des Absatzes 2 Satz 3 erforderlich ist.

Zu Nummer 8/1 (§ 27 Abs. 1 und 2):

Auch § 27 trifft Regelungen zur Stimmabgabe. Daher empfiehlt der Ausschuss aus Gründen der Einheitlichkeit auch in § 27 - ebenso wie zu den anderen Regelungen zur Stimmabgabe - das Wort „wahlberechtigte Person“ zu verwenden. Auf die Ausführungen zu Nummer 7 (§ 26 Abs. 1) wird verwiesen. Zudem wird in Absatz 2 Satz 2 eine Anpassung des Verweises an die zu § 26 empfohlene Änderung der Absatzreihenfolge empfohlen.

Zu Nummer 9 (§ 28):**Zu Absatz 1:**

Zum empfohlenen Begriff der „wählenden Person“ wird auf die Ausführungen zu Nummer 7 (§ 26 Abs. 1) verwiesen.

Zu Nummer 10 (Anlage zu § 10 Abs. 1):

Zur Änderung der Anlage hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst darauf hingewiesen, dass die Landeswahlleiterin in der Drs. 18/3048 vom 14.02.2019 den Bericht nach § 10 Abs. 2 zur Wahlkreiseinteilung vorgelegt und mitgeteilt habe, dass zwei Wahlkreise die verfassungsmäßige Toleranzgröße über- bzw. unterschritten und sich vier Wahlkreise dieser Grenze annäherten. Ferner habe die Landeswahlleiterin Vorschläge für eine Neueinteilung der Wahlkreise gemacht. Sie habe zudem darauf hingewiesen, dass die Wahlen für die Delegiertenversammlung zur Aufstellung der Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber ab dem 15.03.2021 beginnen und die Wahlen der Bewerberinnen und Bewerber ab dem 15.07.2021 erfolgen könnten und daher als spätesten Zeitpunkt für eine Änderung der Wahlkreiseinteilung Ende Februar 2021 genannt. Schließlich habe die Landeswahlleiterin in ihrer schriftlichen Unterrichtung auch darauf hingewiesen, dass Verstöße gegen das Gebot gleicher Wahlkreisgrößen im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens unter Hinweis auf eine Verletzung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit geltend gemacht und unter Umständen sogar zu einer teilweisen Ungültigkeitserklärung der Wahl und Anordnung einer Wiederholungswahl führen könnten (§ 44 NLWG). Es sei daher zu empfehlen, die Anlage zu § 10 Abs. 1 unter Zugrundelegung des Berichts der Landeswahlleiterin durch ein von den Fraktionen eingebrachtes Gesetz oder im Wege eines Änderungsvorschlages zeitnah zu ändern. Dies hat der Ausschuss zur Kenntnis genommen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes):**Zu Nummer 4 (§ 11):****Zu Absatz 5:**

Zur empfohlenen Streichung des Passus „die nach den Absätzen 2 bis 4 übermittelten und sonst erhobenen“ wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 6 (§ 25 Buchst. c) verwiesen.

Zu Nummer 6 (§ 18 Abs. 1):

Auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 4 Abs. 4 Sätze 2/1 und 3) wird verwiesen.

Zu Nummer 9 (§ 30):**Zu den Absätzen 1 und 2:**

Zu der empfohlenen Ergänzung wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 26 Abs. 1) verwiesen.

Zu Absatz 3:

Auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 26 Abs. 3) wird verwiesen.

Zu Nummer 9/1 (§ 30 a):

Zu der empfohlenen Ergänzung einer neuen Nummer 9/1 wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 26 Abs. 1) verwiesen.

Zu Nummer 10 (§ 30 b):**Zu den Absätzen 1 und 4:**

Zu den empfohlenen Ergänzungen wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 8 (§ 26 a) verwiesen; auch insoweit handelt es sich um Präzisierungen. Der Wortlaut des NLWG und des NKWG wird einander angeglichen.

Zu Absatz 5:

Der Ausschuss empfiehlt eine redaktionelle Änderung infolge der ergänzenden Empfehlungen zu den Absätzen 1 und 4.

