



Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

Datum: 09.03.2021
Sachbearbeitung: Dr. Lennart Laude
Telefon: +49(431) 880-4542
E-Mail: llaude@lvstein.uni-kiel.de

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP
sowie den Abgeordneten des SSW

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete,

anliegend erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem o. g. Gesetzentwurf.
Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der parlamentarischen Beratung
danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehen wir gerne
zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in
Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Lennart Laude

gf. wissenschaftlicher Mitarbeiter



Stellungnahme

zum

**Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP sowie
den Abgeordneten des SSW**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften

Drucksache 19/2790 vom 11. Februar 2021

Mit Schreiben vom 23. Februar 2021 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zum o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:



Zusammenfassung

Das Ziel des Landesgesetzgebers, mit dem vorgelegten Entwurf das Wahlrecht für epidemiologische Notlagen anzupassen, ist grundsätzlich überzeugend: Es liegt auf der Hand, dass in physischer Anwesenheit von Parteimitgliedern durchgeführte Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen in derartigen Situationen nicht ratsam sind. Zugleich sind die aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG folgenden Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie zu beachten. Der notwendige Ausgleich zwischen diesen Abwägungspositionen gelingt dem Landesgesetzgeber nur teilweise. Daher erscheinen verschiedene Änderungen des Gesetzentwurfs notwendig (zu möglichen Formulierungen siehe die Regelungsvorschläge unter **VI.**).

Insbesondere der vorgeschlagene § 35a Abs. 7 LWahlG sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren einer kritischen Nachprüfung unterzogen werden: Der Begriff „Schlussabstimmung“ sollte zur Sicherung einer einheitlichen wahlrechtlichen Systematik gestrichen werden. Zudem ist die Vorschrift anzupassen, um eine Stimmabgabe durch Briefwahl bereits *vor* Beginn einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung auszuschließen. Schließlich erscheint der vollständige Ausschluss digitaler Abstimmungsverfahren nicht notwendig.

Die vorgeschlagenen Änderungen des StrWG stehen in keiner Verbindung zu den pandemiebedingten Anpassungen des übrigen Gesetzentwurfs und sind ob der gefestigten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nicht notwendig.



I. Geplante Neuregelungen

Der vorgelegte Gesetzentwurf enthält im Kern verschiedene Änderungen des Landeswahlgesetzes, durch die eine rechtssichere Wahldurchführung im Falle einer epidemiologischen Notlage abgesichert werden soll. Im Zentrum steht die Einfügung eines neuen § 35a LWahlG. Dieser erlaubt dem Landtag, im Falle einer epidemiologischen Notlage mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder festzustellen, dass die Durchführung von Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen (§ 23 LWahlG) wegen damit einhergehender Gefahren für Leib und Leben ganz oder teilweise unzumutbar ist. Rechtsfolge einer solchen Feststellung ist die Möglichkeit für Parteien, von den Vorschriften des Landeswahlgesetzes abzuweichen. Diese Abweichungsmöglichkeit wird durch § 35a Abs. 2 und 3 LWahlG mit einer – auf Grundlage ihrer Satzungsautonomie zu treffenden – Entscheidung der Parteien verknüpft, von den geschaffenen Abweichungsmöglichkeiten tatsächlich Gebrauch zu machen. Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen können (in Abweichung von § 23 LWahlG) bei Feststellung einer epidemiologischen Notlage im Wege der Bild-Ton-Übertragung oder durch mehrere miteinander im Wege der Bild-Ton-Übertragung verbundene gleichzeitige Teilversammlungen an verschiedenen Orten durchgeführt werden. Die „Schlussabstimmung“ – gemeint ist jede Abstimmung über Wahlkreis- und Landeslistenbewerber:innen – bei einer solchen Versammlung kann im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnen- und Briefwahl durchgeführt werden. Eine digitale Durchführung von Abstimmungen wird somit ausgeschlossen. Von den Unterschriftenquoten für Wahlbewerber:innen nach § 26 LWahlG kann gem. § 35a Abs. 8 LWahlG insoweit abgewichen werden, dass für einen Kreiswahlvorschlag die Unterschriften von 50 sowie für eine Landesliste die Unterschriften von 500 Wahlberechtigten ausreichend sind. Der Landtag muss gem. § 35a Abs. 9 LWahlG feststellen, dass keine epidemiologische Notlage mehr vorliegt und somit Abweichungsmöglichkeiten nicht mehr länger bestehen.



Neben der Einführung des § 35a LWahlG schlägt der Gesetzentwurf die Streichung der Beschlussfähigkeitsquoten in § 23 Abs. 4 Satz 5 LWahlG vor. Insoweit wird die Entscheidung über die Beschlussfähigkeit bei Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen in die Entscheidungshoheit der Parteien als Satzungsentscheidung (nach § 23 Abs. 7 LWahlG) überführt.

Der Gesetzentwurf beinhaltet eine Einfügung von § 23 Abs. 2a StrWG, die in keinem (erkennbaren) Zusammenhang zur aktuellen pandemischen Situation steht. Das kommunale Ermessen zur Entscheidung über die Zulassung von Wahlsichtwerbung wird insoweit „stark reduziert“ (**S. 18**), dass Werbeanlagen mit unmittelbarem Zusammenhang zu Wahlen und Volksentscheiden für einen Zeitraum von sechs Wochen vor bis spätestens zwei Wochen nach dem Wahl- oder Abstimmungstag zu erlauben *sind*.

Durch Änderungen des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes werden die Abweichungsmöglichkeiten aus dem Landeswahlgesetz *mutatis mutandis* auf die kommunale Ebene übertragen. Durch Änderung des Volksabstimmungsgesetzes kann die Frist zur Sammlung der notwendigen Unterschriften auf Antrag für Volksinitiativen verlängert werden, sofern der Landtag eine epidemiologische Notlage nach § 35a LWahlG festgestellt hat.

II. Die wesentliche Rolle des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Vor dem Hintergrund der Bedeutung innerparteilicher Aufstellungsverfahren im demokratischen Prozess ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Entscheidung über Inhalt und Dauer der Abweichungsmöglichkeiten – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – durch den Landtag getroffen wird. Zu überlegen ist, die Feststellung einer epidemiologischen Notlage zeitlich zu befristen, anstatt wie im Gesetzentwurf eine aufhebende Entscheidung des Landtags zu verlangen.



