

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Innen- und Europaausschusses (2. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und SPD
- Drucksache 7/5599 -

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landes- und Kommunalwahlgesetzes

A Problem

Die Landesverfassung fordert die Durchführung der Landtagswahl in einem bestimmten Zeitfenster; für die Kommunalwahlen gebieten dies das Landes- und Kommunalwahlgesetz sowie die Kommunalverfassung, die auf die verfassungsrechtliche Forderung nach Einhaltung der demokratischen Grundsätze auch in den Kommunen zurückgehen und damit ebenfalls verfassungsrechtlich begründet sind.

Im Fall einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt kann es daher erforderlich werden, die Verfahrensvorschriften für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen anzupassen, damit eine Wahl zeit- und regelgerecht stattfinden kann. Die Ergänzung des Landes- und Kommunalwahlgesetzes um eine Verordnungsermächtigung könnte eine schnelle und umfassende Reaktion auf die jeweilige Lage ermöglichen und damit der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, auch im Falle von Naturkatastrophen oder ähnlichen Ereignissen höherer Gewalt wie der derzeitigen Coronapandemie, bei gleichzeitigem (Gesundheits-)Schutz der Bevölkerung bei der Beteiligung an der Vorbereitung beziehungsweise Durchführung von Wahlen dienen.

B Lösung

Artikel 1 erweitert den § 71 des Landes- und Kommunalwahlgesetzes um einen Absatz 5. Mit der Feststellung nach Satz 1 kann der Landtag die Möglichkeit zum Erlass einer Verordnung eröffnen, wenn die Vorbereitung und Durchführung einer Wahl durch eine Naturkatastrophe oder ein ähnliches Ereignis höherer Gewalt ganz oder teilweise unmöglich ist. Die Formulierung „Im Fall einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt“ wurde aus dem 25. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes übernommen, um Interpretationsprobleme im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Verordnungsermächtigung zu vermeiden. In der amtlichen Begründung zur Änderung des § 52 des Bundeswahlgesetzes wird darauf verwiesen, dass dies zum Beispiel eine das soziale Leben durch Infektionsschutzanforderungen einschränkende Epidemie sein könne (Bundestags-Drucksache 19/20596, S. 4). Ein solcher Anlass kann somit auch die gegenwärtige Corona-Pandemie sein. Die Regelung soll aber unabhängig hiervon dauerhaft die Durchführung von Wahlen absichern, wenn diese durch Ereignisse höherer Gewalt infrage gestellt werden.

Wenn der Landtag diese Feststellung trifft, ist das Ministerium für Inneres und Europa ermächtigt und damit auch aufgefordert, durch Rechtsverordnung alle Regelungen zu treffen, die erforderlich sind, um die fristgerechte Vorbereitung und Durchführung von Wahlen zu ermöglichen. Dabei kann es auch Regelungen vorsehen, die vom Landes- und Kommunalwahlgesetz abweichen, soweit dies in der gegebenen Situation erforderlich ist. Diese Ministerverordnung bedarf zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Landtages.

Satz 3 nennt beispielhaft mögliche Themen einer solchen Verordnung. Diese Benennung ist nicht abschließend, da die Verordnungsermächtigung auch zur Reaktion auf heute noch nicht bekannte Herausforderungen ermächtigen soll.

Satz 4 enthält eine Regelung für den Fall, dass der Landtag wegen einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt nicht rechtzeitig oder nicht beschlussfähig zusammentreten kann. Über die Feststellung nach Satz 1 und die Zustimmung nach Satz 2 ist dann durch den Wahlprüfungsausschuss des Landtages zu entscheiden, der insoweit an die Stelle des Landtages tritt.

Der Innen- und Europaausschuss empfiehlt dem Landtag mehrheitlich die unveränderte Annahme des Gesetzentwurfes.

Mehrheitsentscheidung im Ausschuss**C Alternativen**

Keine.

D Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,
den Gesetzentwurf der Landesregierung auf Drucksache 7/5599 unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 14. Januar 2021

Der Innen- und Europaausschuss

Sebastian Ehlers
Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Sebastian Ehlers

I. Allgemeines

Der Landtag hat in seiner 104. Sitzung am 9. Dezember 2020 den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und SPD, Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Landes- und Kommunalwahlgesetzes auf Drucksache 7/5599 in Erster Lesung beraten und diesen zur weiteren Beratung an den Innen- und Europaausschuss überwiesen.