Zu Nummer 10/1 (§ 31 Abs. 1 und 2):

Auch § 31 trifft Regelungen zur Stimmabgabe. Daher empfiehlt der Ausschuss aus Gründen der Einheitlichkeit, auch hier - ebenso wie zu den anderen Regelungen zur Stimmabgabe - die Worte „wahlberechtigte Person“ zu verwenden. Auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 26 Abs. 1) wird verwiesen.

Zu Nummer 11 (§ 32):**Zu Absatz 1:**

Zu dem empfohlenen Begriff der „wählenden Person“ wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 26 Abs. 1) verwiesen.

Zu Nummer 11/1 (§ 34 Abs. 2 Satz 1):

Der Ausschuss empfiehlt in der neuen Nummer 11/1 die Übernahme des Änderungsvorschlages der Fraktionen von SPD und CDU aus Vorlage 17 in einer rechtsförmlich überarbeiteten Fassung.

Der Änderungsvorschlag ist in der Vorlage 17 wie folgt begründet worden:

„Die Änderung geht auf eine Anregung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände zurück, die Regelungen in § 34 Abs. 2 Satz 1 NKWG auszudehnen. Denn es muss davon ausgegangen werden, dass die ohnehin von Jahr zu Jahr steigende Zahl der Briefwählenden sich in diesem Jahr noch einmal erhöhen wird. Dies kann zur Folge haben, dass eine hohe Anzahl an Briefwahlvorständen einzuberufen ist, um das hohe Briefwahlaufkommen bewältigen zu können, während in den Wahlvorständen der Wahllokale ein vergleichsweise geringes Aufkommen an Wählenden zu verzeichnen ist.

Um dieser unkalkulierbaren Variablen entgegen zu wirken, wäre es nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft sinnvoll, die Regelung in § 34 Abs. 2 Satz 1 NKWG in der Weise auszudehnen, dass das jeweilige Briefwahlergebnis in das Wahlergebnis des jeweiligen Wahlbezirks einbezogen werden kann. Damit könnte der Aufwand in dem Wahlbezirk aufgrund einer höheren Briefwahlbeteiligung durch ein entsprechend geringes Aufkommen an Wählenden vor Ort

in den Wahlvorständen kompensiert werden. Die Belastung der Wahlvorstände in den möglichen Konstellationen wäre dadurch ausgeglichener als in dem Fall der gesonderten Feststellung des Briefwahlergebnisses nach § 34 Abs. 2 Satz 2 NKWG, da hier die Festlegung der Anzahl der Briefwahlvorstände bereits vorab erfolgen muss.

Diese ergänzende Regelung stellt somit eine weitere Option zu den Möglichkeiten der Gemeinden dar, wie die Briefwahlergebnisse künftig ermittelt werden können. Damit steht es den Gemeinden künftig frei, ob sie das Briefwahlergebnis

- *auch weiterhin gesondert durch Briefwahlvorstände ermitteln lassen (§ 34 Abs. 2 Satz 2 NKWG),*
- *in das Wahlergebnis eines von der Gemeindegewahlleitung zu bestimmenden Wahlbezirk des jeweiligen Wahlbereichs (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 NKWG) einbeziehen,*
- *oder ob sie das jeweilige Briefwahlergebnis in das Wahlergebnis des jeweiligen Wahlbezirks einbeziehen (§ 34 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 NKWG).*

Auch für die neue Option der Einbeziehung des jeweiligen Briefwahlergebnisses in das Wahlergebnis des jeweiligen Wahlbezirks gelten die Verfahrensregelungen zur Einbeziehung von Wahlbriefen nach der Niedersächsischen Kommunalwahlordnung (u. a. §§ 59 und 60 NKWO). Insbesondere ist auch hierbei zur Wahrung des Wahlgeheimnisses in den Wahllokalen darauf zu achten, dass nach Öffnung der Stimmzettelumschläge die Stimmzettel uneingesehen in gefaltetem Zustand in die Wahlurne gelegt werden müssen. Daher darf hier auch bei verbundenen Wahlen die Benutzung von mehreren Wahlurnen nicht in Betracht kommen, weil sonst beim Auseinandersortieren der Stimmzettel nach den einzelnen Wahlarten noch vor dem Einlegen in die Wahlurne die einzelnen Wahlentscheidungen eingesehen werden könnten. Der mit der neuen Option verbundene erhöhte Arbeits- und Zeitaufwand ist für den organisatorischen Ablauf der Stimmauszählung einzukalkulieren.