Unter dem vorgeschlagenen Regelungskonzept des § 35a LWahlG ist es der Schleswig-Holsteinische Landtag, der mit seiner (feststellenden) Entscheidung über das Vorliegen einer epidemiologischen Notlage die Möglichkeit für – in der vorgeschlagenen Fassung der Norm konkret ausformulierte – Abweichungen von den Regelungen des Landeswahlgesetzes eröffnet. Dies ist insofern von Bedeutung, als der aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip entnommene Gedanke der Wesentlichkeit verlangt, dass wesentliche Entscheidungen durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber getroffen werden.¹

Mit der Entscheidung über die Feststellung einer epidemiologischen Notlage durch den Landtag sind gewichtige (verfassungs-)rechtliche Implikationen verbunden. Zu einer rechtlich erheblichen Frage wird der Feststellungsbeschluss durch diese, damit verknüpften Rechtsfolgen. Ähnlich wie bei der Feststellung einer „epidemische Lage von nationaler Tragweite“ durch den Bundestag gem. § 5 Abs. 1 IfSG werden durch den Beschluss des Landtages Ausnahmerechte (der Parteien) geschaffen; insofern wird für den Bereich der Beschlussfassung in politischen Parteien vom verfassungsrechtlich vorausgesetzten Normalzustand abgewichen.²

Im demokratischen Prozess nach der Konzeption des Grundgesetzes steht die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk in Wahlen nach Art. 20 Abs. 2 GG als legitimationsstiftender Akt am Ende eines freien, nicht staatlich beeinflussten Meinungsbildungsprozesses der privaten Grundrechtsträger:innen. In diesem Prozess sind die Parteien notwendig für eine Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk und ermöglichen die Ausübung des Wahlrechts auf Grundlage der durch sie

¹ Exemplarisch BVerfGE 49, 89, 126 ff.; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 92. EL 2020, Art. 20 Rn. 106; für die SHVerf *Schliesky*, in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 52 Rn. 19 f.; vgl. *Becker*, in: ders./ Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 2021, Art. 2 Rn. 5.

² *Kingreen*, Stellungnahme als geladener Einzelsachverständiger im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Gesundheit, Ausschussdrucksache 19(14)197(2).



aufgestellten Kandidat:innen und Listen.³ Zugleich erfolgt bei der Besetzung von Staatsämtern – wie bei Wahlen zum Landtag oder kommunalen Gremien – eine personelle Rekrutierung aus den Parteien; diese spielen eine Schlüsselrolle für die Besetzung der obersten Staatsämter.⁴ Ob dieser Funktion verpflichtet Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG die politischen Parteien zur Wahrung demokratischer Grundsätze in Bezug auf ihre innere Ordnung.

Diese Anforderungen werden durch die Regelungen der Landesgesetzgeber zur Aufstellung der Bewerber:innen – für Schleswig-Holstein im Landeswahlgesetz – konkretisiert. Entscheidungen, die eine Abweichung von den Vorgaben für das Aufstellungsverfahren ermöglichen, berühren den demokratischen Prozess an einer sensiblen Schnittstelle: Die parteiinterne Aufstellung von Kandidat:innen für Wahlen markiert einen Übertritt von parteiinterner Willensbildung in die Willensbildung des Volkes. Von den einzelnen Parteien nominierte Personen werden zu Bewerber:innen für staatliche Ämter, die sich der Entscheidung der Wählerinnen und Wähler stellen. Die im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs stehenden Regeln zur Wahl von Bewerber:innen einer Partei für Landtags- und Kommunalwahlen betreffen diese parteiinterne Vorauswahl. Das durch ihn veränderte Aufstellungsverfahren weist eine besondere Nähe zum Demokratieprinzip und den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auf; auch wenn die parteiinterne „Kür“ selbst keine Wahl im staatsrechtlichen Sinne darstellt, kann ihre Durchführung als wesentlich für den Gesamtprozess demokratischer Legitimation durch Wahlen angesehen werden.⁵

³ Cordes, Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2009, S. 218 f.; M. Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band V, 2013, § 119 Rn. 23 f.

⁴ BVerfGE 13, 54, 81; 20, 56, 101; 52, 63, 83.

⁵ Vgl. v. Notz, „It’s Democracy, Stupid!“, Verfassungsblog, 19.10.2020, verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/.



Anders als bei Änderungen der Landeswahlgesetze in anderen Ländern in den vergangenen Monaten nimmt der Schleswig-Holsteinische Gesetzgeber seine wesentliche Funktion mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wahr: In Thüringen⁶ rekurrierte der Gesetzgeber umfassend auf die vom Bundesgesetzgeber in § 5 COVZvRMG⁷ geschaffenen Regelungen für Parteien. Ferner wurde das für Wahlrecht zuständige Ministerium ermächtigt, durch Rechtsverordnung von den Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerber:innen abweichende Regelungen zu treffen und Abweichungen der Parteien von entgegenstehenden Bestimmungen ihrer Satzungen zuzulassen, um die Benennung von Wahlbewerber:innen ohne Versammlungen, soweit erforderlich, zu ermöglichen. Eine vergleichbare Verordnungsermächtigung schuf der Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern.⁸ Eine derartige Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen zum Ablauf parteiinterner Aufstellungsverfahren auf die Exekutive ist mit Blick auf die Anforderungen des Wesentlichkeitsprinzips verfassungsrechtlich kritisch zu bewerten. Angesichts der Bedeutung der parteiinternen Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen für den demokratischen Prozess ist es von entscheidender Bedeutung, dass Inhalt und – durch § 35a Abs. 9 LWahlG – auch zeitliche Dauer der Abweigungsmöglichkeiten durch den Schleswig-Holsteinischen Landtag vorgegeben werden. Durch diese inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben ist es der Landesgesetzgeber, der die wesentlichen wahlrechtlichen Entscheidungen trifft und insoweit den parteiinternen Vorbereitungsprozess als legitimationsstiftende Vorbereitung von Landtags- und Kommunalwahlen stärkt. Von dieser im

⁶ Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag im Jahre 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 7/2043.

⁷ Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, BGBl. I 2020, S. 569; zuletzt geändert durch Artikel 11 Gesetz vom 22.12.2020, BGBl. I 2020, S. 3328.

⁸ Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landes- und Kommunalwahlgesetzes, LT-Drs. 7/5599.



Gesetzentwurf vorgesehenen Kompetenzverteilung sollte daher nicht abgewichen werden.

Mit Blick auf § 35a Abs. 9 LWahlG ist darauf hinzuweisen, dass über eine zeitliche Befristung der epidemiologischen Notlage nach Abs. 1 nachgedacht werden könnte. Infolge der feststellenden Entscheidung über eine epidemiologische Notlage durch den Landtag wird ein Abweichen von den Regelungen des LWahlG möglich. Ein solches Abweichen vom regelmäßig vorgesehenen Aufstellungsverfahren muss angesichts der – verfassungsrechtlich begründeten – Bedeutung dieser Entscheidung ein Ausnahmefall bleiben. Der Ausnahmecharakter dieser Abweichungsmöglichkeiten würde verdeutlicht, wenn sie von vornherein zeitlich, z.B. auf die Dauer von 6 Monaten, befristet würden. Dies schließt nicht aus, dass durch den Landtag nach Ablauf dieser Zeitspanne erneut eine feststellende Entscheidung zum Vorliegen einer epidemiologischen Notlage getroffen werden kann. Indes ist eine solche Verlängerung der Abweichungsmöglichkeiten durch den Landtag legitimiert, dem nochmals vor Augen gerufen wäre, dass er eine Abweichung vom Regelfall des (parteiinternen) demokratischen Prozesses ermöglicht. Anstatt wie im Entwurf eine aufhebende (feststellende) Entscheidung des Landtags zu verlangen, ist daher zu überlegen, die Feststellung einer epidemiologischen Notlage von vornherein zeitlich zu befristen.

