

**Ausschussvorlage INA 20/5 – öffentlich –**

**Ausschussvorlage SIA 20/7 – öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden**

zu dem

**Gesetzentwurf**

**Fraktion der SPD**

**Gesetz zur Einführung eines inklusiven Wahlrechts in Hessen**

– Drucks. [20/518](#) –

INA, SIA

**Gesetzentwurf**

**Fraktion DIE LINKE**

**Hessisches Gesetz zum Wahlrecht für vollbetreute Menschen**

– Drucks. [20/622](#) –

INA, SIA

**Gesetzentwurf**

**Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes und anderer Vorschriften**

– Drucks. [20/628](#) –

**EBS Universität für Wirtschaft und Recht**

Gustav-Stresemann-Ring 3

65189 Wiesbaden

[www.ebs.edu](http://www.ebs.edu)

Prof. Dr. Dr. Martin Will • EBS Universität • Gustav-Stresemann-Ring 3 • 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Vorsitzender des Innenausschusses  
Herrn Christian Heinz, MdL  
Schloßplatz 1-3

**65183 Wiesbaden**

**Prof. Dr. iur. Dr. phil. Martin Will,  
M.A. LL.M. (Cambridge)**

Lehrstuhl für Staatsrecht,  
Verwaltungsrecht, Europarecht,  
Recht der Neuen Technologien  
und Rechtsgeschichte

Telefon +49 611 7102 2223

Telefax +49 611 710210 2223

E-Mail: [martin.will@ebs.edu](mailto:martin.will@ebs.edu)

Office Management:

Roswitha Jung

Telefon +49 611 7102 2232

Telefax +49 611 710210 2232

E-Mail: [roswitha.jung@ebs.edu](mailto:roswitha.jung@ebs.edu)

31. August 2019

## Stellungnahme zur Anhörung am 12. September 2019 im Innenausschuss des Hessischen Landtags

zu den Gesetzentwürfen:

- (1) Gesetzentwurf Fraktion der SPD: Gesetz zur Einführung eines inklusiven Wahlrechts in Hessen vom 17.4.2019 – Drucks. 20/518 – (im Folgenden: **SPD-Entwurf**)
- (2) Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE: Hessisches Gesetz zum Wahlrecht für vollbetreute Menschen vom 14.5.2019 – Drucks. 20/622 – (im Folgenden: **Linke-Entwurf**)
- (3) Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes und anderer Vorschriften vom 14.5.2019 – Drucks. 20/628 – (im Folgenden: **CDU/Grüne-Entwurf**)

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH

Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 32 489 22255

Universitätsleitung: Professor Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Präsident) // Geschäftsführung: Professor Dr. Julia Sander (Kanzlerin), Dr. Dorothee Hofer

Evangelische Bank eG  
IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40  
BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG  
IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26  
BIC: GENODE51RGG

### Inhaltsübersicht

- A. Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen
  - I. Volksbegehren und Volksentscheid
  - II. Gesichtsverhüllungsverbot für Mitglieder von Wahlvorständen etc.
  - III. Verwendung von Stimmzettelschablonen bei Kommunalwahlen
  
- B. Wesentlicher Inhalt und Hintergrund der Gesetzentwürfe
  - I. Inhalt der Entwürfe
    - 1. Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für betreute Menschen
    - 2. Absenkung des passiven Mindestwahlalters von 21 auf 18 Jahre
    - 3. Gesichtsverhüllungsverbot für Mitglieder von Wahlvorständen etc.
    - 4. Volksbegehren und Volksentscheid: Quoren und weitere Regelungen
  - II. Hintergrund der Regelungen der Gesetzentwürfe über die Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für betreute Menschen
  
- C. Ziele und Inhalte der Gesetzentwürfe im Einzelnen
  - I. Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (SPD-Entwurf) – Drs. 20/518
  - II. Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE (Linke-Entwurf) – Drs. 20/622
    - 1. Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für betreute Menschen
    - 2. Weitere Änderungen
      - a) Erweiterung der Möglichkeit, sich bei Landtagswahlen einer Hilfsperson zu bedienen (§ 31 Abs. 2 S. 2 LWG)
      - b) Erweiterung der Verordnungsermächtigung in § 50 Abs. 1 S. 2 LWG
      - c) Erweiterung der Möglichkeit, sich bei Kommunalwahlen einer Hilfsperson zu bedienen (§ 18 Abs. 2 S. 2 KWG)
  - III. Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (CDU/Grüne-Entwurf) – Drs. 20/628
    - 1. Aufhebung des Wahlrechts-/Stimmrechtsausschlusses für betreute Menschen bei Landtags- und Kommunalwahlen sowie bei Volksabstimmungen
      - a) Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses im LWG
      - b) Neuregelung der Möglichkeit der Hilfeleistung bei der Wahl in § 11 Abs. 5 LWG (statt in § 31 Abs. 2 LWG)
      - c) Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für betreute Menschen bei Kommunalwahlen
      - d) Änderung des KWG: Erweiterte Möglichkeit der Hilfeleistung
      - e) Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung: Aufhebung des Ausschlusses vollbetreuter Personen
      - f) Folgeänderungen in der LWO und in der KWO
        - aa) Erweiterte Hinweise in der Wahlbekanntmachung
        - bb) Zurückweisung von Wählern, die sich nicht ausweisen können etc.
        - cc) Hilfeleistung und Hilfsmittel (Stimmzettelschablonen) bei der Wahl
    - 2. Einfachgesetzliche Umsetzung der wahl- und abstimmungsbezogenen Änderungen der Hessischen Verfassung und verwandte Vorschläge
      - a) Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht auf 18
      - b) Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid
      - c) Nicht durch die Verfassungsänderung bedingte Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid

- aa) Änderungsvorschläge: Absenkung Zulassungsquorum Volksbegehren auf 1 %,  
Verlängerung der Eintragsfrist von zwei auf sechs Monate
- bb) Empfohlene Modifikation: Absenkung der Zulassungsschwelle für Volksbegehren auf  
10.000 Unterschriften bzw. 0,25 %
- 3. Gesichtsverhüllungsverbot für Mitglieder von Wahlvorständen etc.

## A. Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen

### I. Volksbegehren und Volksentscheid

1. Es wird empfohlen, das **Mindestquorum für die Zulassung eines Volksbegehrens** in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid nicht mehr in einer Prozentzahl, sondern – wie in den anderen Bundesländern – in einer absoluten Zahl zu regeln. Empfohlen wird eine Zahl von 10.000 Unterschriften.

2. Sollte an der Prozentzahl festgehalten werden, wird eine Absenkung auf 0,25 % (statt wie im CDU/Grüne-Entwurf vorgeschlagen von 2 % auf 1 %) der Stimmberechtigten empfohlen.

**Kurzbegründung:** Hessen stellt anders als die anderen Bundesländer in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid im vorliegenden Sachzusammenhang noch auf einen Prozentwert ab. Dieser ist variabel und aufgrund der Bezugnahme auf die Bezugsgröße der Gesamtzahl der Stimmberechtigten für die Betroffenen intransparent. Eine absolute Zahl von 10.000 entspricht der Eingangshürde, die z.B. in Baden-Württemberg gilt. In Prozenten ausgedrückt entsprechen 10.000 Unterschriften in Hessen derzeit knapp 0,25 % der Stimmberechtigten (1 % = 43.728 Stimmberechtigte).

### II. Gesichtsverhüllungsverbot für Mitglieder von Wahlvorständen etc.

1. Es wird empfohlen, von der Einführung des in Art. 1 Nr. 5, Art. 6 Nr. 1 CDU/Grüne-Entwurf vorgesehenen **Gesichtsverhüllungsverbotes** in § 16 Abs. 2 LWG, § 6a Abs. 2 KWG für Mitglieder von Wahlvorständen etc. abzusehen.

**Kurzbegründung:** Ein Gesichtsverhüllungsverbot greift in Grundrechte, potentiell insbes. die Glaubens- und Religionsfreiheit gem. Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 9 HV, ein. Ein Eingriff in die vorbehaltlos gewährleistete Glaubens- und Religionsfreiheit ist nur durch kollidierendes Verfassungsrecht von gleichem Rang zu rechtfertigen. Solches vermag der Gesetzentwurf nicht zu benennen. Die dort primär angeführte Harmonisierung mit Bundesrecht kann einen solchen Eingriff nicht rechtfertigen. Vorliegend kommt auch bspw. nicht der ungeschriebene Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zum Tragen. Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf keine Fälle benennt, in denen eine Gesichtsverhüllung bislang Probleme bei Wahlen hinsichtlich eine vertrauensvollen Kommunikation etc. aufgeworfen hätte.