Des Weiteren ist darauf zu achten, dass die Schriftführerinnen und Schriftführer in den Wahllokalen nicht nur die Wahlniederschrift über die Wahlhandlung sowie die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses im Wahlbezirk nach dem Muster der Anlage 26 oder 26 a (§ 64 Abs. 1 NKWO) auszufertigen haben, sondern auch noch zusätzlich zu dieser Wahlniederschrift die Ergänzung über die Einbeziehung des Briefwahlergebnisses nach dem Muster der Anlage 27 (§ 64 Abs. 2 NKWO), die von allen anwesenden Mitgliedern des Wahlvorstands zu unterzeichnen ist.“

Zu Nummer 13/1 (§ 45 e Abs. 2 Satz 1):

Auch § 45 e Abs. 2 Satz 1 trifft eine Regelung zur Stimmabgabe. Daher empfiehlt der Ausschuss aus Gründen der Einheitlichkeit auch hier - ebenso wie zu den anderen Regelungen zur Stimmabgabe – die Worte „wahlberechtigte Person“ zu verwenden. Auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 26 Abs. 1) wird verwiesen.

Zu Nummer 15 (§ 52 c):

Die im Entwurf vorgesehene Neufassung des § 52 c verstetigt die bisher nur für die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie geltende Vorschrift ohne zeitliche Begrenzung und soll nach der Entwurfsfassung für alle epidemischen Lagen gelten.

Anders als nach bislang geltendem Recht soll die Regelung nach der Entwurfsfassung dabei nicht nur einzelne Neuwahlen und einzelne Direktwahlen, sondern auch allgemeine Neuwahlen und allgemeine Direktwahlen erfassen.

Diese sehr weitgehende Regelung der Entwurfsfassung hält der Ausschuss verfassungsrechtlich nicht für gänzlich risikolos:

Die Regelung der Entwurfsfassung ermöglicht nach ihrem Wortlaut nämlich nicht nur, einen einmal festgesetzten Wahltermin aufzuheben und innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist zur Durchführung der Wahl neu festzusetzen, sondern auch, insbesondere die allgemeinen Direktwahlen und allgemeinen Neuwahlen nach Ablauf der gesetzlich vorgesehenen Frist durchzuführen, also die geltende Regelung zur Wahlperiode der Vertretungen (§ 47 Abs. 2 NKomVG) zu verlängern.

In einer repräsentativen Demokratie müssen Wahlen in im Voraus bestimmten Abständen periodisch wiederkehrend stattfinden, um dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, die Möglichkeit zu geben, seinen Willen kundzutun (vgl. nur: VGH NRW, Entsch. v. 30.06.2020, Az. 63/20, VB-2, Rn. 72 bei juris m. w. N.; Meyer, in: Blum u. a., KVR, § 47, Rn. 28). Die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode des Bundestages und der Landtage wird daher nach ganz überwiegender Auffassung für unzulässig gehalten (vgl. hierzu zusammenfassend: Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 3 - 3000 - 183/20 v. 31.07.2020). Für die kommunalen Vertretungen wird zwar in den wenigen vorliegenden Gerichtsentscheidungen und Stellungnahmen im Schrifttum angenommen, dass der Gesetzgeber zur Verlängerung berechtigt sei, wenn die Verlängerung im Verhältnis zur Dauer der regulären Wahlzeit gering sei und durch wichtige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werde (vgl. insgesamt dazu: VGH NRW, Entsch. v. 30.06.2020, Az. 63/20, VB-2, Rn. 74 bei juris m. w. N.; Rabenschlag, KommJur 2020, 285, 286; vgl. auch Vorlage 35 zu LT-Drs. 18/6482, dort S. 32 f.). Diese Auffassung ist aber zum einen nicht gänzlich unumstritten (vgl. Michl, JuS 2020, 643, 645; kritisch auch: Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 2020, S. 97). Zum anderen hat zumindest der VGH NRW (a. a. O. Rn. 75) offengelassen, ob die Corona-Pandemie ein wichtiger Grund in diesem Sinne ist.