Vorgeschlagen wird folgende Änderung des § 35a Abs. 9 LWahlG:

Die Voraussetzung nach Abs. 1 Satz 1 werden für einen Zeitraum von sechs Monaten festgestellt. Der Landtag kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder erneut feststellen, dass die Durchführung von Versammlungen im Sinne von § 23 wegen damit einhergehender Gefahren für Leib und Leben ganz oder teilweise unzumutbar ist.

III. Unterschriftenquoren



§ 35a Abs. 8 LWahlG sieht vor, die Unterschriftenquoten des § 26 Abs. 4 LWahlG zu halbieren. Konkret würde dies bedeuten, dass für einen Kreiswahlvorschlag Unterschriften von mindestens 50 Wahlberechtigten (sonst 100) und für Landeslisten Unterschriften von mindestens 500 (sonst 1000) Wahlberechtigten erforderlich sind.

1. Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Quoren

Das Erfordernis von Unterstützerunterschriften für Wahlvorschläge verfolgt das Ziel, dass nur ernst zu nehmende Wahlvorschläge eingereicht werden. Hierdurch wird das Stimmgewicht der einzelnen Wählerstimme gesichert und einer Stimmenzersplitterung vorgebeugt.⁹ Die Festlegung der Höhe dieser Quoren ist Aufgabe des Gesetzgebers, der eine angemessene Grenzziehung vorzunehmen hat. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass das gesetzgeberische Ermessen bei dieser Grenzziehung begrenzt ist; absolute Grenzwerte hat es nicht vorgegeben, aber Unterschriftenquoten in der Höhe zwischen 0,18 und 0,26 % der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis als angemessen eingeordnet.¹⁰ Bei seiner Ausgestaltung der Quoren muss der Gesetzgeber auch etwaige Einschränkungen in den Möglichkeiten des Werbens um Unterstützerunterschriften beachten. Wird durch den Landtag nach § 35a Abs. 1 LWahlG eine epidemiologische Notlage festgestellt, ist davon auszugehen, dass derartige Einschränkungen bestehen, da Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen – wie in der aktuellen Pandemie – verfügt wurden.

Zugleich ist zu beachten, dass Unterschriftenquoten einen Eingriff in die durch Art. 3 GG, in besonderer Ausprägung durch Art. 21 und 20 Abs. 2 GG, geschützte Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber darstellen und somit

⁹ BVerfGE 12, 132, 133; 82, 353, 364; *Michl*, Schriftliche Stellungnahme zum Thüringer Gesetz für den Fall der vorzeitigen Durchführung von Neuwahlen für den Thüringer Landtag im Jahre 2021 sowie zur Änderung weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 07.01.2021, <https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/7-2043>, S. 4.

¹⁰ BVerfGE 12, 132, 134.



rechtfertigungsbedürftig sind.¹¹ Der Gesetzgeber muss daher stets einen verhältnismäßigen Ausgleich herstellen, der eine Stimmenzersplitterung verhindert, ohne aber die Mitwirkungsrechte der Parteien zu stark einzuschränken. Mit Blick auf die in einer Pandemie bestehenden (rechtlichen) Einschränkungen in der Kommunikation und Wähleransprache kann ein Festhalten an bestehenden Quoren die Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber:innen verletzen.¹² Abgesenkte Quoren sind eine denkbare Lösung, um die pandemiebedingt gesteigerte Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit von Parteien zu kompensieren.¹³

Um eine sinnvolle Höhe für Unterschriftenquoren in Ausnahmesituationen zu ermitteln, sollte der Landesgesetzgeber sich im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht an absoluten Zahlen, sondern vielmehr am prozentualen Anteil der (verlangten) Unterstützer an der Zahl der Wahlberechtigten in einem durchschnittlichen Wahlkreis orientieren.¹⁴ Ausgehend von den Werten der letzten Landtagswahlen in Schleswig-Holstein am 7.05.2017 zählen die Wahlkreise zwischen 54.417 (Wahlkreis 33: Lübeck-Süd) und 75.525 (Wahlkreis 8: Eckernförde) Wahlberechtigte. Das auf 50 Unterstützer abgesenkte Quorum für einen **Kreiswahlvorschlag** nach § 35a Abs. 8 LWahlG entspricht einem Anteil zwischen 0,066 und 0,091 % der Wahlberechtigten in einem Wahlkreis. Diese Quoren liegen deutlich unterhalb des vom Bundesverfassungsgerichts akzeptierten Korridors. Insoweit ist zu überlegen, ob das sehr niedrige Quorum noch geeignet ist, die Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlags zu gewährleisten. Ein Vergleich zu anderen Ländern zeigt, dass nach Absenkung der Quoren für Wahlvorschläge auf

¹¹ Die subjektiv-rechtlichen Gehalte der Regelungen des Grundgesetzes werden durch Art. 3 SHVerf rezipiert; *Harding/Laude*, JA 2020, 284.

¹² VerfGH BW, Urt. v. 09.11.2020, 1 GR 101/20— juris; vgl. zuvor schon VerfGH NRW, VerfGH 88/20 — juris-Rn 64 ff.

¹³ VerfGH BW, Urt. v. 09.11.2020, 1 GR 101/20— juris-Rn. 71.

¹⁴ *Michl* (oben Fußnote 9), S. 5 f.



Wahlkreisebene der Anteil in Rheinland-Pfalz bei 0,08%, in Baden-Württemberg bei 0,07% der Wahlberechtigten liegt.¹⁵ Für Thüringen wurde die Verfassungsmäßigkeit eines Quorums von 0,32 % – zurecht – bezweifelt.

Das in § 35a Abs. 8 LWahlG von 1000 auf 500 herabgesetzte Quorum für **Landeslisten** ist getrennt von den Kreiswahlvorschlägen zu bewerten. Ausgehend von einer Zahl von 2,318 Millionen Wahlberechtigten in Schleswig-Holstein zum Zeitpunkt der Landtagswahl am 7.05.2017 ergibt sich mit dem herabgesenkten Grenzwert ein Anteil von 0.02 % der Wahlberechtigten. Wiederum ähnelt dieser Anteil den Entscheidungen der Landesgesetzgeber in Rheinland-Pfalz (0,016 %) und Thüringen (0,029 %).¹⁶ In Mecklenburg-Vorpommern sind — unabhängig von einer pandemischen Ausnahmesituation — gem. § 55 Abs. 5 LKWG M-V nur 100 Unterschriften für Landeslisten erforderlich, was einen Anteil von 0,008 % bedeutet.