*2. Sollte am Gesichtsverhüllungsverbot in § 16 Abs. 2 LWG festgehalten werden, wird empfohlen, in § 26 LWO einen neuen Ablehnungsgrund für die Übernahme eines Wahlehrenamtes aufzunehmen, auf den sich Personen berufen können, die aus Gründen des Glaubens oder der Religion oder aus anderen wichtigen Gründen nicht auf eine Gesichtsverhüllung verzichten können. Gleiches könnte für § 6b Abs. 1 KWG erwogen werden, der insoweit bislang generalklauselartig allein auf das Vorliegen eines wichtigen Grundes abstellt.*

**Kurzbegründung:** Grundrechtseingriffe in die Glaubens- und Religionsfreiheit durch ein Gesichtsverhüllungsverbot für Mitglieder des Wahlvorstandes etc. können so schwer wiegen, dass aus Gründen der Verhältnismäßigkeit jedenfalls die Einführung eines entsprechenden Ablehnungsgrundes für die Betroffenen geboten erscheint.

### *III. Verwendung von Stimmzettelschablonen bei Kommunalwahlen*

*Es wird empfohlen, in § 40 KWO – analog zum vorgeschlagenen § 50 LWO – einen neuen Abs. 4 aufzunehmen, der eine Regelung enthält, welche sehbehinderten Menschen den Einsatz von **Stimmzettelschablonen** auch bei Kommunalwahlen ermöglicht:*

*„(4) Ein blinder oder sehbehinderter Wähler kann sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels auch einer Stimmzettelschablone bedienen.“*

**Kurzbegründung:** Im Vergleich zur Heranziehung einer Hilfsperson gem. § 40 Abs. 1 KWO ist eine Stimmabgabe unter Verwendung einer Stimmzettelschablone grds. grundrechtsschonender und daher schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der drohenden Eingriffe in die geheime und freie Wahl sinnvoll und im Übrigen auch verfassungsrechtlich geboten.

## B. Wesentlicher Inhalt und Hintergrund der Gesetzentwürfe

### I. Inhalt der Entwürfe

#### 1. *Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für betreute Menschen*

Die Gesetzentwürfe betreffen verschiedene Themenkreise aus dem Bereich des Wahl- und Volksabstimmungsrechts: Alle drei Entwürfe zielen primär darauf ab, den Beschluss des BVerfG vom 29. Januar 2019 (2 BvC 62/14) und die daraufhin ergangene Neufassung von § 13 BWahlG m.W.v. 1.7.2019 durch Gesetz v. 18.6.2019 (BGBl. I S. 834) nachzuvollziehen und den **Wahlrechtsausschluss für dauerhaft vollbetreute Menschen auch in § 3 Nr. 1 LWG, § 22 Abs. 3 Nr. 1 HKO und § 31 Nr. 1 HGO aufzuheben**. Der CDU/Grüne-Entwurf erstreckt dies folgerichtig auch auf Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen (§ 4 Gesetz über Volksabstimmung).

Insbes. der CDU/Grüne-Entwurf – und in deutlich geringerem Maße der Linke-Entwurf – enthält darüber hinaus zahlreiche damit in Zusammenhang stehende **Folgeänderungen** insbes. zur **Hilfeleistung bei der Stimmabgabe** (§ 50 LWO, § 40 KWO) und zu entsprechenden **Hinweisen in der Wahlbekanntmachung** (§ 7 LWO, § 11 KWO).

#### 2. *Absenkung des passiven Mindestwahlalters von 21 auf 18 Jahre*

Der CDU/Grüne-Entwurf vollzieht daneben in Art. 1 Nr. 3 die **Absenkung des passiven Mindestwahlalters** bei Landtagswahlen durch die Änderung der Hessischen Verfassung aus dem Jahr 2018 einfachgesetzlich nach, indem das passive Mindestwahlalter in § 4 LWG von 21 auf 18 Jahre abgesenkt wird.

### *3. Gesichtsverhüllungsverbot für Mitglieder von Wahlvorständen etc.*

Der CDU/Grüne-Entwurf will zudem in Anlehnung an die mit Wirkung vom 15.6.2017 durch Gesetz v. 8.6.2017 (BGBl. I S. 1570) ergänzte Regelung für Bundestagswahlen in § 10 Abs. 2 S. 2 BWahlG ein **Gesichtsverhüllungsverbot** für Mitglieder der Wahlorgane, ihre Stellvertreter und die Schriftführer bei Landtags- und Kommunalwahlen in § 16 Abs. 2 LWG und § 6a Abs. 2 KWG verankern.

Mit dem Gesichtsverhüllungsverbot in engem Zusammenhang steht die im CDU/Grüne-Entwurf vorgesehene, ebenfalls an eine entsprechende Änderung auf Bundesebene für Bundestagswahlen angelehnte (mit Wirkung vom 15.6.2017 wurde dort durch Gesetz vom 8.6.2017, BGBl. I S. 1570, § 56 Abs. 6 S. 1 Nr. 1a BWO eingefügt) Erweiterung der Gründe, aus denen der Wahlvorstand bei Landtags- und Kommunalwahlen Wählerinnen und Wähler zurückzuweisen hat: Nach den vorgeschlagenen § 49 Abs. 6 S. 1 Nr. 1a LWO und § 39 Abs. 6 S. 1 Nr. 1a KWO hat der Wahlvorstand einen Wähler auch dann zurückzuweisen, wenn dieser sich auf Verlangen des Wahlvorstandes nicht ausweisen kann oder die zur Feststellung der Identität erforderlichen Mitwirkungshandlungen verweigert.

### *4. Volksbegehren und Volksentscheid: Quoren und weitere Regelungen*

Der CDU/Grüne-Entwurf enthält in Art. 5 verschiedene Änderungen des **Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid**. Zum einen werden die im Rahmen der Verfassungsreform 2018 durch Volksentscheid angenommenen m.W.v. 22.12.2018 durch Gesetz v. 11.12.2018 (GVBl. S. 745) umgesetzten neuen Quorenregelungen in Art. 124 Abs. 1 und 3 HV n.F. einfach-gesetzlich nachvollzogen: Das **Quorum für ein erfolgreiches Volksbegehren** in § 12 Abs. 1 S. 1 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid wird im Einklang mit Art. 124 Abs. 1 S. 1 HV n.F. von einem Fünftel auf ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten abgesenkt. Gleichzeitig wird in § 22 Abs. 1 S. 1 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid im Einklang mit Art. 124 Abs. 3 S. 2 HV n.F. erstmals ein **Quorum für den Volksentscheid** i.H.v. einem Viertel der Stimmberechtigten eingeführt.

Im selben Sachzusammenhang – aber ohne entsprechende Vorgaben aufgrund einer Änderung der Verfassung – sollen gem. Art. 5 Nr. 1 und Nr. 2 des CDU/Grüne-Entwurfs **weitere Erleichterungen für die Durchführung von Volksbegehren** eingeführt werden: **Erstens** muss der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens nach dem vorgeschlagenen § 2 Abs. 1 Nr. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid nur noch die persönlichen und handschriftlichen Unterschriften von mindestens **einem vom Hundert** (statt wie bisher: zwei vom Hundert) der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten enthalten. **Zweitens** soll die **Eintragsfrist**, innerhalb derer sich die Stimmberechtigten für das Volksbegehren eintragen können, in § 5 Abs. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid **von zwei auf sechs Monate verlängert** werden.

## **II. Hintergrund der Regelungen der Gesetzentwürfe über die Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für betreute Menschen**

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 29.1.2019 (2 BvC 62/14) die Regelung zu den Wahlrechtsausschlüssen für die Wahlen zum Bundestag nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG für verfassungswidrig erklärt. Nach § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG wurden zum einen diejenigen vom Wahlrecht für die Wahlen zum Bundestag ausgeschlossen, für die zur Besorgung aller Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, und zum anderen diejenigen, die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 StGB i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden.

In gleicher Weise erklärte das BVerfG die Regeln zu den Wahlrechtsausschlüssen für die Wahlen zum Europäischen Parlament für verfassungswidrig. Mit Urteil vom 15.4.2019 (2 BvQ 22/19) hat es angeordnet, dass bei Anträgen auf Eintragung in das Wählerverzeichnis (§§ 17, 17a Europawahlordnung) sowie bei Einsprüchen und Beschwerden gegen die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Wählerverzeichnisse (§ 21 Europawahlordnung) für die 9. Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments am 26.5.2019 die § 6a Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG und § 6a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Abs. 1 Nr. 2 und 3 EuWG nicht anzuwenden seien. § 6a Abs. 1 Nr. 2



und 3 EuWG a.F. enthielt für die Wahlen zum Europäischen Parlament dieselben Wahlrechtsausschlüsse wie § 13 BWahlG für Bundestagswahlen.

