



Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, Postfach 10 11 03, 4000 Düsseldorf 1

Haroldstraße 5,
4000 Düsseldorf 1

Telefon
(0211) 871 1
Durchwahl
(0211) 871 -2629
Aktenzeichen

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
4000 Düsseldorf

für den Ausschuß für
Kommunalpolitik 120-fach

- I A 1/20-12.10 -

06. Mai 1993

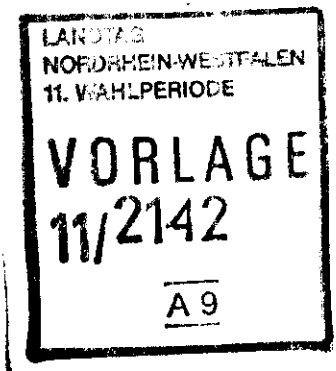
Betr.: Wahlrechtsänderungsgesetz, Gesetzentwurf der Landes-
regierung, Drs. 11/5113

Bezug: 30. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik am
21.4.1993

Der Bitte des Ausschusses entsprechend nehme ich nachstehend
zu einzelnen der in der Sitzung des Ausschusses für Kommunal-
politik am 21.4.1993 erörterten Punkten Stellung:

1. Artikel II des Gesetzentwurfs
Änderung des Gesetzes über die Prüfung der Wahlen zum
Landtag Nordrhein-Westfalen

Zum Schreiben der Landtagspräsidentin vom 16.3.1993 an die
Vorsitzenden der Landtagsfraktionen, mit dem eine aus-
drückliche Bestimmung des Zeitpunktes eines Mandats-
verlustes angeregt wird:



Es wird zu Recht ausgeführt, daß nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine Entscheidung erst vollzogen werden kann, wenn sie bestandskräftig bzw. rechtskräftig geworden ist. Es bestehen aber keine Bedenken, dies durch eine gesetzliche Regelung klarzustellen.

Die von der Landtagspräsidentin als empfehlenswert zitierte Vorschrift des § 13 des Landeswahlprüfungsgesetzes des Landes Baden-Württemberg geht allerdings darüber hinaus. Sie ermöglicht bis zur Rechtskraft der Entscheidung einstweilige Regelungen des Inhalts, daß für die Zwischenzeit das Ruhen des Mandats angeordnet werden kann. Aus meiner Sicht können Einwendungen nicht erhoben werden, wenn der Landtag eine solche Regelung für zweckmäßig hält.

Dabei könnte auch an § 16 des Wahlprüfungsgesetzes des Bundes angeknüpft werden. Dieser lautet:

§ 16 (Folgen der Feststellung der Ungültigkeit der Wahl)

(1) Stellt der Bundestag in den Fällen, in denen über den Verlust der Mitgliedschaft im Wahlprüfungsverfahren zu entscheiden ist (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 und 3 des Bundeswahlgesetzes), den Verlust fest, so behält der Abgeordnete seine Rechte und Pflichten bis zur Rechtskraft der Entscheidung.

(2) Der Bundestag kann jedoch mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, daß der Abgeordnete bis zur Rechtskraft der Entscheidung nicht an den Arbeiten des Bundestages teilnehmen kann.

(3) Wird gegen die gemäß Absatz 1 ergangene Entscheidung des Bundestages Beschwerde eingelegt, so kann das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Beschwerdeführers den gemäß Absatz 2 ergangenen Beschluß durch einstweilige Anordnung aufheben oder, falls ein solcher Beschluß nicht gefaßt worden ist, auf Antrag einer Minderheit des Bundestages, die wenigstens ein Zehntel seiner Mitglieder umfaßt, eine Anordnung gemäß Absatz 2 treffen.

Hinsichtlich des Quorums in Absatz 3 sollte jedoch der Regelung in Baden-Württemberg (wenigstens ein Viertel der Mitglieder) gefolgt werden.

2. Artikel III Nr. 1 d) des Gesetzentwurfs
§ 2 Abs. 5 (alt) KWahlG, ehrenamtliche Wahlhelfer

Nach dem Vorschlag des Städtetages soll der Wahlleiter entscheiden, ob bei einer Ablehnung der ehrenamtlichen Mitwirkung im Wahlvorstand ein wichtiger Grund vorliegt. Eine solche Entscheidung sei dem zuständigen Rat schon aus zeitlichen Gründen nicht möglich.