Bei der Festsetzung der Unterschriftenquoren für epidemiologische Ausnahmesituationen muss der Landesgesetzgeber einen angemessenen Ausgleich zwischen der Überprüfung der Ernsthaftigkeit von Wahlvorschlägen und dem Schutz der Chancengleichheit von Parteien und Wahlbewerber:innen schaffen. Zur Sicherung letzterer ist ein Absenken der Quoren (*ob*) verfassungsrechtlich geboten. Die Frage, *wie* stark die parteipolitische Kommunikation und Unterstützer:innenansprache durch eine Pandemie beeinträchtigt ist und *wie* stark Unterschriftenquoren daher abzusenken sind, ist eine wertende Entscheidung des Gesetzgebers, die verfassungsrechtlich nicht vollständig determiniert ist.¹⁷ Mit Blick auf den mindestens um die Hälfte unterschrittenen Korridor des Bundesverfassungsgerichts kann davon ausgegangen werden, dass der Landesgesetzgeber sich mit seiner Rücksichtnahme

¹⁵ *Michl* (oben Fußnote 10), S. 5 f.

¹⁶ *Michl* (oben Fußnote 10), S. 6.

¹⁷ *Michl* (oben Fußnote 10), S. 6.



auf die Chancengleichheit der Parteien im Rahmen seines – begrenzten – Ermessensspielraums bewegt. Er richtet insoweit besonderes Augenmerk auf die Funktionsfähigkeit der Parteien als zentraler Akteure im demokratischen Prozess. Als (unterstützendes) Indiz für die Verfassungsmäßigkeit der Quoren kann auch herangezogen werden, dass andere Landesgesetzgeber die Unterschriftenquoren für epidemiologische Ausnahmesituationen in vergleichbarer Weise bestimmt haben.

2. Abweichung vom Erfordernis handschriftlicher Unterschrift

Alternativ oder zusätzlich zu einem Absenken von Unterschriftenquoren sollte der Landesgesetzgeber über ein Abweichen vom Erfordernis handschriftlicher Unterschrift gem. § 26 Abs. 4 Satz 3 LWahlG nachdenken. Nach dieser Vorschrift müssen Wahlvorschläge von Parteien ohne Landesverband und Kreiswahlvorschläge für parteilose Einzelbewerber:innen „von Wahlberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein.“ Das Erfordernis der handschriftlichen Unterschrift deckt sich mit den Anforderungen an die Schriftform in § 126 Abs. 1 BGB. Für die Wahrung der Schriftform muss eine Urkunde danach „eigenhändig“ von der Ausstellerin oder dem Aussteller unterzeichnet werden. Notwendig ist dafür, dass die Unterschrift von der Ausstellerin oder dem Aussteller selbst geleistet worden ist. Das Erfordernis der Eigenhändigkeit schließt jede Form der mechanischen Vervielfältigung der Unterschrift, etwa durch Telefax, Computereinblendung oder digitale Signatur, aus.¹⁸ Gem. § 126 Abs. 3 BGB kann die Schriftform durch die elektronische Form ersetzt werden, wenn sich nicht aus dem Gesetz ein anderes ergibt. Die elektronische Form gem. § 126a BGB verlangt die Nutzung einer qualifizierten elektronischen Signatur.

Da § 26 Abs. 4 Satz 3 LWahlG ausdrücklich eine „handschriftliche“ Unterschrift verlangt und insofern über die Anordnung von Schriftform hinausgeht, liegt nahe, dass

¹⁸ Einsele, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2018, § 126 Rn. 14.



eine Surrogation der Schriftform durch die elektronische Form ausgeschlossen wird.¹⁹ Die aktuelle Regelung zu Unterstützerunterschriften setzt somit den persönlichen Kontakt zwischen Wahlbewerber:innen und Wähler:innen – sofern man nicht die postalische Übersendung von Unterschriften als realistische Möglichkeit erachtet – voraus. Selbst wenn man berücksichtigt, dass durch Maßnahmen wie das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes die Übertragungsgefahr reduziert werden kann, erscheint eine solche ausschließliche Abhängigkeit von persönlicher Wähler:innenansprache zur Unterschrifteneinwerbung in Fällen epidemiologischer Notlagen nicht sachgerecht. Vielmehr ist zu erwägen, nach Feststellung einer solchen Notlage nicht nur handschriftliche Unterschriften zuzulassen, sondern das LWahlG für Surrogate zu erweitern. In epidemiologischen Notlagen kann die verfassungsrechtlich geschützte Chancengleichheit der Parteien auch dadurch gesichert werden, dass die im Wahlvorschlagsverfahren herrschende Formstrenge gelockert wird.

Bei der Untersuchung etwaiger Alternativen zu einer handschriftlichen Unterschrift unter Wahlvorschläge hat der Landesgesetzgeber zu bedenken, dass die Authentizität der Unterstützerunterschriften nachprüfbar sein muss. Diese wird aktuell vor allem dadurch sichergestellt, dass § 23 bzw. § 29 der Landeswahlordnung (LWO) ein Einreichen der Wahlvorschläge nach in der Anlage spezifizierten Mustern verlangen. Dieser sehr bürokratische Vordruckaufwand wird damit erklärt, dass er den Wahlvorschlagsträger:innen und den Wahlleiter:innen die Arbeit wesentlich erleichtert.²⁰ Liegt allerdings eine epidemiologische Notlage vor – konstitutiv durch den Landtag festgestellt –, so erscheint zweifelhaft, ob nicht digitale Möglichkeiten die Authentizität der Unterschriften in vergleichbarer Weise absichern können. Die Eröffnung derartiger Alternativen ist durch die damit einhergehende Vermeidung

¹⁹ Zu solchen Ausschlüssen durch Verwendung bestimmter Begriffe: *Einsele*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 8. Auflage 2018, § 126 Rn. 25.

²⁰ *Thiel*, Landeswahlrecht in Schleswig-Holstein, in: Praxis der Kommunalverwaltung - Schleswig-Holstein, Abschnitt 10.5.



persönlicher Kontakte auch sachgerecht. Insbesondere erscheint es dabei sinnvoll, von der Unterschriftsfunktion des elektronischen Personalausweises Gebrauch zu machen. Dieser bietet die Möglichkeit, eine eindeutige digitale Unterschrift zu generieren.²¹ Soll eine Nutzung für die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen erfolgen, wäre es sinnvoll, den Zugriff der Bevölkerung auf diese Unterschriftenfunktion zu erleichtern und die bestehende Möglichkeit besser zu kommunizieren. Der Landesgesetzgeber hat zudem die Möglichkeit, weitere in Betracht kommende Verfahren zur digitalen Signatur von Wahlvorschlägen zu prüfen und ihren Einsatz in epidemiologischen Notlagen zuzulassen.