Die Voraussetzung für eine Betreuung sind in § 1896 ff. BGB geregelt. Die Bestellung eines Betreuers setzt gem. § 1896 I 1 BGB in materieller Hinsicht voraus, dass ein Volljähriger in Folge einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht mehr besorgen kann und andere Hilfen nicht zur Verfügung stehen (§ 1896 II 2 BGB). Unter einer seelischen Behinderung, zu der z.B. auch Altersdemenz gerechnet wird, werden langanhaltende oder bleibende psychische Beeinträchtigungen verstanden, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruhen.<sup>1</sup> Der vom Betreuungsgericht festgestellte medizinische Befund muss nach § 1896 I BGB die Ursache dafür sein, dass der Betroffene seine Angelegenheiten nicht mehr selbst besorgen kann.<sup>2</sup>

Die beiden Tatbestände für einen Wahlrechtsausschluss bei Bundestags- und Europawahlen wurden im BWahlG und im EuWG durch Gesetz vom 18.6.2019 (BGBl. I S. 834) mit Wirkung vom 1.7.2019 aufgehoben. Seitdem sind bei Wahlen zum Bundestag und zum Europäischen Parlament nur noch diejenigen Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen, die infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzen. Einen solchen Ausschluss vom Wahlrecht können Gerichte als Nebenfolge zu einer strafrechtlichen Verurteilung für die Dauer von zwei bis fünf Jahren festlegen (§ 45 Abs. 5 StGB). Voraussetzung dafür ist eine Verurteilung wegen einer Tat aus dem ersten Abschnitt des StGB (§§ 80a ff. StGB), der Tatbestände aus dem Bereich des Friedensverrats, Hochverrats und der Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats umfasst.

Auch das Wahlrecht für die Wahlen zum Hessischen Landtag und für die Kommunalwahlen in Hessen (Gemeindevertretung, Kreistag, Bürgermeister, Landräte, Ortsbeiräte, Ausländerbeiräte etc.) sowie für Bürgerentscheide enthält Ausschlussstatbestände vom Wahlrecht. Anders als die bundesrechtlichen Regelungen, die das BVerfG für verfassungswidrig erklärt hat, sieht das

---

<sup>1</sup> *Jurgeleit*, Betreuungsrecht, 2. Aufl. 2010, Rn. 126.

<sup>2</sup> BayObLG, Beschl. v. 7. 10. 1993 – 3Z BR 193/93.

hessische Landesrecht allerdings keinen Ausschluss von Personen vor, die sich aufgrund einer Anordnung nach § 63 StGB i.V.m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus befinden. Der Wahlausschluss von Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist, findet sich für die Wahlen zum Hessischen Landtag in § 3 Nr. 2 LWG, für die Wahlen auf Gemeindeebene in § 31 Nr. 1 HGO und für Wahlen auf Landkreisebene in § 22 Abs. 3 Nr. 1 HKO.

### **C. Ziele und Inhalte der drei Gesetzentwürfe im Einzelnen**

#### **I. Gesetzentwurf der SPD-Fraktion (SPD-Entwurf) – Drs. 20/518**

Der SPD-Entwurf zur Einführung eines inklusiven Wahlrechts zielt in Anlehnung an die Vorgaben des BVerfG und die entsprechenden Änderungen auf Bundesebene zum Wahlausschluss bei Wahlen zum Bundestag und zum Europäischen Parlament auf Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für vollbetreute Personen ab. Nach Art. 1 des SPD-Entwurfs sollen die bislang bestehenden zwei Tatbestände für einen Ausschluss vom Wahlrecht auf nur noch einen Ausschlussstatbestand reduziert werden:

*„Nicht wahlberechtigt ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“*

Gestrichen wird damit der inhaltlich mit den bisherigen bundesrechtlichen Regelungen identische § 3 Nr. 1 LWG, wonach diejenigen nicht wahlberechtigt sind, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer nicht nur durch einstweilige Anordnung bestellt ist.

Der für Wahlen auf Gemeindeebene in § 31 HGO und auf Landkreisebene in § 22 Abs. 3 HKO gleichlautend wie in § 3 LWG geregelte Wahlrechtsausschluss soll entsprechend reduziert werden auf:

*„Nicht wahlberechtigt ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“*

Im Ergebnis dürften nach dem SPD-Entwurf bei den nächsten Wahlen zum Hessischen Landtag und bei Wahlen auf Gemeinde- und Kreisebene auch bisher vom Wahlrecht ausgeschlossene Personen teilnehmen, denen zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist.

Anzumerken ist am Rande, dass der bisherige Gesetzeswortlaut in der HGO und HKO über die Wahlrechtsausschlüsse infolge Richterspruchs, der inhaltlich weitergelten soll, durch den Gesetzentwurf der SPD-Fraktion umformuliert würde. In den zurzeit geltenden Regelungen § 31 Nr. 2 HGO und § 22 Abs. 3 Nr. 2 HKO heißt es:

*„Nicht wahlberechtigt ist, wer infolge Richterspruchs oder aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften das Wahlrecht nicht besitzt.“*

Die aktuellen Regelungen öffnen durch die Formulierung *„oder aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften“* den Wahlrechtsausschluss bei den Wahlen nach der HGO und HKO für weitere nicht in diesen, aber in anderen Gesetzen geregelte Ausschlüsse. Durch Streichung dieses Passus entfielen die bisherige flexible Öffnungsmöglichkeit des Tatbestandes durch einheitliche Regelung in einer Vorschrift, die dann für sämtliche Wahlen auf kommunaler Ebene gilt. Bei Umsetzung des SPD-Vorschlags könnte daher erwogen werden, den Passus *„oder aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften“* in den vorgeschlagenen Wortlaut zu übernehmen.

## **II. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Linke-Entwurf) – Drs. 20/622**

### *1. Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für betreute Menschen*

Auch der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zielt im Kern auf die Abschaffung des Wahlrechtsausschlusses für vollbetreute Menschen bei Landtags- und Kommunalwahlen ab. Dazu sieht er entsprechend dem SPD-Entwurf die Änderung von § 31 HGO, § 22 HKO und § 3 LWG vor. Anders als nach dem SPD-Entwurf soll jedoch rechtstechnisch keine Neuformulierung des Wahlrechtsausschlusses für Personen, die infolge Richterspruchs von den Wahlen ausgeschlossen sind, erfolgen. In den drei Gesetzen (HGO, HKO, LWG) soll vielmehr jeweils die

bisherige Nr. 1 aufgehoben werden, die bislang den Ausschluss für betreute Personen regelt. Nach – systematisch konsequenter – Streichung der Angabe „2.“ vor dem bisher zweiten Wahlausschlusstatbestand wäre der Wahlrechtsausschluss in § 3 LWG somit wie folgt formuliert:

*„Nicht wahlberechtigt ist wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“*

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die bisherige Regelung einen Interpunktionsfehler aufweist, den auch der Gesetzentwurf nicht behebt. Empfohlen wird daher, bei Umsetzung des Linke-Entwurfs ein Komma hinter dem Prädikat „ist“ einzufügen.

§ 31 HGO und § 22 Abs. 3 HKO würden nach dem Linke-Entwurf wie folgt lauten:

*„Nicht wahlberechtigt ist, wer infolge Richterspruchs oder aufgrund anderer gesetzlicher Vorschriften das Wahlrecht nicht besitzt.“*

Dieser Vorschlag unterscheidet sich vom Gesetzentwurf der SPD-Fraktion inhaltlich dadurch, dass nach ihm die kommunalen Wahlrechtsausschlüsse weiterhin zentral durch eine gesetzliche Vorschrift angepasst werden könnten, da die Öffnung des Tatbestandes für andere gesetzliche Wahlrechtsausschlüsse bestehen bliebe.

## *2. Weitere Änderungen*

Der Linke-Entwurf enthält in Art. 4 Nr. 2 und 3 weitere Änderungen des LWG, die inhaltlich an die Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses für vollbetreute Personen anknüpfen.

*a) Erweiterung der Möglichkeit, sich bei Landtagswahlen einer Hilfsperson zu bedienen (§ 31 Abs. 2 S. 2 LWG)*

§ 31 Abs. 2 S. 1 LWG legt fest, dass eine Vertretung bei Stimmabgabe bei den Wahlen zum Hessischen Landtag unzulässig ist. In S. 2 ist bisher geregelt: „Ein Wähler, der des Lesens

unkundig oder der durch körperliche Gebrechen gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten, diesen selbst in die Wahlurne zu werfen oder dem Wahlvorsteher zu übergeben, kann sich einer Hilfsperson bedienen.“ Durch Streichung des Wortes „körperliche“ aus S. 2 – wie dies Art. 4 Nr. 2 Linke-Entwurf vorsieht –, würden künftig auch nicht-körperliche Gebrechen ausreichen, damit sich ein Wähler einer Hilfsperson bedienen darf.