Die Regelung der Entwurfsfassung, die ihrem Wortlaut nach auch die laufende Wahlperiode erfasst und damit zumindest theoretisch bereits für die allgemeinen Neuwahlen und allgemeinen Direktwahlen in der laufenden allgemeinen Wahlperiode am 12.09.2021 Anwendung finden könnte (vgl. Artikel 3), ist daher nach Auffassung des Ausschusses bereits im Hinblick auf die dargestellte Kontrollverfassung verfassungsrechtlich mit Risiken behaftet.

Hinzu kommt - auch für künftige Wahlperioden -, dass die Regelung der Entwurfsfassung zur Nachholung der Wahl in Absatz 2 des Entwurfs keinen Zeitpunkt vorgibt, bis zu dem die Wahl (spätestens) nachzuholen ist, sodass fällige Wahlen nach dieser Vorschrift jedenfalls potenziell bei Fortbestehen einer epidemischen Lage unbegrenzt (und auch über den Ablauf der in § 47 Abs. 2 NKomVG festgelegten Dauer der Wahlperiode hinaus) verschoben werden könnten, ohne dass weitere gesetzliche Regelungen hierzu getroffen werden. Auch das erschien dem Ausschuss mit Blick auf den Grundsatz der Periodizität von Wahlen verfassungsrechtlich jedenfalls nicht unproblematisch (vgl. auch bereits die Ausführungen in der Vorlage 35 zu LT-Drs. 18/6482, dort S. 32 f.).

Die Vertreter der Fraktionen von SPD und CDU betonten hierzu, dass es aus ihrer Sicht dennoch sinnvoll sei, auch für künftige pandemische Lagen eine gesetzliche Regelung zu schaffen, auf die dann zurückgegriffen werden könne. So könne auch für die Zukunft Rechtssicherheit erlangt werden.

Dem hat sich der Ausschuss angeschlossen, schlägt allerdings im Hinblick auf die dargestellten verfassungsrechtlichen Risiken jedoch vor, den Anwendungsbereich der Vorschrift zu begrenzen, um diese Risiken zumindest zu minimieren. Ein verbleibendes verfassungsrechtliches Restrisiko, auf das der GBD hingewiesen hatte, kann nach Auffassung des Ausschusses im Hinblick auf das dargestellte Regelungsziel dabei in Kauf genommen werden.

Der Ausschuss empfiehlt zur Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken daher, den Anwendungsbereich der Vorschrift - wie nach geltendem Recht - auf einzelne Neuwahlen und einzelne Direktwahlen zu begrenzen und zudem auf Wahlen zu beschränken, die nach dem 1. November 2021 - und damit in der neuen allgemeinen Wahlperiode - stattfinden. Dementsprechend empfiehlt der Ausschuss auf Anregung des Fachministeriums, das Inkrafttreten der Vorschrift auf den 1. November 2021 hinauszuschieben. Der am 12.09.2021 stattfindende allgemeine Kommunalwahltag wird dann von der Regelung ebenso wenig erfasst wie der nächste allgemeine Kommunalwahltag im Jahr 2026. Sollte auch die Durchführung des allgemeinen Kommunalwahltages 2026 tatsächlich problematisch werden, so soll nach Auskunft des Fachministeriums, die der Ausschuss berücksichtigt hat, gegebenenfalls situationsangepasst zu einem späteren Zeitpunkt neu entschieden werden. Zudem empfiehlt der Ausschuss, die Regelung in Absatz 2 zur Nachholung der Wahl zu präzisieren und zu begrenzen.

Im Einzelnen empfiehlt der Ausschuss Folgendes:

Zur Überschrift:

Zur Überschrift wird eine sprachliche Änderung empfohlen; zum Begriff der „festgestellten“ epidemischen Lage s. u. zu Absatz 1.

Zu Absatz 1:

Zu Satz 1:

Zur Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken empfiehlt der Ausschuss, wie bereits ausgeführt, den Anwendungsbereich der Vorschrift zumindest auf einzelne Neuwahlen und einzelne Direktwahlen zu beschränken.