Vorgeschlagen wird folgende Ergänzung des § 35a Abs. 8 LWahlG:

Abweichend von § 26 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 2 sind für einen Kreiswahlvorschlag die Unterschriften von 50 sowie für eine Landesliste die Unterschriften von 500 Wahlberechtigten ausreichend. *Parteien können dabei neben handschriftlichen Unterschriften auch solche einreichen, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind.*

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass eine generelle Überprüfung der geltenden Formvorschriften im LWahlG (insbesondere in § 26) durch den Landesgesetzgeber sinnvoll wäre. Ein ausschließliches Festhalten am Erfordernis handschriftlicher Unterschriften stellt im Kontext der – in Deutschland langsamer als notwendig – voranschreitenden Digitalisierung (auch des Politischen) ein nicht zukunftsorientiertes Modell dar.

²¹ Siehe dazu: <https://www.die-eid-funktion.de/funktionen-des-personalausweises/unterscheidung-der-online-ausweisfunktion-und-unterschriftsfunktion/>.



IV. Kandidatenaufstellung

Der Regelungsvorschlag zum Abstimmungsverfahren in § 35a LWahlG ist aus mehreren Gründen änderungsbedürftig.

1. Zum Begriff „Schlussabstimmung“ im Gesetzentwurf

Der in § 35a Abs. 7 LWahlG eingeführte Begriff „Schlussabstimmung“ sollte geändert werden.

Im LWahlG in der bisherigen Fassung wird der Begriff der Schlussabstimmung an keiner Stelle verwendet. Der Landesgesetzgeber orientiert sich dabei an Änderungen des Wahlrechts in Bund und anderen Ländern, die diesen Begriff im Kontext der pandemiebedingten Aktualisierung wahlrechtlicher Vorschriften ebenfalls genutzt haben.²² Der Begriff stellt jedoch einen Fremdkörper im Wahlrecht dar.²³ Bei systematischer Interpretation des Wahlgesetzes drängt sich Leser:innen der Eindruck auf, dass die Schlussabstimmung einen unterschiedlichen Vorgang zur Abstimmung gem. § 23 Abs. 4 LWahlG darstellen muss. Zudem könnte der Begriff zu der Annahme verleiten, es genüge für die Beschlussfassung über eine Landesliste, über die Liste insgesamt (*en bloc*) abzustimmen.

Dies ist allerdings nicht der Fall: Das LWahlG versteht jede Abstimmung, mit der Wahlkreisbewerber:innen gewählt werden oder ein Platz auf einer Landesliste vergeben wird, bereits als eine abschließende Abstimmung.²⁴ Gemäß § 23 Abs. 4 Satz 2 LWahlG gilt somit das Erfordernis geheimer schriftlicher Abstimmung. Gemeint ist mit dem Begriff Schlussabstimmung also auch eine Abstimmung über die Benennung von Bewerber:innen in einem Wahlvorschlag, sei es auf einer Wahlkreisversammlung oder einer Landesversammlung. Ein Unterschied zu dem

²² Siehe § 52 Abs. 4 Satz 3 Nr. 3 BWahlG.

²³ *Michl* (oben Fußnote 10), S. 11.

²⁴ Vgl. *Michl* (oben Fußnote 10), S. 12.



Begriff der Abstimmung in § 23 Abs. 4 Satz 3 LWahlG besteht nicht. Der Begriff der Schlussabstimmung fügt sich nicht in die Systematik des LWahlG ein und verkompliziert dessen Anwendung in unnötiger Weise. Er sollte mithin geändert werden.

Vorgeschlagen wird folgende Änderung des § 35a Abs. 7 LWahlG:

Die *Abstimmung* über einen Wahlvorschlag kann im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnen- und Briefwahl durchgeführt werden. Dabei ist durch geeignete Vorkehrungen zu gewährleisten, dass nur Stimmberechtigte an der *Abstimmung* teilnehmen und das Wahlgeheimnis gewahrt wird. Soweit die Satzungen der Parteien keine einschlägigen Regelungen zur Abstimmung im Wege der Briefwahl enthalten, finden die Bestimmungen zur Zurückweisung von Wahlbriefen und die Auslegungsregeln nach § 40 Absatz 2 entsprechende Anwendung.

2. Zum Abstimmungsverfahren

Die Regelung zum Abstimmungsverfahren in § 35a Abs. 7 LWahlG ist dahingehend zu präzisieren, dass Stimmberechtigte zeitlich nicht vor einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung abstimmen können.

Die Abstimmung²⁵ über einen Wahlvorschlag kann gem. § 35a Abs. 7 LWahlG im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnen- und Briefwahl durchgeführt werden. Bei Konkretisierung des Regelungsinhalts wird im Kontext mit den weiteren im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Abweichungsmöglichkeiten eine Interpretationsmöglichkeit eröffnet, wonach Stimmberechtigte ihr Stimmrecht bereits vor der Durchführung einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung ausüben können. Nach § 35a Abs. 5 Satz 2 LWahlG sind die Wahrnehmung des

²⁵ Der Begriff der Schlussabstimmung wird aus den dargelegten Gründen im Folgenden nicht genutzt.



Vorschlagsrechts der Vorschlagsberechtigten, das Vorstellungsrecht der Bewerber:innen sowie die Befragung zumindest schriftlich im Vorwege, elektronisch oder fernmündlich zu gewährleisten, falls einzelne oder alle Teilnehmer:innen nur durch einseitige Bild- und Tonübertragung an der Versammlung teilnehmen. Nach § 35a Abs. 6 LWahlG „[kann] die Wahl von [...] Bewerberinnen und Bewerbern einer Partei auch im schriftlichen Verfahren durchgeführt werden.“ Nicht präzisiert wird der Zeitpunkt der Abstimmung in diesem schriftlichen Verfahren.

Wie bereits erwähnt, verpflichtet Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG die Parteien zur Wahrung demokratischer Grundsätze in Bezug auf ihre innere Ordnung. Bei der Aufstellung von Kandidat:innen für Volksvertretungen gilt dies mit „besonderer Stringenz“; Abweichungen von den allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen des 38 Abs. 1 Satz 1 GG bedürfen wegen den Auswirkungen auf das staatliche Ämtersystem hier besonderer Rechtfertigung.²⁶ Auch bei Vorliegen einer epidemiologischen Notlage ist daher zu verlangen, dass das Wahlverfahren den verfassungsrechtlich geschützten Wahlrechtsgrundsätzen genügt. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl erstreckt sich dabei auf das aktive und passive Wahlrecht,²⁷ weshalb auch die Chancengleichheit von Bewerber:innen geschützt ist. Damit die im LWahl vorgesehene (ggf. kombinierte) Brief- und Urnenwahl mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Bewerber vereinbart werden kann, ist eine adäquate Durchführung einer parteiinternen Bewerbungsphase zu verlangen. Die – typischerweise physisch durchgeführte – Mitglieder- oder Delegiertenversammlung dient nicht nur der Stimmabgabe, sondern auch der Vorstellung der Kandidat:innen und ist damit Teil der Entscheidungsgrundlage für die Stimmabgabe.²⁸

²⁶ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 92. EL 2020, Art. 21 Rn. 350 ff.