Es ist begrüßenswert und konsequent, den Personenkreis, der beim Wahlvorgang durch eine Hilfsperson unterstützt werden kann, auf diese Weise auszuweiten. Auch Wahlberechtigte, die geistige Einschränkungen aufweisen, können bei der Stimmabgabe hilfsbedürftig sein. Diese Ausweitung ist inhaltlich eng mit der Beseitigung des Wahlrechtsausschlusses für vollbetreute Menschen verknüpft. Infolge der Ausweitung des Wahlrechts auf betreute Menschen ist damit zu rechnen, dass die Anzahl derjenigen Wähler steigt, die z.B. infolge einer geistigen Behinderung ihre Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht mehr alleine besorgen können. Damit könnte in Zukunft auch die Zahl der Menschen steigen, die bei der Stimmabgabe aufgrund nicht-körperlicher Gebrechen Hilfe benötigen.

Weitergehend – und zugleich über den Linke-Entwurf hinausgehend – stellt sich die Frage, ob am Begriff des „Gebrechens“ festgehalten werden sollte. Dieser Begriff ist gesetzlich nicht definiert und kann daher sehr unterschiedlich verwendet werden. Als hoch unbestimmter Rechtsbegriff kann er bei der Durchführung von Wahlen Schwierigkeiten bereiten, wenn im Einzelfall entschieden werden muss, ob bei der Stimmabgabe eine Hilfeleistung zulässig ist oder nicht. Daher wird angeregt, den Änderungsentwurf zu § 31 Abs. 2 S. 2 LWG im Falle seiner Umsetzung präziser zu formulieren. Der Wortlaut könnte bspw. an die Formulierungen des Betreuungsrechts im BGB angepasst werden. Anstatt einer Bezugnahme auf „Gebrechen“ könnte so etwa folgender Wortlaut in den Gesetzentwurf aufgenommen werden:

*„der durch eine psychische Krankheit oder eine körperliche, geistige oder seelische Behinderung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten, diesen selbst in die Wahlurne zu werfen oder dem Wahlvorsteher zu übergeben, kann sich einer Hilfsperson bedienen.“*

*b) Erweiterung der Verordnungsermächtigung in § 50 Abs. 1 S. 2 LWG*

Als Folgeänderung zur Änderung des § 31 Abs. 2 S. 2 LWG sieht der Linke-Entwurf eine Erweiterung der Gegenstände vor, über die gem. § 50 Abs. 1 S. 2 LWG von der zuständigen Ministerin/dem zuständigen Minister in der Landeswahlordnung (LWO) insbesondere Regelungen zu treffen sind. Die Aufzählung soll um folgenden Punkt ergänzt werden:

*„Unterstützung von Wählerinnen und Wählern mit einer Beeinträchtigung bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl“.*

*c) Erweiterung der Möglichkeit, sich bei Kommunalwahlen einer Hilfsperson zu bedienen (§ 18 Abs. 2 S. 2 KWG)*

Parallel zur Änderung von § 31 Abs. 2 S. 2 LWG sieht der Linke-Entwurf in Art. 3 eine Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG), das in Ergänzung zur HGO und zur HKO allgemeine Vorschriften zu Wahlen in den hessischen Gemeinden und Landkreisen enthält, vor. Danach soll auch in der mit § 31 Abs. 1 S. 2 LWG wortgleichen Vorschrift des § 18 Abs. 2 S. 2 KWG das Wort „körperliche“ vor „Gebrechen“ gestrichen werden. Auch § 18 Abs. 2 S. 2 KWG würde dann nicht-körperliche Gebrechen erfassen. Insoweit sei auf die vorstehenden Ausführungen zur Unbestimmtheit des Begriffs „Gebrechen“ hingewiesen und eine entsprechende Änderung der Terminologie angeregt.

### III. Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (CDU/Grüne-Entwurf) – Drs. 20/628

1. Aufhebung des Wahlrechts-/Stimmrechtsausschlusses für betreute Menschen bei Landtags- und Kommunalwahlen sowie bei Volksabstimmungen

#### a) Aufhebung des Wahlrechtsausschlusses im LWG

Zunächst will auch der CDU/Grüne-Entwurf den bisher geltenden Wahlrechtsausschluss für Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist, aufheben, indem § 3 LWG – ähnlich dem SPD-Entwurf – gem. Art. 1 Nr. 2 wie folgt neu gefasst wird:

*„Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“*

#### b) Neuregelung der Möglichkeit der Hilfeleistung bei der Wahl in § 11 Abs. 5 LWG (statt in § 31 Abs. 2 LWG)

Nach Art. 1 Nr. 4 CDU/Grüne-Entwurf soll – inhaltlich damit verbunden – die bisher in § 31 Abs. 2 LWG getroffene Regelung über die Möglichkeit einer Hilfeleistung bei der Wahl in neuer Fassung in § 11 Abs. 5 LWG geregelt werden. § 11 Abs. 4 LWG legt derzeit fest, dass jeder Wahlberechtigte das Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausüben darf. Diesem Absatz soll nach dem CDU/Grüne-Entwurf zunächst folgender Satz angefügt werden:

*„Eine Ausübung des Wahlrechts durch einen Vertreter anstelle des Wahlberechtigten ist unzulässig.“*

Gleichzeitig soll § 11 LWG ein neuer Abs. 5 angefügt werden:

*„(5) Ein Wahlberechtigter, der des Lesens unkundig oder wegen einer Behinderung an der Abgabe seiner Stimme gehindert ist, kann sich hierzu der Hilfe einer anderen Person bedienen. Die Hilfeleistung ist auf technische Hilfe bei der Kundgabe einer vom*

*Wahlberechtigten selbst getroffenen und geäußerten Wahlentscheidung beschränkt. Unzulässig ist eine Hilfeleistung, die unter missbräuchlicher Einflussnahme erfolgt, die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung des Wahlberechtigten ersetzt oder verändert oder wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht.“*

Inhaltlich ähnelt dieser neue § 11 Abs. 5 LWG dem bisherigen § 31 Abs. 2 LWG, der bereits oben angesprochen wurde. Der Grundsatz einer persönlichen Stimmabgabe und die Regelung, wonach sich Wähler unter bestimmten Bedingungen einer Hilfsperson bedienen dürfen, sollen nach dem CDU/Grüne-Entwurf nunmehr in neu gefassten bzw. ergänzten § 11 Abs. 4, Abs. 5 LWG verortet werden. Der vorgeschlagene Wortlaut für den neuen Abs. 5 entspricht dabei dem auf Bundesebene m.W.v. 1.7.2019 neu eingeführten § 14 Abs. 5 BWahlG, der in Reaktion auf die Rechtsprechung des BVerfG im Rahmen der Reform der Wahlrechtsausschlüsse eingeführt wurde.

Angemerkt sei, dass sich der abschließende Konditionalsatz „*oder wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht*“ im Anschluss an den voranstehenden Relativsatz stilistisch unschön in den Duktus einfügt. Hier könnte die Alternativformulierung „*oder bei der ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht*“ erwogen werden.

Zu begrüßen ist, dass im vorgeschlagenen § 11 Abs. 5 LWG der unbestimmte Begriff „Gebrechen“ durch den der „Behinderung“ ersetzt wurde. Diese Voraussetzung für die Möglichkeit, sich ausnahmsweise bei der Stimmabgabe einer Hilfsperson bedienen zu dürfen, wäre damit klarer definiert und die Vorschrift somit leichter anwendbar.

So wird der Begriff der „Behinderung“ bereits auf der Ebene des Völkerrechts im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 (BGBl. 2008 II,



S. 1419)<sup>3</sup> verwendet. Das deutsche Sozialrecht definiert bspw. in § 2 Abs. 1 S. 1, 2 SGB IX die Behinderung von Menschen.<sup>4</sup>

Auch betont der CDU/Grüne-Vorschlag eines neuen § 11 Abs. 5 S. 2 LWG, dass ausschließlich technische Hilfe bei Kundgabe der Wahlentscheidung, die von den betroffenen Wahlberechtigten selbst getroffen und geäußert wird, geleistet werden darf. Dies stellt eine Konkretisierung der aktuellen Regelung in § 32 Abs. 2 S. 2 LWG dar. Im Umkehrschluss zu dieser positiven Regelung wird jedwede Beeinflussung der inhaltlichen Wahlentscheidung unzulässig, da eine solche Beeinflussung keine rein technische Hilfeleistung wäre.