Der Innen- und Europaausschuss hat sich in seiner 97. Sitzung am 9. Dezember 2020 darauf verständigt, dem Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., dem Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Bürgermeisterin der Stadt Pasewalk, dem Bürgermeister der Gemeinde Süderholz, dem Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald sowie Herrn Dr. Thomas Darsow die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme zu eröffnen. Von dieser Möglichkeit machten der Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V., der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V., die Bürgermeisterin der Stadt Pasewalk, der Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald sowie Dr. Thomas Darsow Gebrauch. Die wesentlichen Aussagen, allgemeine Einschätzungen sowie Kritikpunkte sind unter Punkt II. 1. dargestellt.

Im Zuge des Beratungsverfahrens hat der Innen- und Europaausschuss festgestellt, dass gemäß der am 30. Juli 2020 in Kraft getretenen „Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/958 über eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor Erlass neuer Berufsreglementierungen bei Gesetzesinitiativen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften durch die Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern“ mit dem Gesetzentwurf keine Auswirkungen auf den Zugang zu reglementierten Berufen oder deren Ausübung verbunden sind.

Der Innen- und Europaausschuss hat den Gesetzentwurf in seiner 100. Sitzung am 14. Januar 2021 abschließend beraten und der Beschlussempfehlung mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und der Fraktion DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD zugestimmt.

II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Innen- und Europaausschusses

1. Ergebnisse der schriftlichen Anhörung

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte aus den Stellungnahmen zu der schriftlichen Anhörung dargelegt.

Der **Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern e. V.** teilte seine grundsätzliche Zustimmung zu dem Gesetzentwurf unter Zurückstellung verfassungsrechtlicher Bedenken mit. Dies gelte allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Gesetzesänderung evaluiert und bis zum Ende des Jahres 2022 befristet werde. Insoweit werde auf die Maßnahmen der Exekutive zur Bekämpfung der Corona-Pandemie auf Bundes- und Landesebene, die regelmäßig auf maximal vier Wochen befristet würden, um die damit verbundenen Maßnahmen laufend überprüfen zu können, ob diese geeignet sowie weiterhin noch erforderlich und verhältnismäßig seien, verwiesen. Diese Befristungen seien in den letzten Monaten nicht selten ein Gesichtspunkt, der die Gerichte dazu bewogen habe, den Bestand dieser Maßnahmen zu bestätigen.