Zudem empfiehlt der Ausschuss, die Wortreihenfolge wieder an die bisher geltende Formulierung anzupassen und die Nennung des Zeitpunkts der Beschlussfassung über die Wahlvorschläge - wie im nachfolgenden Satz 2 - an den Satzanfang zu stellen. So können die Fälle der Sätze 1 und 2 für den Anwender besser voneinander unterschieden werden. Maßgebliches Kriterium für die Anwendung des Satzes 1 oder des Satzes 2 ist die Beschlussfassung über die Zulassung der Wahlvorschläge. Ist dieser Beschluss gefasst worden (Satz 2), so geht der Entwurf davon aus, dass eine den wahlrechtlichen Regelungen entsprechende Vorbereitung zwar möglich war, die Wahl aber gleichwohl wegen des in den Wahlräumen bestehenden Infektionsrisikos nicht in Präsenz durchgeführt werden kann. Im Falle des Satzes 1 ist hingegen bereits die Vorbereitung der Wahl unmöglich.

Das Fachministerium hatte erklärt, dass die Entscheidung, ob eine „Unmöglichkeit der Vorbereitung im Sinne des Satzes 1“ vorliege, zu einem möglichst späten Zeitpunkt bzw. möglichst im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Zulassung der Wahlvorschläge getroffen werden solle. Daher empfiehlt der Ausschuss, den Bedingungssatz („wenn“) - wie bisher - im Imperfekt zu formulieren. Die Formulierung „im Hinblick auf den festgelegten Wahltag“ ist überflüssig und kann nach Auffassung des Ausschusses entfallen.

Nach Auffassung des Ausschusses ist nach der Entwurfsfassung nicht eindeutig, ob die Wahlleitung selbst über das Vorliegen einer epidemischen Lage entscheiden können soll. Eine Anknüpfung an das Verfahren nach § 3 a NGöGD (also an die Feststellung einer „epidemische Lage von landesweiter Tragweite“) erschien dem Ausschuss aber derzeit nicht empfehlenswert, weil die Vorschrift - anders als die Feststellung einer epidemischen Lage von bundesweiter Tragweite (§ 5 IfSG) - bis zum 30.09.21 befristet ist. Um zumindest etwas deutlicher zu machen, dass es sich nicht um eine individuelle Entscheidung der Wahlleitung, sondern um eine in einem anderen Verfahren vorgenommene Bewertung der Lage handelt, empfiehlt der Ausschuss, das Wort „festgestellte“ einzufügen.

Zu Satz 2:

Zu der vom Ausschuss empfohlenen Beschränkung des Satzes 2 auf einzelne Neuwahlen und einzelne Direktwahlen ist bereits oben, vor Absatz 1 ausgeführt worden.

Zum Begriff der „epidemischen Lage“ wird auf die Ausführungen zu Satz 1 und zum Begriff der „wählenden Person“ auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 7 (§ 26 Abs. 1) verwiesen.

Schließlich hat der GBD zu Satz 2 darauf hingewiesen, dass zur Frage, ob eine Wahl wegen der Corona-Pandemie als reine Briefwahl durchgeführt werden dürfe (sogenannte Zwangsbriefwahl), mittlerweile verschiedene Stellungnahmen im Schrifttum vorlägen. Der durch die Briefwahl bewirkte Eingriff in die Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl werde dabei im Hinblick auf den bezweckten Schutz der Bevölkerung vor Gefahren für Leib und Leben durch das SARS-CoV-2-Virus zwar überwiegend für gerechtfertigt gehalten (Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 46. Aufl., Art. 38, Rn. 102; Kersten/Ricken, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise 2020, S. 99; a. A. Michl, JuS 2020, 643, 646). Eine verfassungsrechtliche Unsicherheit verbleibe insoweit jedoch (Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 46. Aufl., Art. 38, Rn. 102); eine solche Unsicherheit sei damit bis zu einer höchstrichterlichen Entscheidung auch mit der Regelung des Satzes 2 verbunden.

Zu Absatz 2:

Wie bereits vor Absatz 1 ausgeführt, ermöglicht es die in der Entwurfsfassung in Absatz 2 vorgesehene Regelung - wie § 52 c Abs. 2 g. F. - die Wahl gegebenenfalls auf unabsehbare Zeit hinausschieben. Eine Verpflichtung, die notwendige Vorbereitung der Wahl gegebenenfalls in anderer organisatorischer Form zu ermöglichen, sieht die Entwurfsfassung nicht vor.