Gem. § 11 Abs. 5 S. 3 LWG ist eine Hilfeleistung auch unzulässig, wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht. Ein solcher Interessenkonflikt führt also auch bei Hilfspersonen, die eine grds. zulässige technische Hilfe bei der Stimmabgabe leisten, zur Unzulässigkeit der Unterstützung. Das Ziel einer solchen Regelung ist nachvollziehbar: Die Gefahr einer Stimmabgabe, die nicht mit dem Willen des Wahlberechtigten übereinstimmt, nimmt beim Einsatz von Hilfspersonen mit gegenläufigen Interessen zu. Problematisch ist allerdings die mangelnde Bestimmtheit des Begriffs des Interessenkonflikts. Da gleichzeitig die Gefahr besteht, dass Vertrauenspersonen z.B. behinderter Menschen in einer Vielzahl von Fällen auf Stimmabgaben Einfluss nehmen könnten, **könnte in Erwägung gezogen werden, als Hilfsperson generell ein Mitglied des Wahlvorstandes vorzusehen.**

Gem. § 22 Abs. 7, 8 LWO sorgt der Wahlvorstand für die ordnungsmäßige Durchführung der Wahl. Während der Wahlhandlung müssen immer mindestens drei Mitglieder des Wahlvorstands anwesend sein. Übernahme grds. ein Mitglied des Wahlvorstandes die technische Wahlunterstützung betroffener Wahlberechtigter, müsste nicht im Einzelfall überprüft werden, ob ein – nur schwer zu definierender – Interessenkonflikt vorliegt, wenn ein Wahlberechtigter bei der Stimmabgabe die Unterstützung einer Hilfsperson in Anspruch nimmt. Schon jetzt sieht

---

<sup>3</sup> Kurz als *UN-Behindertenrechtskonvention* bezeichnet.

<sup>4</sup> Nolte, in: Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, 104. EL Juni 2019, SGB V § 27, Rn. 11a, auch mit Hinweisen auf Definitionsansätze der Rechtsprechung.

§ 50 Abs. 1 S. 2 LWO fakultativ vor, dass auch Mitglieder des Wahlvorstandes Hilfsperson sein können. Diese Regelung könnte verallgemeinert werden.

Als Folgeregelung zu § 11 Abs. 5 LWG sieht der CDU/Grüne-Entwurf in diesem Zusammenhang vor, § 31 Abs. 2 LWG, der bisher die Unzulässigkeit einer Vertretung des Wahlberechtigten bei der Stimmabgabe und die Voraussetzung für die Unterstützung des Wahlberechtigten durch eine Hilfsperson regelt, neu zu fassen. Dadurch soll primär eine inhaltlich redundante Doppelung mit dem vorgeschlagenen § 11 Abs. 5 LWG ausgeschlossen werden. § 31 Abs. 2 LWG soll daher wie folgt gefasst werden:

*„Die nach § 11 Abs. 5 zulässige Hilfe bei der Stimmabgabe bleibt unberührt. Die Hilfsperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung von der Wahl einer anderen Person erlangt hat.“*

Der zurzeit in § 31 Abs. 2 S. 1 LWG geregelte Grundsatz, wonach eine Vertretung bei der Stimmabgabe unzulässig ist, soll zukünftig ebenfalls in das Regelungsgefüge von § 11 LWG eingebunden werden, indem dem bisherigen Abs. 4 – wie erwähnt – ein zweiter Satz hinzugefügt wird:

*„Eine Ausübung des Wahlrechts durch einen Vertreter anstelle des Wahlberechtigten ist unzulässig.“*

### *c) Aufhebung des Wahlausschlusses für betreute Personen bei Kommunalwahlen*

Der CDU/Grüne-Entwurf enthält den Änderungen des LWG entsprechende Änderungen der Wahlrechtsausschlüsse für Kommunalwahlen in der HGO, dem HKO und dem KWG. § 31 HGO und § 22 Abs. 3 HKO sollen – ähnlich wie nach den Gesetzentwürfen der SPD und der Linken – in der Weise geändert werden, dass für Kommunalwahlen nur noch ein Wahlrechtsausschlussbestand besteht:

*„Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“*

*d) Änderung des KWG: Erweiterte Möglichkeit der Hilfeleistung*

Der CDU/Grüne-Entwurf beinhaltet zudem einen Änderungsvorschlag zur Hilfeleistung beim Wahlvorgang bei Kommunalwahlen nach dem KWG, der den oben behandelten Änderungsvorschlägen für Landtagswahlen in §§ 11 und 32 LWG entspricht. § 7 Abs. 4 KWG soll ein Satz hinzugefügt werden, nach dem das Wahlrecht nicht durch einen Vertreter ausgeübt werden darf. In einen neuen § 7 Abs. 5 KWG soll der oben behandelte neue § 11 Abs. 5 LWG übernommen werden. Schließlich soll der beschriebene Änderungsvorschlag zu § 32 Abs. 2 LWG gleichlautend in einen neu gefassten § 18 Abs. 2 KWG übernommen werden. Aufgrund der jeweils wortlautgleichen Änderungen kann auf die oben dargelegten Anregungen zur Neufassung der entsprechenden Vorschriften im LWG verwiesen werden.

*e) Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung: Aufhebung des Ausschlusses vollbetreuter Personen*

Die Änderungen nach dem CDU/Grüne-Entwurf erstrecken sich – anders als nach den anderen Gesetzentwürfen – auch auf die Wahlrechtsausschlüsse bei Volksabstimmungen nach dem Gesetz über Volksabstimmung in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.6.1995 (GVBl. I S. 427), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.2011 (GVBl. I S. 786). Dieses Gesetz regelt das Verfahren für Volksabstimmungen, die in Hessen für eine Änderung der Hessischen Verfassung nach Art. 123 Abs. 2 HV notwendig sind. § 5 des Gesetzes über Volksabstimmung, der – wie LWG, HGO und HKO – bisher zwei Ausschlusstatbestände vom Stimmrecht kennt, soll analog zu diesen Gesetzen wie folgt neu gefasst werden:

*„Ausgeschlossen vom Stimmrecht ist, wer infolge Richterspruchs das Wahl- oder Stimmrecht nicht besitzt.“*

*f) Folgeänderungen in der LWO und in der KWO*

*aa) Erweiterte Hinweise in der Wahlbekanntmachung*

Zur Ausführung des LWG und KWG erlassen die zuständigen Ministerinnen oder Minister Verordnungen, in denen Detailregelungen bspw. zur Vorbereitung der Wahl, der Wahlhandlung oder der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses für die Landtagswahl und die Wahlen auf kommunaler Ebene getroffen werden (§ 50 LWG, § 68 KWG). Nach dem CDU/Grüne-Entwurf sollen die oben beschriebenen Änderungsvorschläge für das LWG und KWG auch zu Änderung in der LWO und in der Kommunalwahlordnung (KWO) führen.

Zunächst soll § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LWO geändert werden, der regelt, welche Hinweise in die Wahlbekanntmachung, mit der die Wahl spätestens am 24. Tag vor dem Wahltag durch die Gemeindebehörde öffentlich bekannt gemacht wird, aufzunehmen sind. Bisher muss die Wahlbekanntmachung gem. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LWO die Informationen enthalten, dass jeder Wahlberechtigte eine Wahlkreisstimme und eine Landesstimme hat, sein Wahlrecht nur einmal und persönlich ausüben kann und dass es unter Strafe steht, unbefugt zu wählen, ein unrichtiges Ergebnis der Wahl herbeizuführen oder das Ergebnis zu verfälschen. Der Gesetzesentwurf will Nr. 4 auf den Hinweis begrenzen, dass jeder Wahlberechtigte eine Wahlkreisstimme und eine Landesstimme hat, gleichzeitig aber in neuen Nr. 4a–4c die bisher in Nr. 4 enthaltenen Hinweise neben neuen Hinweisen regeln, und zwar:

*„4a. den Hinweis, dass jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht nur einmal und persönlich ausüben kann und eine Ausübung des Wahlrechts durch einen Vertreter anstelle des Wahlberechtigten unzulässig ist,*

*4b. den Hinweis, dass nach § 11 Abs. 5 des Gesetzes ein Wahlberechtigter, der des Lesens unkundig oder wegen einer Behinderung an der Abgabe seiner Stimme gehindert ist, sich zur Stimmabgabe der Hilfe einer anderen Person bedienen kann, die Hilfeleistung auf technische Hilfe bei der Kundgabe einer vom Wahlberechtigten selbst getroffenen und geäußerten Wahlentscheidung beschränkt und*

*eine Hilfeleistung unzulässig ist, die unter missbräuchlicher Einflussnahme erfolgt, die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung des Wahlberechtigten ersetzt oder verändert oder wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht,*

- 4c. *den Hinweis, dass nach § 107a Abs. 1 des Strafgesetzbuches mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft wird, wer unbefugt wählt oder sonst ein unrichtiges Ergebnis einer Wahl herbeiführt oder das Ergebnis verfälscht und unbefugt auch wählt, wer im Rahmen zulässiger Assistenz entgegen der Wahlentscheidung des Wahlberechtigten oder ohne eine geäußerte Wahlentscheidung des Wahlberechtigten eine Stimme abgibt, sowie dass nach § 107a Abs. 3 des Strafgesetzbuches auch der Versuch strafbar ist.“*

In Nr. 4a ist der ausdrückliche Hinweis neu, dass sich ein Wahlberechtigter beim Wählen nicht vertreten lassen darf. Nr. 4b enthält den Hinweis, dass unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit einer technischen Unterstützung bei der Stimmabgabe möglich ist.