Ähnlich seien auch gesetzliche Änderungen zu bewerten, die im Wesentlichen vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie erlassen würden. Bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen für die mögliche Außerkraftsetzung maßgeblicher Vorschriften des Landes- und Kommunalwahlgesetzes seien recht unbestimmt. Auch die Rechtsfolgende sei sehr unbestimmt, denn im neuen Paragraph 71 Absatz 5 seien die Wahlrechtsvorschriften, die geändert oder außer Kraft gesetzt werden könnten, nur beispielhaft aufgezählt. Dies bedeute, dass das gesamte Landes- und Kommunalwahlgesetz in diesen Fällen zur Disposition stehe. Die Außerkraftsetzung der Vorschriften des Gesetzes solle durch Rechtsverordnung erfolgen. Der Landtag müsse dann zwar grundsätzlich zustimmen, die Zustimmung könne jedoch unter Umständen auch durch den Rechtsausschuss als Wahlprüfungsausschuss erfolgen. Zudem würden an den entsprechenden Beschluss des Landtages geringere Anforderungen als an ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren gestellt werden. Der Ausschuss sei nach Paragraph 37 Absatz 4 Satz 1 Landes- und Kommunalwahlgesetz mit der Hälfte seiner Mitglieder beschlussfähig, sodass ein zur Hälfte besetzter Wahlprüfungsausschuss im Extremfall dem Innenministerium die Außerkraftsetzung des gesamten Landes- und Kommunalwahlgesetzes ermöglichen könne. Es solle nicht unterstellt werden, dass ein solches Vorgehen auch nur ansatzweise beabsichtigt sei. Allerdings werde für notwendig erachtet, auf die mit der Gesetzesänderung verbundenen möglichen Eingriffe in das Wahlrecht hinzuweisen. Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte habe in einer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Ergänzung in Paragraph 71 Absatz 5 nicht Bürgermeister- und Landratswahlen nach den Paragraphen 60 bis 69 sowie die nach den Paragraphen 44, 45 durchzuführenden Wahlen in besonderen Fällen erfasse. Diese Wahlen dürften aber in der Praxis viel häufiger durchzuführen sein. So würden beispielsweise in vier Kommunen des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte in diesem Jahr hauptamtliche Bürgermeister gewählt werden, wobei die erste Wahl eines ehrenamtlichen Bürgermeisters bereits im Januar 2021 stattfinde. Auch für diese Wahlen stellten sich die wahlrechtlichen Fragen zu den Aufstellungsbeschlüssen in Mitgliederversammlungen und die Möglichkeit der ausschließlichen Briefwahl. Daher werde angeregt, auch Bürgermeister- und Landratswahlen entsprechend zu berücksichtigen. Ein geändertes Landes- und Kommunalwahlgesetz, welches diese Ausführungen berücksichtige, solle im Jahr 2021 unter den derzeit schwierigen Rahmenbedingungen einer „Bewährungsprobe“ unterzogen und anschließend evaluiert werden. Bis zum Ende des Jahres 2022 solle dann sorgsam abgewogen werden, ob und in welchem Umfang diese oder gegebenenfalls andere Notstandsregelungen auf Dauer einzuführen bzw. beizubehalten seien.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern e. V. erachtet vor dem Hintergrund, dass schon vor den voraussichtlich gemeinsamen Bundes- und Landtagswahlen Ende September einige Kommunalwahlen stattfinden, eine schnelle Verabschiedung des Gesetzes und einer darauffolgenden Verordnung für unbedingt wünschenswert. Auch diese Wahlen müssten nach den erleichterten Voraussetzungen durchgeführt werden können, zumal der Lockdown gerade jetzt am strengsten sei. Auch könnten hierdurch mit den neuen Vorschriften Erfahrungen gesammelt werden, bevor die Landtagswahlen nach diesen Verfahrensvorschriften durchgeführt würden. Daher werde auch eine intensive Einbeziehung des Städte- und Gemeindetages in die nachfolgende Verordnungserstellung bereits zum derzeitigen Zeitpunkt für sinnvoll erachtet. Die Praktiker in den Wahlbehörden der Städte, Gemeinden und Ämter könnten wertvolle Hinweise geben. Ferner sollte der Landtag unmittelbar nach der Gesetzesverkündung bereits nach Paragraph 71 Absatz 5 handeln und feststellen, dass zurzeit ein Ereignis höherer Gewalt vorliege. Bei den Einzelheiten in der Verordnung sei insbesondere zu regeln, wer über diese Abweichungen vom üblichen wahlrechtlichen Verfahren entscheide. Bei einer Kommunalwahl solle die Gemeindevertretung bzw. der Kreistag als das höchste Gremium der Kommune entscheiden.

Für den Fall, dass die Landtagswahlen als Briefwahl durchgeführt würden, sei durch das Land eine entsprechende Haushaltsvorsorge zu treffen, um die erhöhten Kosten den Gemeinden zeitgleich zu erstatten. Nach älteren Berechnungen des Deutschen Städtetages koste ein Briefwähler der Kommune ein Fünffaches der Aufwendungen für einen Urnenwähler. Die Kosten-erstattungen an die durchführenden Wahlbehörden seien anzupassen und Haushaltsvorsorge zu treffen, damit die Kommunen nicht für die Durchführung der Landtags-/Bundestagswahlen einseitig in Vorlage treten müssten.

