

Institut für Öffentliches Recht  
Abt. Wissenschaftsrecht  
Adenauerallee 44, 53113 Bonn  
dienstl. Tel. 0228/739280 Fax 0228/733957  
privat: Tel. 0228/250692 Fax 0228/250414

**Professor Dr. Wolfgang Löwer**

# Fax

**Ans:** Landtag NRW

**Von:** Prof. Dr. Wolfgang Löwer

Herr: Schlichting

**Fax:** 0211/884-3003

**Seiten:** 6 einschließlich Deckblatt

**Telefon:**

**Datum:**

**Betreff:**

**Cc:**

Dringend  Zur Erledigung  Zur Stellungnahme  Zur Kenntnis  Mit Dank zurück

• **Kommentar:**

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung am 13. Januar 2005

Thema: Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Wahl zum Landtag des Landes NRW





Prof. Dr. Wolfgang Löwer

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Adenauerallee 44, 53113 Bonn



privat: Hobsweg 15, 53125 Bonn  
Institut für Öffentliches Recht  
Abteilung Wissenschaftsrecht  
Adenauerallee 44, 53113 Bonn  
[w.loewer@uni-bonn.de](mailto:w.loewer@uni-bonn.de)  
Telefon 0228 – 73 9278  
0228 – 73 9280  
Telefax 0228 – 73 3957

11. Januar 2005

### Stellungnahme zur Wahlrechtsänderung

LT 13/6237

#### I.

Der Gesetzentwurf weist zwei unterschiedliche zu bewertende Veränderungen des Wahlrechts auf:

Es wird *erstens* auf das Erfordernis einer Sesshaftigkeitsdauer verzichtet und *zweitens* wird der Stichtag für den Abgleich von Melderegister und Wahllisten aufgehoben.

#### II.

1. Was den ersten Punkt betrifft, kommt es für die verfassungsrechtliche Beurteilung auf die ratio an, aus der heraus das Zeitquorum der Ansässigkeit getragen wird. Drei Begründungen werden gegeben, die sich ergänzen.

(1) Es ist eine herkömmliche Begrenzung (zum Beispiel BVerfGE 58, 202 (205)). Das ist erstens richtig, vermag (vielleicht) zweitens die Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl zu rechtfertigen und ist drittens als Einschränkungsgrund für die Allgemeinheit der Wahl vielleicht nicht in jeder Hinsicht überzeugend, weil inhaltlich nicht eben anspruchsvoll. Immerhin: Die Einschränkung ist in fast allen Wahlrechten enthalten, wobei die Fristen wohl differieren.

- 2 -

(2) Es sichert die Vertrautheit mit dem politischen, kulturellen, wirtschaftlich und soziologischen Gegebenheiten in NRW der Wahlberechtigte soll an diesen Staat gebunden sein, wenn er die politische Willensbildung legitimieren will (s. BVerfG, 2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 30. März 1992 – 2 BvR 1269/91 – NVwZ 1993, 55 (56 r. Sp.)).

(3) Es soll so zudem eine doppelte Ausübung des Wahlrechts sicher ausgeschlossen werden (z.B. Hans-Heinrich Trute, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GGK, 4/5. Aufl. 2001, Art. 38 Rn. 23). Der beste Kenner des deutschen Wahlrechts schreibt eher beiläufig – aber darauf wird zurückzukommen sein -, dass auch aus wahlorganisatorischen Gründen die „Wartefrist“ gerechtfertigt sei, wenngleich man hier auch an eine kürzere Frist denken könne (Wolfgang Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. 2002, § 12 Rn. 13).

Dazu ist im Grundsätzlichen anzumerken:

Es geht um eine Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl; deren Aufhebung kann an sich kein verfassungsrechtliches Problem aufwerfen. Das Argument des Herkömmlichen (1) hat jedenfalls im öffentlichen Diskurs nur geringe Überzeugungskraft, das Verbundenheitspostulat (2) gilt in Zeiten unserer politischen Kommunikation über ubiquitäre Massenmedien als rechtspolitisch zweifelhaft (s. nur Trute, a.a.O.), das Argument der Verhinderung von Doppelstimmabgaben (3) ist meines Erachtens nicht der Zweck (wenn auch ein Effekt) des zeitlichen Quorums beim Sesshaftigkeitserfordernis sondern des zweiten sogleich zu betrachtenden Mechanismus des Zeitpunkts der Erstellung der Wählerlisten.

2. Immerhin sollten wir rechtspolitisch im Kopf behalten, dass die Veränderung des Sesshaftigkeitserfordernisses sich nicht nur auf der Seite des aktiven Wahlrechts auswirkt, sondern auch auf das passive Wahlrecht. Auch wer gewählt werden will, braucht jetzt nicht mehr mindestens drei Monate sesshaft zu sein. Wahlkreisvorschläge müssen erst 48 Tage vor der Wahl beim Landeswahlleiter eingereicht werden. In Zukunft würde es reichen, dass ein „transferierter Leitungskader“ erst *nach* erfolgreicher Listenplatzierung im Wahlgebiet ansässig werden müsste.