Angemerkt sei auch zu Nr. 4b (wie beim Vorschlag zu § 11 Abs. 5 LWG), dass sich der abschließende Konditionalsatz „*oder wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht*“ im Anschluss an den voranstehenden Relativsatz stilistisch unschön in den Duktus einfügt. Auch hier könnte daher die **Alternativformulierung** „*oder bei der ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht*“ erwogen werden.

In die neue Nr. 4c werden zunächst die derzeit in § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LWO geregelten Hinweise auf die Strafbarkeit unbefugten Wählens, des Herbeiführens eines unrichtigen Wahlergebnisses oder das Verfälschen eines Wahlergebnisses übernommen. Neu ist hingegen der Hinweis, dass auch derjenige unbefugt wählt, der die technische Hilfeleistung bei Wahlassistenz in einer nach § 11 Abs. 5 LWG unzulässigen Weise ausübt.

*bb) Zurückweisung von Wählern, die sich nicht ausweisen können etc.*

Daneben soll § 49 Abs. 6 S. 1 LWO erweitert werden, der regelt, unter welchen Voraussetzungen der Wahlvorstand einen Wähler zurückzuweisen hat. Nach dem neuen § 49 Abs. 6 S. 1 Nr. 1a LWO hat der Wahlvorstand auch einen Wähler zurückzuweisen, der

*„1a. sich auf Verlangen des Wahlvorstandes nicht ausweisen kann oder die zur Feststellung der Identität erforderlichen Mitwirkungshandlung verweigert.“*

Diese Änderung steht inhaltlich im Zusammenhang mit dem vorgeschlagenen Gesichtshüllungsverbot für Mitglieder von Wahlvorständen etc. insbes. in § 16 Abs. 2 LWG und vollzieht wie dieses die Rechtslage bei Wahlen zum Deutschen Bundestag nach, für die sie seit dem 15.6.2017 gem. § 56 Abs. 6 S. 1 Nr. 1a Bundeswahlordnung gilt. Inhaltlich betrifft sie einen Ausschluss von Wählerinnen und Wählern von der Wahl. Der CDU/Grüne-Entwurf begründet diese Neuerung in erster Linie mit „Gründen der Wahlrechtsharmonisierung“ (mit dem Bundestagswahlrecht).<sup>5</sup>

*cc) Hilfeleistung und Hilfsmittel (Stimmzettelschablonen) bei der Wahl*

Auch soll § 50 LWO geändert werden, der die Stimmabgabe von Wählern mit Behinderung regelt. § 50 Abs. 1 S. 1 LWO soll wie folgt gefasst werden:

*„Ein Wähler, der des Lesens unkundig ist oder der wegen einer Behinderung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, bestimmt eine andere Person, deren Hilfe er sich bei der Stimmabgabe bedienen will, und gibt dies dem Wahlvorstand bekannt.“*

Dies entspricht der Formulierung des Vorschlags für einen neuen § 11 Abs. 5 LWG, auf den bereits oben eingegangen wurde. Folglich sei auch an dieser Stelle auf die **Möglichkeit, anstatt einer beliebigen Hilfsperson, grds. Mitglieder des Wahlvorstandes mit der technischen Hilfe-**

<sup>5</sup> Hess. LT-Drs. 20/628, S. 10.

**leistung bei Stimmabgabe zu betrauen, hingewiesen.** Zurzeit regelt § 50 Abs. 1 S. 2 LWO, dass der Wahlberechtigte auch ein Mitglied des Wahlvorstandes als Hilfsperson bestimmen darf. Diese fakultative Wahl eines Mitglieds des Wahlvorstandes könnte insoweit verallgemeinert werden.

Ferner sollen im selben Sachzusammenhang § 50 Abs. 2 und 3 LWO wie folgt gefasst werden:

*„(2) Die Hilfeleistung ist auf technische Hilfe bei der Kundgabe einer vom Wahlberechtigten selbst getroffenen und geäußerten Wahlentscheidung beschränkt. Unzulässig ist eine Hilfeleistung, die unter missbräuchlicher Einflussnahme erfolgt, die selbstbestimmte Willensbildung oder Entscheidung des Wahlberechtigten ersetzt oder verändert oder wenn ein Interessenkonflikt der Hilfsperson besteht.*

*„(3) Die Hilfsperson darf gemeinsam mit dem Wähler die Wahlkabine aufsuchen, soweit das zur Hilfeleistung erforderlich ist. Die Hilfsperson ist zur Geheimhaltung der Kenntnisse verpflichtet, die sie bei der Hilfeleistung von der Wahl eines anderen erlangt hat.“*

Diese Neuformulierungen entsprechen erneut größtenteils dem Vorschlag zu § 11 Abs. 5 LWG und § 31 Abs. 2 LWG. Daher sei erneut auf die oben dazu gemachten Ausführungen einschließlich an der Kritik am Wortlaut hingewiesen.

Schließlich soll im selben Sachzusammenhang § 50 LWO ein neuer Abs. 4 mit folgendem Inhalt hinzugefügt werden:

*„(4) Ein blinder oder sehbehinderter Wähler kann sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels auch einer Stimmzettelschablone bedienen.“*

Damit wird die Regelung für Bundestagswahlen nachvollzogen, die seit dem Jahr 2002 gem. § 57 Bundeswahlordnung gilt.

Die im CDU/Grüne-Entwurf vorgeschlagenen Änderungen der KWO entsprechen denjenigen der Landtagswahlordnung, so dass für die Einzelheiten auf die voranstehend dazu gemachten Ausführungen verwiesen werden kann.

So soll in § 11 KWO über die Wahlbekanntmachung § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 KWO wie der gleichlautende § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LWO neuformuliert werden und sollen ebenfalls gleichlautende § 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 4a–4c KWO hinzukommen. In § 39 KWO über die Stimmabgabe soll Abs. 6 S. 1 KWO um eine Nr. 1a ergänzt werden, die der oben beschriebenen Ergänzung des § 49 Abs. 6 S. 1 LWO entspricht. Auch soll in § 40 KWO über die Stimmabgabe von Wählern mit Behinderungen § 40 Abs. 1 S. 1, Abs. 2, 3 KWO neu gefasst werden. Diese Änderungen entsprechen der Änderung des § 50 LWO. Jeweils kann auf die entsprechenden Ausführungen dazu verwiesen werden.

Bei § 40 KWO fällt auf, dass diesem anders als § 50 LWO kein neuer Abs. 4 mit der Möglichkeit, **Stimmzettelschablonen** zu verwenden, angefügt werden soll. Der neue § 50 Abs. 4 LWO soll es blinden und sehbehinderten Wählern ermöglichen, sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels einer Stimmzettelschablone zu bedienen. Solche Schablonen sind erstmals bei der Bundestagswahl im Jahr 1980 in Marburg zum Einsatz gelangt. Seit der Bundestagswahl im Jahr 2002 werden sie bundesweit verwendet. Es ist kein rechtlicher Grund ersichtlich, warum Betroffene nicht auch bei Wahlen auf kommunaler Ebene Stimmzettelschablonen verwenden dürfen sollten. Zwar können sich diese Wähler einer Hilfsperson bedienen, sodass ihre Stimmabgabe auch bei Kommunalwahlen grds. gewährleistet ist. Dennoch ist die selbständige Stimmabgabe mittels Schablone ohne Heranziehung einer zusätzlichen Person mit Blick auf die freie und geheime Wahl grundrechtsschonender, weniger missbrauchsanfällig und infolgedessen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit der drohenden Eingriffe in die freie und geheime Wahl vorzugswürdig und daher letztlich verfassungsrechtlich auch geboten. In der Begründung zum Gesetzentwurf finden sich keine Argumente für eine unterschiedliche Regelung bei Landtagswahlen und Kommunalwahlen. Daher wird dringend empfohlen, eine dem § 50 Abs. 4 LWO entsprechende Regelung auch in § 40 KWO aufzunehmen.



## *2. Einfachgesetzliche Umsetzung der wahl- und abstimmungsbezogenen Änderungen der Hessischen Verfassung und verwandte Vorschläge*

Am 24.5.2018 hat der Hessische Landtag infolge der Arbeiten des Hessischen Verfassungskonvents Gesetze zur Änderung von Art. 75 und Art. 124 der Hessischen Verfassung (HV) beschlossen. Die Gesetze zur Herabsetzung des Wählbarkeitsalters bei Landtagswahlen (Art. 75 HV) und zur Stärkung der Volksgesetzgebung (Art. 124 HV) fanden in der Volksabstimmung am 28.10.2018 neben 13 weiteren Verfassungsänderungen die breite Zustimmung der Hessinnen und Hessen; die Verfassungsänderungen sind am 22.12.2018 in Kraft getreten .