²⁷ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 92. EL 2020, Art. 21 Rn. 115.

²⁸ Kaiser, Thüringer Neuwahlen in Corona-Zeiten, Verfassungsblog, 25.01.2021, verfassungsblog.de/notstand-thueringen/.



§ 35a Abs. 7 LWahlG schließt eine Stimmabgabe bereits *vor* Beginn einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung nicht aus. Insbesondere für „Spontanbewerber“, die sich erst kurz vor Beginn einer Versammlung oder sogar während der Versammlung zu einer Bewerbung entscheiden, werden die Chancen erheblich verringert, wenn eine Stimmabgabe bereits im Vorlauf erfolgen kann.²⁹ Mit den Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie wäre ein derartiges Abstimmungsverfahren unvereinbar. Notwendig ist daher, die Regelungen zum Abstimmungsverfahren im LWahlG so zu präzisieren, dass klargestellt wird, dass eine Stimmabgabe nicht vor der Mitglieder- oder Delegiertenversammlung erfolgen kann.

Vorgeschlagen wird folgende Ergänzung des § 35a Abs. 7 LWahlG³⁰:

Die Abstimmung über einen Wahlvorschlag kann im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl oder einer Kombination aus Urnen- und Briefwahl durchgeführt werden. Dabei ist durch geeignete Vorkehrungen zu gewährleisten, dass nur Stimmberechtigte an der Abstimmung teilnehmen, *das Wahlgeheimnis gewahrt wird und die Stimmabgabe erst nach der Vorstellung und Befragung aller Bewerberinnen und Bewerber auf der Versammlung möglich ist.* Soweit die Satzungen der Parteien keine einschlägigen Regelungen zur Abstimmung im Wege der Briefwahl enthalten, finden die Bestimmungen zur Zurückweisung von Wahlbriefen und die Auslegungsregeln nach § 40 Absatz 2 entsprechende Anwendung.

3. Zur Nutzung digitaler Abstimmungsverfahren

Entgegen der Darstellung im Regelungsvorschlag und der Begründung des Gesetzentwurfs sollte Parteien die Nutzung digitaler Abstimmungsverfahren nicht von vornherein versperrt werden.

²⁹ Michl (oben Fußnote 10), S. 7.

³⁰ Unter Beachtung der oben unter IV., 1. vorgeschlagenen terminologischen Anpassung.



Der Gesetzentwurf sieht in § 35a Abs. 7 LWahlG nur die Nutzung von Urnenwahl, Briefwahl oder einer Kombination beider Verfahren vor. Die Begründung nimmt insoweit auf die Wahlrechtsgrundsätze Bezug und stellt fest, dass „digitale Schlussabstimmungen wohl (noch) nicht mit den Wahlgrundsätzen vereinbar“ seien. Der Schleswig-Holsteinische Landtag eröffnet Parteien insoweit keinen Spielraum, das Vorhandensein wahlrechtskonformer Abstimmungstechnologien zu prüfen und ihre Geeignetheit ggf. nachzuweisen. Dieses Vorgehen steht im Einklang mit der wohl vorherrschenden Auffassung in der (rechtswissenschaftlichen) Literatur, wonach eine die Wahlrechtsgrundsätze wahrende digitale Durchführung von Abstimmungen zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich ist.³¹

Zu bemängeln ist, dass der Landesgesetzgeber seiner Beurteilung ausschließlich den (vermeintlichen) Ist-Zustand zugrunde legt und ob aktuell bestehender Bedenken einen kategorischen Ausschluss digitaler Abstimmungen vorsieht. Ob eine wahlrechtskonforme digitale Abstimmung (gegenwärtig) tatsächlich unmöglich ist, erscheint diskutabel. Jedenfalls könnte der Landesgesetzgeber einen Anreiz für die Entwicklung derartiger Technologien setzen, indem er für die Parteien einen Pfad zur Nutzung digitaler Abstimmungsverfahren schafft. So hat die CDU ihren Bundesparteitag im Januar 2021 – inklusive der Wahl des neuen Bundesvorsitzenden – ausschließlich mit digitalen Abstimmungsverfahren durchgeführt. Gemeinsam mit dem technischen Partner POLYAS hat die CDU nach eigenen Angaben ein Verfahren realisiert, dass den demokratischen Wahlrechtsgrundsätzen gerecht wird.³²

Das Wahlgeheimnis wurde beim CDU-Bundesparteitag durch Versendung zufällig gemischter Zugangsdaten zum Abstimmungssystem, die jeweils aus einer Wähler-

³¹ *Kaiser* (oben Fußnote 29); *Michl* (oben Fußnote 10), S. 9 f.

³² Siehe dazu: <https://www.cdu.de/artikel/1-digitaler-parteitag-der-cdu-so-funktionierten-die-abstimmungen>.



Kennung und einem Passwort bestanden, an die 1.001 Delegierten gewahrt. Anhand dieser beiden Codes konnte das POLYAS-System die Wahlberechtigten authentifizieren, ohne zugleich die Identität zu erkennen.

Zudem wurden asymmetrische Verschlüsselungsverfahren eingesetzt. Dabei wurde für jede Wahl mit dem POLYAS-System ein Schlüsselpaar, bestehend aus einem geheimen Private Key und einem Public Key, generiert. Der Public Key wird während der Wahl verwendet, um die Stimmzettel zu verschlüsseln. Eine Entschlüsselung der Stimmzettel ist nur möglich, wenn der passende Private Key des Wahlberechtigten eingesetzt wird.

Zur Lösung etwaiger technischer Schwierigkeiten wurde eine telefonische Hotline für die Wahlberechtigten freigeschaltet, um Rückfragen der Delegierten zur Stimmabgabe ad hoc beantworten zu können. Die Wahlgänge wurden erst nach Abarbeitung aller Telefonanrufe in der Hotline erledigt, sodass alle Abstimmwilligen auch tatsächlich die Möglichkeit zur Abstimmung hatten.

Auch die in der Literatur vorzufindende Kritik, wonach digitale Abstimmungsverfahren im Nachhinein keine Möglichkeit zur Überprüfung der richtigen Erfassung und richtigen Wertung der Stimmabgaben bieten,³³ erscheint mit Blick auf das von der CDU genutzte Verfahren nicht zielführend. Über POLYAS erhielten die Abstimmenden nach jedem Wahlgang in der digitalen Wahlkabine einen Verifikations-Code. Dieser Verifikations-Code wurde anonym für jeden abgegebenen Stimmzettel in der digitalen Wahlurne hinterlegt. Nach Auszählung der Wahlurne können alle Verifikations-Codes und die dazugehörigen Voten in eine Liste zusammengestellt werden, um von der Wahlleitung und den Stimmberechtigten zur Überprüfung des Ergebnisses eingesehen zu werden. Alle Delegierten können anhand der Verifikations-Codes überprüfen, ob ihre Stimme richtig gezählt wurde.