Die **Bürgermeisterin der Stadt Pasewalk** sprach sich für den Gesetzesentwurf aus. Soweit die Entscheidung dafür gefällt werde, nur eine Briefwahl den Umständen nach zuzulassen, gebe sie zu bedenken, dass die anschließende Auszählung auch zu besonderen Hürden und Einschränkungen führen könne. Neben der engen Zusammenarbeit der Wahlvorstände - bisweilen seien dort auch bis zu zehn Personen nicht ausgeschlossen - müsse die Auszählung auch mit Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt werden. Zur Wahrung der öffentlichen Auszählung könnten Regelungen eingeführt werden, durch welche der Einsatz von Videotechnik oder ähnlichem ermöglicht werde, um so die Anzahl der Personen auf engerem Raum zu begrenzen und die Wahlauszählung nachvollziehbar für eine Öffentlichkeit zu gestalten.

Der **Landrat des Landkreises Vorpommern-Greifswald** verwies darauf, dass bislang Wahlbewerber von der jeweiligen Partei/Wählergruppe auf einer ordentlichen Versammlung in verbindlicher Reihenfolge der Aufstellung zur Wahl gewählt werden müssten. Die Satzung der Partei, Niederschrift der Wahlversammlung und die Unterschriften der legitimierten Parteivertreter müssten nachgewiesen werden. Derartigen Präsenzveranstaltungen gebühre stets der Vorrang. Gleichwohl seien die aufgezeigten Abweichungen von der Satzung einer Partei in Ausnahmesituationen vertretbar und einer ordnungsgemäßen Aufstellung in einer solchen Lage dienlich. Eine Beibehaltung des Erfordernisses von Unterstützungsunterschriften bei gleichzeitiger Lockerung der Form sei angemessen und verhältnismäßig. Die Durchführung einer Wahl als vollumfängliche Briefwahl sei möglich, jedoch mit großem Organisationsaufwand verbunden. So hätten die Gemeindevahlbehörden hier den größten Aufwand zu tragen. Im Landkreis Vorpommern-Greifswald gebe es im Durchschnitt zu jeder Wahl ca. 320 Wahlvorstände in 320 Wahllokalen, davon ca. 25 Briefwahlvorstände. Die Auszählung der Briefwahlen sei grundsätzlich umfangreicher und zeitaufwendiger. Hier müsse rechtzeitig im Vorfeld von Wahlen das Gespräch mit den Kreis- und Gemeindevahlleitungen gesucht werden. Der Zeitraum, wann die Briefwahl angeordnet werde, spiele eine wesentliche Rolle. Soweit beispielsweise der Katastrophenfall 14 Tage vor dem regulären Wahltermin eintrete, sei aufgrund des Organisationsumfanges einer Briefwahl der Wahltermin nicht mehr haltbar. Der Wahltermin müsse neu festgesetzt werden. Daher sei es günstiger, wenn mit Beschluss der Landesregierung über den Wahltermin gleichzeitig ein Beschluss über die vollumfängliche Durchführung der Wahl als Briefwahl gefasst werde. Insbesondere müssten der deutlich erhöhte Materialaufwand (Wahlscheinantrag, Stimmzettelumschläge, Wahlbriefumschläge, eidesstattliche Versicherung usw.) und die Postlaufzeiten/Fristen berücksichtigt werden. Es ergebe sich folglich ein höherer personeller und erhöhter Kostenaufwand für die Materialbeschaffung. Auch der durch die Gemeindevahlbehörden durchzuführende Versand der Briefwahlunterlagen bedeute in den Gemeindevahlbehörden einen höheren Personal- und Kostenaufwand.