Der Ausschuss greift daher eine Empfehlung des Fachministeriums auf und schlägt zur Minimierung verfassungsrechtlicher Risiken vor, eine Höchstfrist von einem Jahr für das Hinausschieben der Wahl vorzusehen. Das Fachministerium hatte mitgeteilt, dass diese Frist ausreichend sei, um bei einer anhaltenden Pandemielage gegebenenfalls gesetzliche Regelungen zu ändern, um die Durchführung der Vorbereitungsmaßnahmen, deren Unmöglichkeit zur Verschiebung der Wahl geführt hat, beispielsweise digital zu ermöglichen und die Wahl innerhalb der Frist durchzuführen.

Zu Absatz 5:

Die in Absatz 5 des Entwurfs vorgesehene Übergangsregelung wird entbehrlich, wenn die Neufassung des § 52 c - wie vom Ausschuss empfohlen (s. o. Ausführungen vor Absatz 1 bzw. unten zu Artikel 3) - erst am 1. November 2021 in Kraft tritt. In diesem Fall bleibt § 52 c in der derzeit geltenden Fassung bis zu diesem Zeitpunkt in Kraft. Sollten Wahlen, die in dem Zeitraum vom 18.07.2020 bis zum 31.03.2021 durchzuführen waren, jedoch aufgrund des § 52 c g. F. abgesagt worden sind, noch nachzuholen sein, so gelten für die Nachholung dieser Wahlen weiterhin die Bestimmungen des § 52 c g. F.

Zu Nummer 16 (§ 52 d):

Der Ausschuss empfiehlt in der neuen Nummer 16 die Aufnahme eines neuen § 52 d in das Gesetz und damit die Übernahme des Änderungsvorschlags der Fraktionen von SPD und CDU in der Vorlage 17.

Der Änderungsvorschlag ist in der Vorlage 17 wie folgt begründet worden:

„Die Beibringung von Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge von Wahlvorschlagsträgern, die nicht nach § 21 Abs. 10 NKWG bzw. § 45 d Abs. 4, auch i. V. m. § 21 Abs. 10, NKWG privilegiert sind, dient dem Nachweis der Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags und dem Ausscheiden nicht ernst gemeinter oder aussichtsloser Wahlvorschläge. Sie sollen die Wählerinnen und Wähler davor bewahren, ihre Stimmen von vornherein an aussichtslose Wahlvorschläge zu vergeben. Sie dient dem Nachweis, dass eine Gruppierung eine gewisse Anhängerschaft in der Wählerschaft hat und beugen indirekt der Stimmenzersplitterung vor. Ziel ist die Sicherung des Charakters der Wahl als eines für die Bildung funktionsfähiger Vertretungen erforderlichen Integrationsvorgangs. Das Erfordernis ist daher auch im Hinblick auf die Wahlchancengleichheit grundsätzlich als verfassungsgemäß anzusehen.

Durch die tatsächlichen und rechtlichen Einschränkungen, die durch die aktuellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie bedingt werden, wird die Möglichkeit der Sammlung von Unterstützungsunterschriften nicht unerheblich erschwert. Auch wenn die Nutzung elektronischer Kommunikationsmedien immer weiter voranschreitet und einige Wahlvorschlagsträger die Formblätter für Unterstützungsunterschriften mittlerweile auf ihren Homepages bereithalten, so ist die Sammlung von Unterstützungsunterschriften doch weiterhin maßgeblich auf den persönlichen Kontakt von Vertreterinnen und Vertretern des Wahlvorschlagsträgers mit den Bürgerinnen und Bürgern z. B. in der Fußgängerzone ausgelegt. Dieser Kontakt wird vor dem Hintergrund der Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung, die zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie seit nunmehr einem Jahr mit wechselnder Intensität durch die Niedersächsischen Corona-Verordnungen angeordnet werden, deutlich eingeschränkt. Auch wenn die aktuelle Fassung der Niedersächsischen Corona-Verordnung (Stand: 24.04.2021) in § 2 Abs. 3 Nr. 5 c) für Kontakte im Wahlkampf oder bei der Wahlwerbung im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung öffentlicher Wahlen – worunter auch das Sammeln von Unterstützungsunterschriften fallen dürfte – Ausnahmen von den Kontaktbeschränkungen und dem Abstandsgebot vorsieht, dürfte die tatsächliche Möglichkeit der Kontaktaufnahme für die Wahlvorschlagsträger und deren Bewerberinnen und Bewerber weiterhin erschwert sein, weil Bürgerinnen und Bürger aus Sorge

vor Ansteckung den näheren Kontakt mit ihnen nicht bekannten Personen meiden könnten. Damit reduziert sich die Chance der Wahlvorschlagsträger, die notwendige Anzahl an Unterstützungsunterschriften rechtzeitig bis zum Ablauf der Einreichungsfrist für die Wahlvorschläge am 26. Juli 2021 zu erreichen, was sich insoweit negativ auf die Wahlchancengleichheit auswirkt.