Die Änderung von Art. 75 Abs. 2 HV hat das Mindestalter für das passive Wahlrecht zum Hessischen Landtag auf das vollendete 18. Lebensjahr herabgesetzt. Zwecks Stärkung der Volksgesetzgebung ist nach dem geänderten Art. 124 Abs. 1 HV bereits dann ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zwanzigstel (statt wie bisher ein Fünftel) der Stimmberechtigten das Volksbegehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Gleichzeitig wurde in Art. 124 Abs. 3 HV erstmals ein Quorum von einem Viertel der Stimmberechtigten für den Volksentscheid über das entsprechende Gesetz verankert.

Diese Änderungen der Hessischen Verfassung machen entsprechende Änderungen der einfachgesetzlichen Regelungen erforderlich:

### *a) Absenkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht auf 18*

Der CDU/Grüne-Entwurf sieht in Art. 1 Nr. 3 insofern zunächst vor, dass in § 4 LWG über die Wählbarkeit bei Landtagswahlen durch Ersetzung des Wortes „einundzwanzig“ durch die Zahl 18 die verfassungsrechtlich vorgegebene Senkung des Mindestalters für das passive Wahlrecht zum Hessischen Landtag auf das Volljährigkeitsalter implementiert wird. In § 55 LWG soll eine Übergangsbestimmung dazu eingeführt werden, nach der § 4 erstmals für die Wahl zum 21. Hessischen Landtag gilt.

*b) Quoren für Volksbegehren und Volksentscheid*

Im Einklang mit der Absenkung des Quorums für Volksbegehren in Art. 124 Abs. 1 S. 1 HV n.F. soll das Wort „Fünftel“ in § 12 Abs. 1 S. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid durch das Wort „Zwanzigstel“ ersetzt werden. Zudem soll in Umsetzung von Art. 124 Abs. 3 S. 2 HV n.F. in § 22 Abs. 1 S. 1 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid das neue Mindestquorum für Volksentscheide festgelegt werden, indem am Ende von S. 1 ein Komma eingefügt wird, auf das der Zusatz folgt:

*„sofern diese Mehrheit mindestens ein Viertel der Stimmberechtigten beträgt.“*

*c) Nicht durch die Verfassungsänderung bedingte Änderungen des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid*

*aa) Änderungsvorschläge: Absenkung Zulassungsquorum Volksbegehren auf 1 %, Verlängerung der Eintragungsfrist von zwei auf sechs Monate*

Das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid soll nach Art. 5 Nr. 1 und Nr. 2 CDU/Grüne-Entwurf zudem wie folgt geändert werden: Gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 sollen zukünftig für den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens die persönlichen und handschriftlichen Unterschriften von mindestens „eins vom Hundert“ (statt wie bisher zwei vom Hundert) der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten ausreichen. Diese Änderung ist nicht durch die Verfassungsänderung im Jahr 2018 geboten, beruht also auf einem autonomen Gestaltungsimpuls des Hessischen Parlamentsgesetzgebers.

Daneben will der Gesetzentwurf die Eintragungsfrist, in welcher sich Stimmberechtigte nach Zulassung des Volksbegehrens zwecks Zustimmung zu diesem gem. § 6 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid in die von den Gemeindebehörden ausgelegten Listen eintragen können, gem. § 5 Abs. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid von zwei auf sechs Monate verlängern. Auch diese sinnvolle Änderung war durch die Verfassungsänderung nicht

vorgegeben und beruht damit auf einem autonomen Gestaltungsimpuls des Parlamentsgesetzgebers.

*bb) Empfohlene Modifikation: Absenkung der Eingangsschwelle für Volksbegehren auf 10.000 Unterschriften bzw. 0,25 %*

Es sollte erwogen werden, das Zulassungsquorum für Volksbegehren in § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid zukünftig **nicht mehr als Prozentzahl**, sondern wie in den anderen Bundesländern mittels einer absoluten Zahl zu regeln. Vorteile einer absoluten Zahl sind eine höhere Transparenz, da Betroffene nicht zuvor die Bezugsgröße der Gesamtzahl der Stimmberechtigten ermitteln müssen, und damit verbunden eine höhere Rechtsklarheit der gesetzlichen Regeln sowie schließlich die Beseitigung von Schwankungen aufgrund einer Veränderung der Bezugsgröße.

**Empfohlen wird eine Mindestzahl von 10.000 Unterschriften.** Dies entspricht bspw. der Zahl, die derzeit in Baden-Württemberg gilt,<sup>6</sup> welches aber mit ca. 11,07 Mio. Einwohnern über eine deutlich größere Bevölkerung verfügt als Hessen (ca. 6,25 Mio.). Angesichts der prodemokratischen Effekte direkter Demokratie empfiehlt es sich, die Eingangshürden niedrig zu gestalten. Insoweit ist auch der generalpräventive Effekt einer zu hohen Hürde zu beachten, die potentielle Initiatoren von vornherein davon abhalten kann, sich der Mühe einer direktdemokratischen Initiative zu unterziehen. Zudem ist relevant, dass die Überwindung der Eingangshürde gem. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid ja nur dazu führt, dass das Volksbegehren durchgeführt wird, für dessen Erfolg dann wiederum seit der Verfassungsänderung im Jahr 2018 ein Mindestquorum von 5 % der Stimmberechtigten besteht.

---

<sup>6</sup> § 27 Gesetz über Volksabstimmung und Volksbegehren (Volksabstimmungsgesetz - VAbstG) (Baden-Württemberg): (1) Volksbegehren bedürfen der Zulassung durch das Innenministerium. Sie werden durch Ausgabe von Eintragungsblättern durch die Vertrauensleute der Antragsteller oder Personen, die von ihnen dazu ermächtigt sind (freie Sammlung), und Auflegung von Eintragungslisten in den Gemeinden (amtliche Sammlung) durchgeführt. Die amtliche Sammlung erstreckt sich über drei Monate, die freie Sammlung über sechs Monate. § 9 Absatz 1 gilt entsprechend. (2) Die Zulassung ist schriftlich zu beantragen. Dabei ist mitzuteilen, in welchen Gemeinden Eintragungslisten aufgelegt werden sollen. Der Antrag kann bis zur Entscheidung über die Zulassung auf weitere Gemeinden ausgedehnt werden. [...] (4) Der Antrag bedarf der Unterschriften von mindestens 10 000 Unterzeichnern, die im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Landtag wahlberechtigt sein müssen. § 37 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 gilt entsprechend. [...].

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Quorum von 10.000 Stimmen in Baden-Württemberg, das in Relation zur Bevölkerungszahl noch deutlich niedriger ist als das hier vorgeschlagene 10.000-Stimmen-Quorum in Hessen, in unserem süd-westlichen Nachbarland nicht etwa zu einer „Flut“ von Volksbegehren geführt hätte. Selbiges gilt für NRW, wo bei einer Bevölkerung von knapp 18 Mio. Menschen ein noch deutlich niedrigeres Zulassungsquorum von lediglich 3.000 Stimmberechtigten gilt.<sup>7</sup>

Sollte der Gesetzgeber an der Festsetzung der Eingangsschwelle in Prozentform festhalten wollen, wird ein Wert von **0,25 % empfohlen**. Dies entspricht derzeit knapp 11.000 Unterschriften (1 % der Stimmberechtigten = 43.728 Stimmberechtigte<sup>8</sup>)

### *3. Gesichtsverhüllungsverbot für Mitglieder von Wahlvorständen etc.*

Des Weiteren will Art. 1 Nr. 5 CDU/Grüne-Entwurf in § 16 LWG über die Tätigkeit der Wahlausschüsse und Wahlvorstände ein **Gesichtsverhüllungsverbot** für Mitglieder von Wahlvorständen etc. einfügen. Der hier im Mittelpunkt stehende Abs. 2 legt derzeit fest, dass die Mitglieder der Wahlorgane ihr Amt unparteiisch wahrnehmen und zur Verschwiegenheit über die ihnen bei ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten verpflichtet sind. Hinzukommen soll der Satz:

*„Sie dürfen in Ausübung ihres Amtes ihr Gesicht nicht verhüllen.“*

Eine gleichlautende Änderung sieht der CDU/Grüne-Entwurf für das KWG vor, indem § 6a Abs. 2 KWG ein entsprechender Satz angefügt werden soll.