Dr. Thomas Darsow befürwortete das Vorhaben als präventive Regelung. Die Begrifflichkeit „Naturkatastrophe“ finde sich auch in Bestimmungen des Grundgesetzes und sei hinreichend bestimmt. Die Begrifflichkeit „oder ähnliches Ereignis höherer Gewalt“ sei hinreichend bestimmbar durch den Zusammenhang mit „Naturkatastrophe“ und der gegenwärtigen Gefahrenlage als konkretem Anlass der Regelung. Ungeachtet dessen rege er an, in Paragraph 71 Absatz 5 Satz 1 nach den Worten „kann der Landtag“ die Worte „auf Antrag der Landesregierung“ hinzuzufügen. Die Voraussetzungen des Vorliegens einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt werde der Landtag aus eigener administrativer Erkenntnislage nicht hinreichend einschätzen können. Auch fehlten Hinweise, auf welchem (Verfahrens-)Wege diese Erkenntnisse erworben werden könnten. Bei einem bundesweiten Ereignis dieser Art könnte sich der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern der Einschätzung des Bundestages anschließen, soweit es sich um eine Lage nach dem aktuellen Infektionsschutzgesetz handele. Der Bundestag könne eine epidemische Lage von nationaler Tragweite feststellen, wenn die Voraussetzungen des Paragraphen 5 Absatz 1 Satz 4 Infektionsschutzgesetz vorlägen. Nach dessen neu eingefügten Legaldefinition wäre von einer solchen Lage auszugehen, wenn die Weltgesundheitsorganisation eine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite ausgerufen habe und die Einschleppung einer bedrohlichen, übertragbaren Krankheit in die Bundesrepublik Deutschland drohe oder eine dynamische Ausbreitung einer bedrohlichen, übertragbaren Krankheit über mehrere Länder der Bundesrepublik Deutschland drohe oder stattfinde. Einer gesonderten Einbeziehung der Bundesregierung bedürfe es aufgrund der fachlichen Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation dann nicht mehr. Ungeklärt bliebe aber die Einschätzung zur Vorbereitung oder Durchführung einer Landes- oder Kommunalwahl im Zusammenhang mit einer nur auf das Land bezogenen Ereignislage. Handele es sich um ein Ereignis von „nur“ nationaler Bedeutung, wie beispielsweise der Feststellung eines Verteidigungsfalls nach Artikel 115a Grundgesetz, so habe der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates auf Antrag der Bundesregierung ebenfalls die Kompetenz, diesen Fall festzustellen. Parlament und Bundesrat träfen ihre Entscheidung folglich auf der Basis einer behördlich aufbereiteten Vorlage und im gegenseitigen Respekt vor der jeweiligen Organkompetenz. Bei einer lediglich auf die Landeslage bezogenen Entscheidung fehle es an einer Begründung durch außenstehende Dritte, auf die der Landtag zurückgreifen könne. Er empfehle daher, diese in Anlehnung an die Regelung in Artikel 115a Grundgesetz in dem Paragraphen 71 Absatz 5 Satz 1 Entsprechendes aufzugreifen. Die Landesregierung müsse dann aufgrund ihres Kenntnisstandes gegenüber dem Landtag selbst initiativ werden, um die vorgesehene Befugnis durch Rechtsverordnung erhalten zu können. Das Ministerium für Inneres und Europa verfüge über den behördlichen Kenntnisstand hinsichtlich der Durchführbarkeit und zur Vorbereitungsphase einer Wahl. Ob der Fall einer landesbezogenen Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt vorliege, lasse sich ebenfalls mit Hilfe der behördlichen Erkenntnislage feststellen, beispielsweise mit Hilfe der Ministerien für Soziales und Gesundheit, für Landwirtschaft und Umwelt oder für Inneres und Europa. Der zweite Halbsatz des Paragraphen 71 Absatz 5a solle aus sich heraus eindeutiger gefasst werden. Die Regelung zu Paragraph 71 Absatz 5c sei erforderlich, da die Durchführung von Wahlen nicht daran scheitern dürfe, dass flächendeckend keine Wahlvorstände mehr gebildet werden könnten. Die in Mecklenburg-Vorpommern geltende Vorschriftenlage für die Wahlberechtigung und den Stimmzählungsvorgang stelle sicher, dass Wahlfälschungen bei Briefwahlen grundsätzlich nicht zu befürchten seien.

2. Ergebnisse der Ausschussberatungen

Die Fraktion der AfD kritisierte die Weite der Ermächtigungsgrundlage, damit könne faktisch die Opposition ausgeschlossen werden.

Die Fraktion der CDU verwies auf die ausdrücklich im Gesetzentwurf festgelegten hohen Hürden, insbesondere auf die weitgehende Einbindung des Parlamentes.

Der Ausschuss hat jeweils mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU und DIE LINKE gegen die Stimmen der Fraktion der AfD den Artikeln 1 und 2 zugestimmt und mit gleichem Stimmverhalten beschlossen, dem Landtag zu empfehlen, den Gesetzentwurf insgesamt unverändert anzunehmen.

Schwerin, den 14. Januar 2021

Sebastian Ehlers
Berichtersteller