³³ Michl (oben Fußnote 10), S. 9.



Die Tatsache, dass die Ergebnisse des CDU-Bundesparteitags im Nachhinein durch Briefwahl bestätigt wurden, erlaubt keinen Rückschluss auf eine vermeintliche Ungeeignetheit der digitalen Abstimmungsverfahren. Die CDU verwies darauf, dass das Vorgehen notwendig war, weil das Parteiengesetz keine digitalen Wahlen vorsah. Auch rechtlich könnten derartige Abstimmungen mit bindender Wirkung durchgeführt werden, wenn der (Landes-)Gesetzgeber den Parteien dies ermöglichen würde.

In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass – trotz der (im Jahr 2021 etwas seltsam anmutenden) Hochhaltung von Wahlzettelverfahren³⁴ – auch eine Wahl durch Stimmzettel keinesfalls eine absolute Sicherheit für eine Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze bietet. Auf den regelmäßig hektischen Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen können bei der persönlichen Auszählung von Stimmzetteln Fehler unterlaufen und Nachzählungen notwendig werden. Auch ein analoges Abstimmungsverfahren unter der Nutzung von Stimmzetteln kann keine hundertprozentige Sicherheit für eine richtige Erfassung und richtige Wertung von Stimmabgaben bieten. Das Bestehen derartiger (geringer) Unsicherheitsfaktoren im innerparteilichen Willensbildungsprozess wird durch die Gesetzgeber in Kauf genommen; diese vertrauen auf die Fähigkeit der Parteien, ein den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechendes Verfahren sicherzustellen.

Ein derartiges Vertrauen in die Entscheidungsprozesse demokratischer Parteien, denen die Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes verfassungsrechtlich aufgetragen ist, sollte der Gesetzgeber auch in Bezug auf digitale Abstimmungsverfahren zeigen. Wie das Beispiel des CDU-Bundesparteitags zeigt, können Parteien neue Formen demokratischer Willensbildung testen und damit wertvolle Erkenntnisse für den gesamten demokratischen Prozess gewinnen.³⁵ Wenn

³⁴ *Michl* (oben Fußnote 10), S. 10.

³⁵ Vgl. *v. Notz* (oben Fußnote 6).



eine Partei in einer epidemiologischen Notlage Lösungen für digitale Abstimmungsverfahren entwickelt und ihre Gremien zu der Überzeugung kommen, dass diese nicht mit größeren Unsicherheiten verbunden sind als alternative Verfahren, sollte es der Partei möglich sein, sich für eine Nutzung derartiger Verfahren zu entscheiden. Mit einem derartigen Vertrauen in die innerparteilichen Prozesse würde ein wichtiger Anreiz zur Entwicklung sicherer Digitalverfahren gesetzt.

Vorgeschlagen wird folgende Ergänzung des § 35a Abs. 7 LWahlG³⁶:

Die Abstimmung über einen Wahlvorschlag kann im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl, einer Kombination aus Urnen- und Briefwahl *und unter Nutzung elektronischer Verfahren* durchgeführt werden. Dabei ist durch geeignete Vorkehrungen zu gewährleisten, dass nur Stimmberechtigte an der Abstimmung teilnehmen, das Wahlgeheimnis gewahrt wird und die Stimmabgabe erst nach der Vorstellung und Befragung aller Bewerberinnen und Bewerber auf der Versammlung möglich ist. Soweit die Satzungen der Parteien keine einschlägigen Regelungen zur Abstimmung im Wege der Briefwahl enthalten, finden die Bestimmungen zur Zurückweisung von Wahlbriefen und die Auslegungsregeln nach § 40 Absatz 2 entsprechende Anwendung.

Dieser Vorschlag für epidemiologische Notlagen sei mit dem Hinweis verbunden, dass auf Seiten des Landesgesetzgebers in zukünftigen Gesetzgebungsverfahren grundsätzlich die Chancen digitaler Technologien auch im demokratischen Prozess stärker berücksichtigt werden sollten.

³⁶ Unter Beachtung der oben unter IV., 1. und 2. vorgeschlagenen Anpassungen.



V. Änderung des Straßen- und Wegegesetzes

Eine Notwendigkeit der vorgeschlagenen Änderungen des StrWG besteht nicht. Zur Vermeidung eines unverhältnismäßigen Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sollten die Regelungsvorschläge gestrichen werden.

Der Gebrauch des öffentlichen Straßenraums über den Gemeingebrauch (§ 20 StrWG) hinaus bedarf gem. § 23 StrWG der Sondernutzungserlaubnis. Auch die Wahlsichtwerbung politischer Parteien im Wahlkampf stellt eine straßenrechtliche Sondernutzung in diesem Sinne dar.³⁷ Die Entscheidungshoheit der Gemeinden über die Nutzung ihres Straßenraums ist dabei letztlich Ausfluss der durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 54 Abs. 1 SHVerf garantierten Selbstverwaltung der Gemeinden.

Das bestehende Ermessen der Gemeinden über die Vergabe einer Sondernutzungserlaubnis ist dabei angesichts der Bedeutung von Wahlen im demokratischen Staat (Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 GG) und des verfassungsrechtlichen Auftrags der Parteien (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) im Vorfeld von Wahlen erheblich eingeschränkt. In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist allgemein anerkannt, dass jedenfalls für den Regelfall ein Anspruch einer Partei auf Erlaubnis besteht.³⁸ Diesen verwaltungsgerichtlich anerkannten Anspruch der Parteien will der vorliegende Gesetzentwurf in eine entsprechende gesetzliche Regelung überführen. Größe, Zahl und Standorte von Werbeanlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen und Volksentscheiden stehen, dürfen demnach in einem Zeitraum von sechs Wochen vor bis spätestens zwei Wochen nach dem Wahl- oder Abstimmungstag nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, zum Schutz von Orten von städtebaulich, denkmalpflegerisch, kulturell oder

³⁷ Exemplarisch VG Schleswig, Beschluss v. 22.01.2016 – 3 B 8/16, juris.

³⁸ BVerwG, Urteil vom 13.12.1974 – VII C 42.72, juris.



historisch herausragender überregionaler Bedeutung sowie aus naturschutzfachlichen Gründen beschränkt werden.