Diese Regelungsvorschläge für das LWG und das KWG entsprechen der Regelung für Bundestagswahlen in § 10 Abs. 2 S. 2 BWG, die im Jahr 2017 vom Bundesgesetzgeber eingeführt wur-

<sup>7</sup> § 7 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG) (NRW): „Der Antrag auf Zulassung der amtlichen Listenauslegung und gegebenenfalls der parallelen Durchführung der freien Unterschriftensammlung ist schriftlich an das für Inneres zuständige Ministerium zu richten. Er bedarf der Unterschrift von mindestens 3.000 Stimmberechtigten. [...]“

<sup>8</sup> LT-Drs. 60/628, S. 13 (1. Absatz).

de. Ein gleichlautendes Gesichtsverhüllungsverbot wurde auf Bundesebene u.a. auch in das Bundesbeamtengesetz, das Beamtenstatusgesetz und das Soldatengesetz aufgenommen.

Bekleidungsge- und -verbote, zu denen auch ein Verhüllungsverbot für das Gesicht zählt, können Grundrechte wie die Glaubens- und Religionsfreiheit nach Art. 4 GG, Art. 9 HV betreffen. Die Glaubensfreiheit nach Art. 4 GG, Art. 9 HV umfasst das Recht des/der Einzelnen, sein/ihr gesamtes Verhalten an den Lehren seines/ihrer Glaubens auszurichten und seiner/ihrer inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln.<sup>9</sup> Darunter fällt auch das Recht, sich religiösen Geboten entsprechend zu bekleiden und zu verhüllen.

Zunächst sei betont, dass das Verhüllungsverbot auf das Gesicht, also die durch Augen-, Nasen- und Mundpartien gebildeten Gesichtszüge, beschränkt ist. Danach fallen bloße Kopfbedeckungen wie bspw. ein Kopftuch, ein Turban oder eine Kippa, die die Gesichtszüge unbedeckt lassen, nicht unter das Verhüllungsverbot. Andere potentiell religiös fundierte Verhüllungen, wie etwa das Tragen eines Niqabs oder einer Burka, können hingegen dem Gesichtsverhüllungsverbot unterfallen, das dann in die Glaubens- und Religionsfreiheit der Betroffenen eingreifen kann.

Ihre Schranken findet die vorbehaltlos gewährleistete Religions-, Glaubens- und Weltanschauungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 u. 2 GG, Art. 9 HV nur in kollidierendem Verfassungsrecht, dessen Verwirklichung dem Freiheitsgebrauch im Einzelfall vorgehen kann. Welche verfassungsrechtliche Regelung in Betracht kommt, um den Eingriff durch das Verhüllungsverbot in die Glaubensfreiheit zu rechtfertigen, bleibt nach dem Gesetzentwurf unklar. Die Entwurfsbegründung verweist primär auf eine Harmonisierung mit der bundesrechtlichen Regelung im BWG.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> BVerfGE 108, 282 (297); stRspr seit BVerfGE 24, 236 (246, 247 ff.).

<sup>10</sup> Hessischer Landtag, Drs. 20/628, S. 10, unter II.

Die auf Bundesebene erfolgte Einfügung eines Gesichtsverhüllungsverbot es u.a. in das Bundesbeamtengesetz, das Beamtenstatusgesetz und das Soldatengesetz<sup>11</sup> könnte mit Verweis auf Art. 33 Abs. 5 GG, also die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, gerechtfertigt werden. So könnte die vertrauensvolle Kommunikation zwischen Beamten und Bürger, die bewusst und unbewusst auch nonverbal stattfindet, durch eine Gesichtsverhüllung erschwert werden. Gleiches könnte auch für die Kommunikation mit Vorgesetzten, Kollegen oder Mitarbeitern gelten. Das Verhüllen des Gesichts könnte dann nicht hinnehmbar sein, wenn es das Vertrauen in ein öffentliches Amt und damit in die Tätigkeit und Integrität des Staates beeinträchtigen würde.<sup>12</sup>

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung nach Art. 33 Abs. 5 GG kann jedoch nicht auf § 16 Abs. 2 LWG übertragen werden, der Regeln für Mitglieder der Wahlorgane enthält. Darunter fallen insbes. auch die Mitglieder des Wahlvorstandes, die gem. § 22 Abs. 7, 8, § 58 LWO für die ordnungsmäßige Durchführung der Wahl sorgen. Sie sind während der Wahlhandlung im Wahlraum anwesend und ermitteln im Anschluss an die Wahlhandlung das Ergebnis. Da sie ihre Tätigkeit gem. § 17 S. 1 LWG ehrenamtlich ausüben, sind die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) in ihrem Fall allerdings nicht einschlägig und können daher ein Verhüllungsverbot der Mitglieder des Wahlvorstandes etc. nicht rechtfertigen.

Auch eine Harmonisierung mit den Regelungen des Bundestagswahlrechts vermag Eingriffe in Art. 4 GG, Art. 9 HV nicht zu rechtfertigen. Harmonisierung mit Bundesrecht ist als solche kein Verfassungswert. Hinzu kommt, dass eine solche Harmonisierung nicht geboten erscheint, da es sich bei Bundestagswahlen auf der einen und Landtags- sowie Kommunalwahlen auf der anderen Seite um verfassungsrechtlich völlig unterschiedlich fundierte Wahlvorgänge handelt. Auch die faktische Möglichkeit einer gleichzeitigen Durchführung von Landtags- und Bundestagswahlen gebietet keine Harmonisierung. Im Falle einer gleichzeitigen Durchführung einer Bundestagswahl mit z.B. einer Landtagswahl gilt das Verhüllungsverbot aus § 10 Abs. 2 S. 2 BWG, ohne dass es einer Doppelung dieser Regelung im Landtags- und Kommunal-

---

<sup>11</sup> BGBl. I 2017, S. 1570; Bundestag, Drs. 18/11180.

<sup>12</sup> Vgl. Bundestag, Drs. 18/11180, S. 9.

wahlrecht bedürfte. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass eine solche gleichzeitige Durchführung schon aufgrund der unterschiedlichen Wahlperioden selten vorkommt.

Auch die im Gesetzentwurf jedenfalls mittelbar in Bezug genommenen Gründe der Öffentlichkeit der Wahl und der Integrationsfunktion der Wahl vermögen die mit einem Verhüllungsverbot verbundenen Eingriffe in Art. 4 GG, Art. 9 HV nicht zu rechtfertigen. So ist schon nicht ersichtlich, inwiefern eine Verhüllung eines Mitglieds bspw. eines Wahlvorstands in den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl sowie in die Integrationsfunktion der Wahl eingreift. Wie eine Gesichtsverhüllung die vertrauensvolle Kommunikation behindern und eine unparteiische Wahrnehmung des Amtes in verfassungsrechtlich relevanter Weise infrage stellen könnte,<sup>13</sup> wird nicht näher dargelegt und ist auch nicht ohne Weiteres nachvollziehbar.

Hinzu kommt, dass der Gesetzentwurf keine Fälle benennt, in denen eine Verhüllung eines Mitglieds eines Wahlvorstands etc. bislang Probleme aufgeworfen hätte. Bei Einführung eines Verhüllungsverbotes könnte sich der Hessische Gesetzgeber infolgedessen dem Vorwurf der Symbolgesetzgebung aussetzen.

Zu beachten ist schließlich, dass jeder Wahlberechtigte verpflichtet werden kann, als Mitglied eines Wahlvorstandes gem. § 17 S. 2 LWG bei einer Wahl mitzuwirken. Bei Verhüllungsverboten für Beamten und Soldaten fällt der Eingriff in die Glaubensfreiheit etc. grds. schwächer aus, da sich die Betroffenen grds. freiwillig für den Eintritt in den Staatsdienst entscheiden. Sie können insofern selbst entscheiden, welchen Stellenwert Glaubensregeln für sie vergleichen mit der Tätigkeit für den Staat haben. Von § 16 Abs. 2 LWG n.F. Betroffene wären demgegenüber verpflichtet, für den Staat ein Ehrenamt, das mit einem Gesichtsverhüllungsverbot verbunden ist, auszuüben. Das Fehlen einer freien Entscheidung führt dazu, dass ein solcher Eingriff schwerer wiegt.

Sollte der Gesetzgeber am Vorschlag eines Verhüllungsverbotes festhalten, wird daher empfohlen, einen speziellen Grund in die einschlägigen Gesetze aufzunehmen, bei dessen

---

<sup>13</sup> Vgl. Hessischer Landtag, Drs. 20/628, S. 12, 2. Abs.

Vorliegen Betroffene die Übernahme des Wahlehenamtes ablehnen können. Dazu könnte die Aufzählung der wichtigen Gründe in § 26 LWO, aus denen das Wahlehenamt abgelehnt werden kann, um eine Bezugnahme z.B. auf eine Verhüllung aus religiösen Gründen bzw. aus Gründen des Glaubens ergänzt werden. Zudem könnte erwogen werden, auch in § 6b Abs. 1 S. 3 KWG, der bislang generalklauselartig allein auf das Vorliegen eines wichtigen Grundes abstellt, einen entsprechenden Ablehnungsgrund ausdrücklich aufzunehmen.

Wiesbaden, 31. August 2019

*gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will*