Nach § 2 Abs. 5 (alt) KWahlG üben die Beisitzer in Wahlausschüssen und Wahlvorständen und die Wahlvorsteher und ihre Stellvertreter eine ehrenamtliche Tätigkeit aus, auf die die allgemeinen Vorschriften des kommunalen Verfassungsrechts mit Ausnahme des § 23 GO sinngemäß anzuwenden sind. Die Mitwirkung in Wahlvorständen ist danach eine ehrenamtliche Tätigkeit i.S. von § 20 GO, zu der grundsätzlich jeder Einwohner verpflichtet ist. Die Ablehnung ist nach § 21 Abs. 1 GO nur aus wichtigem Grund möglich. Ob ein wichtiger Grund vorliegt, entscheidet nach § 2 a.a.O. der Rat, soweit er die Entscheidung nicht dem Gemeindedirektor überträgt.

Die Übertragung dieser Aufgaben auf den Gemeindedirektor ist sinnvoll. Die Entscheidung darüber kann jedoch den Kommunen selbst überlassen bleiben. Einer besonderen wahlrechtlichen Regelung bedarf es m.E. nicht.

3. Artikel III Nr. 2 a) des Gesetzentwurfs
§ 3 Abs. 2 KWahlG, Zahl der zu wählenden Vertreter

a) Nach dem Gesetzentwurf sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, durch Satzung die Zahl der zu wählenden Vertreter um zwei oder vier zu verringern. Die Kreise sollen die Zahl der zu wählenden Vertreter um vier verringern können.

In der Anhörung wurde vorgeschlagen, die Möglichkeit zur Verringerung der Sitze auf 25 v.H. auszudehnen.

Bei ihrem Vorschlag für eine Minderungsmöglichkeit um zwei bzw. vier Vertreter hat sich die Landesregierung von dem Beschluß des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6.12.1961 - 2 BvR 399/61 - leiten lassen.

Der Leitsatz lautet:

"Der Gesetzgeber wird durch das Gebot des grundsätzlich gleichen Erfolgswertes jeder Wählerstimme nicht gehindert, im Rahmen eines Kommunalwahlgesetzes der verschiedenen Größe der Wahlgebiete durch eine unterschiedliche Gestaltung des Wahlrechts in gewissem Umfange Rechnung zu tragen, wenn in jedem Wahlgebiet allen Stimmberechtigten das gleiche Stimmrecht gewährleistet bleibt und ungerechtfertigte Differenzierungen zwischen Wahlgebieten gleicher Größenordnung vermieden werden."

Aus den Gründen: "... Ferner wird der Gesetzgeber durch das Gebot des grundsätzlich gleichen Erfolgswertes jeder Wählerstimme nicht gehindert, in gewissem Umfange der verschiedenen Größe der Wahlgebiete durch eine unterschiedliche Gestaltung des Wahlrechts Rechnung zu tragen (vgl. dazu Beschluß vom 30. Mai 1961 - 2 BvR 366/60 - S. 30 f.), wenn in jedem Wahlgebiet allen Wahlberechtigten das gleiche Stimmrecht gewährleistet bleibt und ungerechtfertigte Differenzierungen zwischen Wahlgebieten gleicher Größenordnung vermieden werden. Diesem Erfordernis wird das nordrhein-westfälische Kommunalwahlgesetz dadurch gerecht, daß es für alle Gemeinden gleicher Größe einheitlich eine dem Aufgabekreis des Gemeinderates angemessene Vertreterzahl festgesetzt hat. ..."

Weitergehende Verringerungen als von der Landesregierung vorgeschlagen können aus verfassungsrechtlichen Gründen risikobehaftet sein, wobei das Risiko zunimmt, je mehr Flexibilität hinsichtlich der Größe der Vertretung eingeräumt wird. Das wird z.B. deutlich, wenn benachbarte Gemeinden der Größenklasse von 50.000 bis 100.000 Einwohnern im einen Falle die zulässige Zahl von 51, im anderen Falle eine um 25 v.H. reduzierte Zahl von 39 Vertretern hätten - letzteres entspräche der Größenklasse von 15.000 bis 30.000 Einwohnern. Eine Verringerung der Vertreterzahl bis zur nächstniedrigen Größenklasse erscheint allerdings durchaus vertretbar.