Die Reduktion der Anzahl der zu sammelnden Unterstützungsunterschriften auf 40 % der bei Kommunalwahlen gesetzlich vorgeschriebenen Anzahl ist geeignet und erforderlich, um die dargestellten Interessenlagen in einen fairen Ausgleich zu bringen. Die weiterhin zu sammelnde Anzahl ist auf der einen Seite nicht so gering, dass sie der Funktion des Nachweises nicht mehr gerecht werden würde. Auf der anderen Seite führt sie für die Wahlvorschlagsträger zu einer spürbaren Entlastung, die geeignet ist, die durch die COVID-19-Pandemie bedingten rechtlichen und tatsächlichen Hindernisse bei der Sammlung von Unterstützungsunterschriften auszugleichen.

Vor demselben Hintergrund wurde die Anzahl der zu sammelnden Unterstützungsunterschriften für die allgemeinen Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen am 13. September 2020 auf 60 % des gesetzlich vorgesehenen Werts abgesenkt, was der dortige Verfassungsgerichtshof im Übrigen als rechtmäßig erachtet hatte (VerfGH NRW, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2). Die Rechtsänderungen, die für die im Jahr 2021 stattfindenden Wahlen bzw. die Wahlen, die bereits stattgefunden haben, vorgenommen wurden, gehen jedoch darüber hinaus. So wurde das Quorum für die bereits im März 2021 durchgeführten Landtagswahlen in Baden-Württemberg auf 50 % abgesenkt und in Rheinland-Pfalz auf 40 % für die Wahlkreisvorschläge und 25 % für Landes- und Bezirkslisten. Für die Kommunalwahlen in Hessen wurde das Quorum auf 50 % gesenkt. Für die im Juni anstehenden Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt wurde das Quorum auf 30 % abgesenkt; gleiches gilt für die Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern.

In Bezug auf die Landtagswahl in Berlin hatte der dortige Verfassungsgerichtshof die zunächst beschlossene Absenkung auf ca. 50 % für zu hoch erachtet und eine Änderung auf höchstens 20 – 30 % angeregt. Für die Bundestagswahl liegt nunmehr ein Gesetzentwurf von CDU, SPD, FDP und GRÜNE vor, wonach die Unterschriftenquoten aus § 20 Abs. 2 BWG bzw. § 27 Abs. 1 BWG auf 25 % gesenkt werden sollen (BT-Drs. 19/29281).

Vor dieser Gemengelage dürfte sich die Absenkung des per se nicht herausragend hohen Unterschriftenquorums auf grundsätzlich 40 % als vertretbare Lösung darstellen.“

Zu Artikel 2/1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes):

Der Ausschuss empfiehlt in dem neuen Artikel 2/1 eine Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und damit die Übernahme des Änderungsvorschlags der Fraktionen von SPD und CDU in der Vorlage 17 in einer rechtsförmlich überarbeiteten Fassung.

Der Änderungsvorschlag ist in der Vorlage 17 wie folgt begründet worden:

„Auf Anregung der AG KSV soll mit der Änderung klargestellt werden, dass die Öffentlichkeit im Fall einer epidemischen Lage eine Sitzung, die ganz oder teilweise als Videokonferenz stattfindet, ebenfalls unter Nutzung der Videokonferenztechnik verfolgen kann. Live-Übertragungen von kommunalen Sitzungen tragen der technischen Entwicklung sowie auch der Nutzung des Internets als wichtige Informationsquelle Rechnung. Es ist in pandemischen Lagen nicht praktikabel und sinnvoll, dass der Öffentlichkeitsgrundsatz ausschließlich dadurch gewahrt wird, dass die Bürgerinnen und Bürger ins Rat- bzw. Kreishaus kommen, um eine kommunale Sitzung verfolgen zu können. Die Regelung erlaubt die Teilnahme der Öffentlichkeit an öffentlichen Sitzungen der Vertretung und ihrer Ausschüsse während einer pandemischen Lage (vgl. § 182 Abs. 1 NKomVG) z. B. in der Form, dass Interessierte sich im Vorfeld bei der Kommune anmelden und dann den einen Zugangslink bekommen oder durch Übertragung der Sitzung ins Internet (Livestream).