- 3 -

- Der zitierte Fall des Bundesverfassungsgerichts vom 30.03.1992 hatte es mit einer Verurteilung wegen Wahlfälschung eines Gewählten zu tun, der die Absicht hatte, in Nürnberg nach der Kommunalwahl seinen Hauptwohnsitz zu nehmen, aber im Wahlzeitpunkt tatsächlich noch gar nicht ansässig war. -

Das Anliegen, diese Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl zu beseitigen, ist verfassungsrechtlich nicht angreifbar, rechtspolitisch gibt es für die passive Seite des Wahlrechts aber auch die bedenkliche Seite.

Das ändert aber nichts daran, dass das Land sein Wahlrecht so gestalten muss, dass ein ordnungsmäßiger und zweifelsfreier Wahlergebnis der Gesetzesanwendung ist. Die Sicherung der Richtigkeit des Wahlvorgangs rechtfertigt auch unvermeidliche Eingriffe in die Allgemeinheit der Wahl. Insofern ist nochmals zu bedenken: Im Wege des Drei-Monatsanfordernisses wird die Richtigkeit der Wahl dadurch gesichert, dass die Hauptwohnsitzbegründung, die durch Erklärung gegenüber der Meldebehörde erfolgt, im Verhältnis zum Zweitwohnsitz für die Meldebehörde im Zeitpunkt der Erklärungsabgabe nicht prüfbar ist; ob der zum Hauptsitz erklärte Wohnsitz wirklich der Hauptwohnsitz ist, wenn noch ein Nebenwohnsitz besteht, kann die Behörde nicht wissen. Die Rechtmäßigkeit der Wohnsitzbegründung richtet sich danach, ob dort *tatsächlich* der Lebensmittelpunkt begründet ist. Für das passive Wahlrecht hat das nicht unerhebliche Bedeutung. Es kann sich jetzt jemand durch Erklärung jetzt einen Hauptwohnsitz verschaffen unter Beibehaltung eines Nebenwohnsitzes; es ist nicht zu klären, ob die Erklärung richtig oder falsch ist. Das Drei-Monatsanfordernis ermöglicht es, das tatsächliche Lebensmittelpunkt-Verhalten (scheußlicher Ausdruck) zu ermitteln. In dem zitierten Nürnberger Fall war genau dies das Problem gewesen. Wenn also das passive Wahlrecht nicht nur von einer Erklärung abhängen soll, sondern auch zum Zwecke der Prüfbarkeit mit der tatsächlichen Wohnsitzverbindung zum Land (nicht zu seiner politischen Kultur, Soziologie usw.), ist es unklug, das Drei-Monatsanfordernis aufzugeben.

- 4-

### III.

Damit komme ich zu einem zweiten meines Erachtens gewichtigeren Punkt der Reform: Beibehalten wird die Regelung, dass am 35. Tag vor der Wahl das Wählerverzeichnis aufgestellt wird. Das verhinderte Doppelstimmabgaben – wohl auch für die Briefwahl, weil man diese präsumtiv nicht vor 35 Tagen vor der Wahl beantragen kann, weil man erst nach Feststellung des Wählerverzeichnisses eine Wahlbenachrichtigung erhält und einen Antrag stellen kann. Über das Wahlrecht wurde also rechtssicher zu einem bestimmten Stichtag entschieden. Dieses Prinzip wird jetzt aufgegeben: Das Wählerverzeichnis soll bis zur Wahl vervollständigt werden (dann doch wohl konsequenterweise auch noch in diesem Zeitraum Wahlbenachrichtigungen verschickt werden), so dass innerhalb der 35 Tagefrist das Wahlrecht noch soll entstehen können.

Ich habe Zweifel, dass das dem Erfordernis einer rechtssicheren Wahl entspricht.

Zwei Einwände drängen sich auf. Wer innerhalb der 35-Tage-Frist verzieht, kann an dem alten Wohnsitz Briefwahl beantragen. Die Stimme – so steht es im Gesetz – bleibt auch gültig, wenn der Wähler (nach der Stimmabgabe) verzieht (übrigens auch wenn er das Land verlässt oder stirbt). Wenn er z.B. 15 Tage vor der Wahl in einen anderen Wahlbezirk zuziehen würde, würde er nach neuer Rechtslage auch dort im Wählerverzeichnis geführt und seine Stimmabgabe wäre auch dort gültig. Dieses Ergebnis ist jedenfalls nicht akzeptabel. Es verletzt die Pflicht, ein unangreifbar rechtssicheres Wahlrecht zu schaffen. „Provisory votes“ entsprechen jedenfalls nicht der Tradition des deutschen Wahlrechts.

Die Regelung hat auch noch einen zweiten Nachteil. Das Stimmrecht wird jetzt abhängig von Behördenabläufen in den Meldebehörden. Erstwohnsitzbegründung ist ein Vorgang, der die

Anmeldung und die Rückkopplung mit der bisherigen Meldebehörde wegen der Abmeldung voraussetzt. Bei allem elektronischen Fortschritt, sind die Vorgänge auch zeitlich so weit standardisiert und von solcher Stetigkeit (Grippeepidemie im Amt!), dass das Stimmrecht nicht von Zufälligkeiten abhängig wird?

- 5 -

Insgesamt: Die Drei-Monats-Frist ist kein verfassungsrechtliches Heiligtum. Die 35-Tage-Frist „zu kippen“, halte ich für problematisch. Für die Briefwahl muss eine Regelung gefunden werden (wenn ich mit meiner Problemanalyse recht haben sollte).

Bonn, am 11.01.2005

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Löwer', written over a horizontal line.

(Prof. Dr. Wolfgang Löwer)