- b) Die Möglichkeit zur Verringerung der Zahl der Ratsvertreter kann in Gemeinden, die bisher 21 Vertreter hatten, dazu führen, daß Parteien, die die 5%-Sperrklausel nur geringfügig überschreiten, ohne Mandat bleiben. Dies wäre bei diesen Gemeindegrößen verfassungsrechtlich bedenklich.

Deshalb rege ich an, die Reduzierung unter die Zahl von 21 Vertretern auszuschließen und dem Vorschlag unter Buchstabe a) anzufügen:

"Die Zahl von 21 Vertretern darf nicht unterschritten werden."

- c) Eine Verminderung der direkt in den Kreistag zu wählenden Vertreter begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Veränderung auf ein Verhältnis entsprechend dem Verhältnis bei den Gemeinden oder auch eine generelle Herabsetzung steht in der Disposition des Landtags. Durch eine Verringerung der Direktmandate wird die Zahl der Überhangmandate tendenziell gemindert. Es bietet sich an, für die Kreise statt des derzeitigen Verhältnisses - zwei Drittel Direkt- und ein Drittel Listenmandate - das gleiche Verhältnis wie bei den Gemeinden zu wählen. In § 3 Abs. 2 Buchst. b wäre zu ändern:

Die Zahl 33 in 25,
die Zahl 37 in 28,
die Zahl 41 in 31,
die Zahl 45 in 34 und
die Zahl 49 in 37.

4. Artikel III Nr. 2 b) des Gesetzentwurfs
§ 3 Abs. 3 KWahlG, Maßgebende Bevölkerungszahl

Nach § 3 Abs. 3 KWahlG bleibt es für die folgende Wahlperiode bei der in Absatz 2 genannten Zahl der Vertreter,

wenn die Bevölkerungszahl sinkt oder über die in Absatz 2 genannten Grenzen steigt.

Diese Vorschrift bewirkt, daß bei der Kommunalwahl 1994 die Vertreterzahlen der Kommunalwahl 1989 maßgebend bleiben. Bei der Kommunalwahl 1989 sind die (fortgeschriebenen) Bevölkerungszahlen aufgrund der Volkszählung 1970 zugrundegelegt worden, weil zu dem nach § 87 Abs. 1 KWahlO maßgeblichen Stichtag die Bevölkerungszahlen gemäß der Volkszählung 1987 noch nicht vorlagen. Es wäre jedoch unverständlich und kaum zu vertreten, diese veralteten Zahlen auch noch für die Kommunalwahl 1994 fortwirken zu lassen. Eine Streichung des Absatzes würde das Problem lösen. In Artikel III (Änderung des Kommunalwahlgesetzes) wäre Nr. 2 Buchst. b hiernach wie folgt zu fassen:

"Absatz 3 wird gestrichen; der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3."

5. Artikel III Nr. 8 c) des Gesetzentwurfs

§ 10 Abs. 4 KWahlG, öffentliche Auslegung des Wählerverzeichnisses

Nach Auffassung des Vertreters des Nordrhein-Westfälischen Städte- und Gemeindebundes sollte auf die öffentliche Auslegung des Wählerverzeichnisses aus Datenschutzgründen verzichtet werden. Die öffentliche Auslegung habe durch die Übersendung der Wahlbenachrichtigungen seine Bedeutung verloren. Sie könnte mißbraucht werden, insbesondere weil melderechtliche Sperrern bei der öffentlichen Auslegung unbeachtet bleiben.

Näheres zur öffentlichen Auslegung des Wählerverzeichnisses regelt § 13 KWahlO. Danach sind sämtliche Wahlberechtigten ohne Rücksicht auf melderechtliche Auskunftssperren (§ 34 Abs. 5 Meldegesetz) in das Wählerverzeichnis aufzunehmen. Auf Verlangen kann allerdings das Geburtsdatum des Wahlberechtigten unkenntlich gemacht werden.