Der Landesgesetzgeber hat allerdings zu bedenken, dass als Ausfluss der Garantie kommunaler Selbstverwaltung auch ein Anspruch von Parteien auf eine Sondernutzungserlaubnis nicht unbeschränkt bestehen kann. Gemeinden sind berechtigt, die Zahl der Werbeplakate im Stadtgebiet zu beschränken und auch bestimmte Standorte – etwa aus Gründen der Verkehrssicherung – auszunehmen. Gleichfalls ist die Gemeinde berechtigt, dafür zu sorgen, dass eine wochenlange übermäßige Prägung des Ortsbildes durch eine Vielzahl an Wahlplakaten verhindert wird.³⁹ Die Gemeinden sind verfassungsrechtlich verpflichtet, angemessene Wahlwerbemöglichkeiten für Parteien sicherzustellen und dabei dem Gleichheitssatz sowie dem Gebot der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen.⁴⁰ Dieses Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung dürfen Kommunen verfassungsrechtlich nicht unterschreiten; die Wahrung dieses Anspruchs von Parteien wird durch die Verwaltungsgerichte überprüft.

Was als Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung in diesem Sinne einzuordnen ist, kann nicht abstrakt beurteilt werden. Es hängt vielmehr von den Umständen des Einzelfalls ab, unter welchen Voraussetzungen den Parteien eine nach Größe, Zahl und Standorten angemessene Werbemöglichkeit eingeräumt wird. Insoweit ist auch nach der Art der Wahl sowie der Größe der Gemeinde zu differenzieren.⁴¹ Notwendig ist eine Gesamtbetrachtung aller Umstände.

³⁹ Vgl. exemplarisch VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18.08.2009 - 14 L 842/09, juris.

⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 13.12.1974 - VII C 42.72, juris.

⁴¹ Exemplarisch VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18.08.2009 - 14 L 842/09, juris; VG Schleswig, Beschluss v. 22.01.2016 - 3 B 8/16, juris.



Ob dieser starken Einzelfallabhängigkeit des Umfangs des Anspruchs von Parteien auf Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis vor Wahlen sind die vorgeschlagenen Änderungen der §§ 23, 29 StrWG problematisch: Der Landesgesetzgeber reduziert den gemeindlichen Ermessensspielraum erheblich und ersetzt die Einzelfallentscheidung durch eine Wertung. Nur bei Vorliegen abschließend aufgezählter Gründe darf der Landesgesetzgeber in Größe, Zahl und Standort eine beantragte Sondernutzung verweigern. Diese Ausnahmen sind die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs, der Schutz von Orten von städtebaulich, denkmalpflegerisch, kulturell oder historisch herausragender überregionaler Bedeutung sowie naturschutzfachliche Gründe. Alle anderen denkbaren Ermessenserwägungen werden den Gemeinden somit abgeschnitten. Dies gilt insbesondere für Erwägungen der Gemeinden, eine übermäßige Prägung des Ortsbildes durch eine Vielzahl an Wahlplakaten zu verhindern. Derartige – legitime – stadtgestalterische Erwägungen werden durch den Landesgesetzgeber ausgeschlossen. Durch die Aufnahme der „Zahl“ von Werbeanlagen in § 23 Abs. 2a LWahlG wäre die Plakatdichte in Gemeinden vor Wahlen im Wesentlichen von der Intention und der Mobilisierungsfähigkeit der Parteien abhängig.

Die Einschränkungen des Landesgesetzgebers beschränken die kommunale Selbstverwaltungshoheit, die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 54 Abs. 1 SHVerf verfassungsrechtlich geschützt wird, in unverhältnismäßiger Art und Weise. Der niedergelegte Anspruch von Parteien ist bereits verwaltungsgerichtlich anerkannt. Die abschließende Aufzählung von Verweigerungsgründen für Gemeinden verbaut diesen die notwendigen Einzelfallentscheidungen. Auch wenn im Einzelfall aus unvorhersehbaren Gründen andere als die aufgezählten Tatbestände gegen eine Sondernutzungserlaubnis sprechen, wird die Gemeinde durch die Änderung des StrWG daran gehindert, die Nutzung ihres Straßenraums zu beschränken und somit zu kontrollieren.



Angesichts der gefestigten Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und der gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten für Parteien erscheinen die gesetzgeberischen Änderungen des StrWG als nicht notwendig. Daher sollte von diesen Änderungen Abstand genommen werden. Dies gilt umso mehr, als sie im vorgelegten Gesetespaket ohne erkennbaren Anlass mit wahlrechtlichen Änderungen für epidemiologische Notlagen verbunden sind.

Wenn der Landesgesetzgeber dennoch durch Änderung des StrWG den – verwaltungsgerichtlich anerkannten – Anspruch von Parteien verdeutlichen möchte, sollte er die zulässigen gemeindlichen Ermessenserwägungen nicht abschließend formulieren. Hierdurch wäre die Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungshoheit reduziert. In diesem Sinne wäre es eine Möglichkeit, den Gemeinden bei Vorliegen „gewichtiger Gründe“ eine Beschränkung von Größe, Zahl und Standort von Werbeanlagen zu erlauben.



VI. Regelungsvorschläge

Aus den Ausführungen resultieren folgende Empfehlungen für eine Anpassung des Gesetzentwurfs:

§ 35a Abs. 7 LWahlG:

Die Abstimmung über einen Wahlvorschlag kann im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl, einer Kombination aus Urnen- und Briefwahl und unter Nutzung elektronischer Verfahren durchgeführt werden. Dabei ist durch geeignete Vorkehrungen zu gewährleisten, dass nur Stimmberechtigte an der Abstimmung teilnehmen, das Wahlgeheimnis gewahrt wird und die Stimmabgabe erst nach der Vorstellung und Befragung aller Bewerberinnen und Bewerber auf der Versammlung möglich ist. Soweit die Satzungen der Parteien keine einschlägigen Regelungen zur Abstimmung im Wege der Briefwahl enthalten, finden die Bestimmungen zur Zurückweisung von Wahlbriefen und die Auslegungsregeln nach § 40 Absatz 2 entsprechende Anwendung.

§ 35a Abs. 8 LWahlG:

Abweichend von § 26 Absatz 4 Satz 3 Nr. 1 und Nr. 2 sind für einen Kreiswahlvorschlag die Unterschriften von 50 sowie für eine Landesliste die Unterschriften von 500 Wahlberechtigten ausreichend. Parteien können dabei neben handschriftlichen Unterschriften auch solche einreichen, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind.

§ 35a Abs. 9 LWahlG:

Die Voraussetzung nach Absatz 1 Satz 1 werden für einen Zeitraum von sechs Monaten festgestellt. Der Landtag kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder erneut feststellen, dass die Durchführung von Versammlungen im Sinne von § 23 wegen damit einhergehender Gefahren für Leib und Leben ganz oder teilweise unzumutbar ist.



§§ 23, 29 StrWG:

Die Änderungen des StrWG sollten gestrichen werden.

Kiel, den 09.03.2021

gez. Dr. Lennart Laude

gf. wissenschaftlicher Mitarbeiter