Für eine solche Online-Teilnahme der Öffentlichkeit während pandemischer Lagen soll - anders als in § 64 Abs. 2 Satz 2 vorgesehen - keine Hauptsatzungsregelung erforderlich sein, sondern

ein Beschluss der Vertretung ausreichen. Dies ist in Ausnahmesituationen wie der derzeitigen angesichts der überragenden Bedeutung des Öffentlichkeitsgrundsatzes und des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt, um den vorübergehenden Schwierigkeiten zu begegnen, die Öffentlichkeit in herkömmlicher Weise in praktikabler Weise herzustellen. In dieser besonderen Ausnahmesituation bietet die digitale Teilnahme einer interessierten Öffentlichkeit an einer Sitzung, die als Videokonferenz stattfindet, eine sinnvolle, dem Infektionsschutz Rechnung tragende Maßnahme, die die kommunalen Abgeordneten nicht unverhältnismäßig belastet. Durch den Verweis auf § 64 Abs. 2 Satz 3 NKomVG haben diese die Möglichkeit, zu Beginn der Sitzung der Übertragung ihres bzw. seines Bildes und Wortes zu widersprechen. Dann werden Kamera und Mikrofon - soweit dies technisch möglich ist - für diese Zeit abgeschaltet. Anders als eine entsprechende Hauptsatzungsregelung gemäß § 64 Abs. 2 Satz 2 NKomVG erfolgt die Zulassung von Film- und Tonaufnahmen mit dem Ziel der Berichterstattung nach dieser Regelung bewusst nur für jede einzelne Sitzung, ohne die der Hauptsatzung vorbehaltene, für die Dauer der Wahlperiode ausgerichtete Zulässigkeit der Übertragung entsprechender Sitzungen in der Kommune grundsätzlich zu ändern.“

Der Ausschuss weist zudem ergänzend darauf hin, dass zwar teilweise vertreten werde, die Ermöglichung des Livestreamings von kommunalen Sitzungen greife unverhältnismäßig in das sogenannte freie Mandat der Abgeordneten (§ 54 Abs. 1 NKomVG) ein (so Müller/Schliebs/Elmlinger, VBIBW 2021, 133 ff.) ein. Dem sei der niedersächsische Gesetzgeber allerdings schon bei der Neufassung des § 64 Abs. 2 NKomVG, der Bildaufnahmen in Sitzungen unter den dort genannten Voraussetzungen zulasse, so nicht gefolgt. Die Sonderregelungen gingen zudem schon bisher davon aus, dass ein Ausgleich mit dem durch die Pandemie-Situation beeinträchtigten Grundsatz der Öffentlichkeit (§ 64 NKomVG) erfolgen müsse. Dieser Ausgleich werde auch in der hiesigen Neuregelung durch Satz 4 gewährleistet, indem § 64 Abs. 3 Satz 3 NKomVG Anwendung finde, sodass die Abgeordneten im Rahmen der technischen Möglichkeiten verlangen könnten, dass die Aufnahme ihres Redebeitrags oder dessen Veröffentlichung unterbleibe.

Zu Artikel 3 (Übergangsvorschriften):

Der Ausschuss empfiehlt, den Begriff „allgemeiner Kommunalwahltag“, der in Artikel 2 Nr. 6 Buchst. b (§ 6) eingeführt werde, zur leichteren Verständlichkeit auch an dieser Stelle zu nennen.

Da Artikel 2 nicht einheitlich in Kraft tritt (vgl. Artikel 4), empfiehlt der Ausschuss, im Klammerzusatz nicht auf das Inkrafttreten des Artikels 2, sondern auf das Inkrafttreten des gesamten Gesetzes abzustellen. Im Übrigen werden redaktionelle Berichtigungen empfohlen.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten):

Auf die Ausführungen zu Artikel 2 Nr. 15 (§ 52 c) wird verwiesen. Der Ausschuss empfiehlt, auch die Neufassung des § 52 c erst zum 1. November 2021 in Kraft treten zu lassen.

(Verteilt am 08.06.2021)