Ein bewußt unvollständig gehaltenes Wählerverzeichnis würde die Möglichkeit des Bürgers, sich von der ordnungsgemäßen Aufstellung des Wählerverzeichnisses zu überzeugen, einschränken. Ich vertrete deshalb nach wie vor die Auffassung, daß die Vollständigkeit des Wählerverzeichnisses und dessen öffentliche Auslegung mit zur Transparenz und Kontrolle aller Wahlvorbereitungen gehören. Diesem Grundsatz kommt Vorrang zu gegenüber Wünschen einzelner auf Geheimhaltung. Die tatsächliche Gefahr einer Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange durch die Offenlegung des Wählerverzeichnisses halte ich für sehr gering. Da das Wählerverzeichnis stimmbezirksbezogen angelegt wird (§ 9 KWahlO), muß jemand, der an Daten einer bestimmten Person interessiert ist, schon wissen, in welchem Teil einer Gemeinde die "gesuchte Person" wohnt. Probleme hat es jedenfalls wegen der öffentlichen Auslegung des Wählerverzeichnisses nie gegeben.

Wollte man wie in Baden-Württemberg Personen, die im Melderegister einen Sperrvermerk haben eintragen lassen, ausnehmen, wäre die Funktion der öffentlichen Auslegung deutlich beeinträchtigt.

6. § 13 Inkompatibilität

Die kommunalen Spitzenverbände regen eine Überprüfung der Unvereinbarkeitsvorschriften des § 13 KWahlG an. Nach ihrer Auffassung bestehen nicht zufriedenstellende Regelungen beispielsweise darin,

- daß noch ein Unterschied gemacht wird zwischen Angestellten und Beamten einerseits und Arbeitern andererseits,
- daß Polizeibeamte, die der Verkehrsüberwachungsbereitschaften bei den Regierungspräsidenten angehören, nicht wählbar sind,

- daß zwar Lehrer wählbar sind, nicht aber die Schulsekretärin,
- daß Beamte der Staatskanzlei nicht wählbar sind, obwohl die Staatskanzlei allenfalls im Rundfunkrecht Aufsichtsbefugnisse im kommunalen Bereich ausübt,
- daß ein Verwaltungsrichter, der mit kommunalverfassungsrechtlichen Streitigkeiten seiner Gemeinde befaßt ist, wählbar ist,
- daß für Nebentätigkeiten, die eine Wählbarkeit ausschließen können, keine konkrete Regelung besteht.

Die Vorschriften des § 13 KWahlG beruhen auf Art. 137 Abs. 1 GG, wonach die Wählbarkeit u.a. von Beamten und Angestellten - nicht aber von Arbeitern - des öffentlichen Dienstes gesetzlich beschränkt werden kann. Umfang und Grenzen der Inkompatibilität sind vom Gesetzgeber zu regeln.

Die Vorschriften des § 13 KWahlG gehen von der potentiellen Betroffenheit aus und gewährleisten die unbefangene Mandatsausübung im Grundsatz. Im Unterschied dazu stellen die Befangenheitsvorschriften des § 23 GO auf die konkrete Betroffenheit im Einzelfall ab. Nach § 13 KWahlG besteht Unvereinbarkeit, wenn es um die Mitgliedschaft in der Vertretung der Anstellungskörperschaft geht (Beispiel: Schulsekretärin), sowie in den Fällen, in denen ein Beamter oder Angestellter in eine Organisation eingebunden ist, die Aufsichtsbefugnisse ausübt, unabhängig davon, ob diese durch den Betroffenen selbst wahrgenommen werden. Für untauglich halte ich eine Einschränkung der Inkompatibilität bei Aufsichtsbehörden auf die Fälle, in denen Beamte oder Angestellte vorbereitend oder entscheidend unmittelbar Aufgaben in der Kommunal- oder Fachaufsicht über die Gemeinden und Kreise (so die Niedersächsische Gemeindeordnung) wahrnehmen. Eine solche tätigkeitsbezogene Inkompatibilität könnte dienstrechtliche Entscheidungen beeinflussen. Sie könnte dazu führen, daß es in einer Behörde Arbeitsstellen gäbe, deren Inhaber ein kommunales Mandat

wahrnehmen könnten, und solche, deren Inhabern dies verwehrt bliebe. Schon die Besetzung einer jeden Stelle durch den Dienstherrn könnte von dem Gesichtspunkt mitbestimmt sein, ob sie dem Verwaltungsangehörigen ein kommunales Mandat ermöglicht oder nicht. Die Organisationshoheit des Dienstherrn, die für den Arbeitsablauf und den Dienstfrieden von wesentlicher Bedeutung ist, würde so erheblich eingeschränkt.

Dabei möchte ich offen lassen, ob eine Sondervorschrift für Bedienstete der Polizei, die ausschließlich Aufgaben der Verkehrsüberwachung auf Autobahnen und autobahnähnlichen Straßen wahrnehmen, gerechtfertigt sein könnte.

7. §§ 40, 41 Wahlprüfung

Die Forderung der kommunalen Spitzenverbände nach Abkürzung des Wahlprüfungsverfahrens wird mit der langen Dauer einzelner Wahlprüfungsverfahren begründet.

Bei kommunalen Wahlprüfungsangelegenheiten handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verfahren nichtverfassungsrechtlicher Art. Darüber entscheiden seit jeher - nicht nur in Nordrhein-Westfalen - die Verwaltungsgerichte.

Das Land ist insofern an die Vorschriften der VWGO gebunden. Diese eröffnet zwar in § 40 Abs. 1 Satz 2 grundsätzlich die Möglichkeit, ein besonderes Wahlprüfungsgericht zu schaffen. Für Nordrhein-Westfalen ist dabei jedoch Art. 74 LV von Bedeutung. Diese Verfassungsbestimmung besagt, daß der Betroffene gegen Anordnungen, Verfügungen und Unterlassungen der Verwaltungsbehörden die Entscheidung der Verwaltungsgerichte anrufen kann (Abs. 1) und daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch selbständige Gerichte in mindestens zwei Stufen ausgeübt wird (Abs. 2). Die Generalklausel des Art. 74 Abs. 1 Satz 1 LV mag in der Fassung enger sein als die Generalklausel des § 40 Abs. 1 VWGO. "Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden" im

Sinne von Art. 74 Abs. 1 Satz 1 LV sind aber jedenfalls dasselbe wie die in § 42 VwGO genannten Verwaltungsakte (vgl. Geller-Kleinrahm-Dickersbach, Die Verfassung des Landes Nordrhein - Westfalen (Kommentar), 3. Aufl., Art. 74 Anm. 2). Daß die Wahlprüfungsentscheidungen des Rates gemäß § 40 Abs. 1 KWahlG als Verwaltungsakte zu qualifizieren sind, ist durch die Rechtsprechung geklärt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 28.11.1980 - 15 A 1660/80 -, DVBl. 1981 S. 874; seitdem ständige Rechtsprechung).

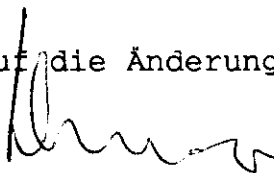
Da der (einfache) Landesgesetzgeber an die Vorgaben der Landesverfassung, wonach die Verwaltungsgerichtsbarkeit in mindestens zwei Stufen ausgeübt wird, gebunden ist, ließe sich also auch mit der Einrichtung eines besonderen Wahlgerichts für kommunale Wahlprüfungsverfahren gegenüber dem derzeitigen Zustand kaum eine Verkürzung erreichen. Es kann deswegen dahinstehen, ob gegen ein solches Sondergericht nicht auch andere Gründe anzuführen wären.

8. Artikel III Nr. 35 des Gesetzentwurfs
§ 46a Wahl der Bezirksvertretungen
hier: Wohnung des Wahlberechtigten

Der Vorschlag der Landesregierung sollte klarstellen, daß die (ortsbezogene) Wahlberechtigung am Wahltag gegeben sein muß. Hierzu hat es des öfteren Anfragen gegeben.

Der Hinweis des Städtetags auf praktische Schwierigkeiten, insbesondere darauf, daß der nach dem Stichtag von einem Stadtbezirk in den anderen umgezogene Wähler bei Verwirklichung dieses Vorschlags zwei Wahllokale - für die Wahl des Ratsvertreters und für die Wahl des Bezirksvertreters - aufsuchen müsse, ist indes nicht von der Hand zu weisen.

Auf die Änderung könnte deshalb verzichtet werden.



(Dr. Schnoor)