

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ✉ 40204 Düsseldorf
Juristische Fakultät, Lehrstuhl Prof. Morlok

Landtag Nordrhein-Westfalen
Referat I.1/A11
z. Hd. Sabine Arnoldy
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
Per E-Mail an: sabine.arnoldy@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
16/386
A11

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Rechtstheorie und
Rechtssoziologie

Prof. Dr. Martin Morlok

Telefon 0211-81 15351
Telefax 0211-81 11460
ls.morlok@uni-duesseldorf.de

Düsseldorf, 25.01.2013

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes, Drs. 16/120, 16/1468; Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am 1. Februar 2013

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.81
Ebene 01 Raum 51

www.uni-duesseldorf.de

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, Ihnen im Rahmen der Anhörung als Sachverständiger zur Verfügung stehen zu dürfen.

Der zu begutachtende Gesetzentwurf zur Zusammenlegung der (Ober-) Bürgermeister- und Landratswahlen mit den allgemeinen Kommunalwahlen begegnet im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit geltendem Verfassungsrecht keinen ernstlichen Bedenken.

Das beabsichtigte Vorhaben bewirkt zunächst die üblichen Vorteile, die mit der Bündelung mehrerer Wahlen an einem Termin einhergehen. Damit wird erreicht, dass Kosten für eine gesamte Wahl entfallen, womit dem grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung getragen wird. Dem Gesetzgeber bleibt es weitgehend überlassen, wie er der allgemeinen Vorgabe, Kosten zu vermeiden und damit den Steuerzahler nicht zu überlasten, nachkommt. Die finanzielle Erleichterung durch den Wegfall von Kosten für die Durchführung einer Wahl fügt sich jedenfalls in den Auftrag der Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns ein. Eine Erleichterung und Entlastung ist auch für Wahlhelfer und die politischen Parteien zu verzeichnen.

Ein weiterer aus demokratietheoretischer Sicht zu begrüßender Effekt ist die Möglichkeit einer erhöhten Wahlbeteiligung, wenn sich die Relevanz des Wahltermins verdoppelt. Zwar kann das Ausmaß der erhöhten Bereitschaft der Kommunalbürger, ihren politischen Willen durch Stimmabgabe

zu äußern, nicht sicher prognostiziert werden. Gerade für die gemeinsame Durchführung zweier inhaltlich sehr ähnlicher – der jeweilige Wahlkampf wird sich im vorliegenden Fall auf die gleichen kommunalpolitischen Themen beziehen – Wahlen kann nicht mit einer immensen Steigerung der Wahlbeteiligung gerechnet werden.

Die demokratische Legitimationsfunktion von Wahlen wird gestärkt, wenn eine größere Zahl der Wahlberechtigten ihren politischen Willen auch tatsächlich im Wahlakt äußert. Dies führt zu einer umfassenderen Repräsentation des Volkssouveräns. Der Stellenwert des demokratischen Zugewinns bei einer vermehrten Beteiligung der Wähler ist daher so hoch einzuordnen, dass allein ein geringer Anstieg der tatsächlich Wählenden ausreichen kann, um den Versuch der Wahlzusammenlegung zu unternehmen. Bereits die Erfahrungen mit erhöhter Wahlbeteiligung nach anderen Wahlzusammenlegungen machen ein – wenn auch nur geringfügig – gesteigertes Interesse der Wähler auch im vorliegenden Fall wahrscheinlich.

Neben diesen generellen positiven und für alle Wahlen geltenden Effekten soll mit dem vorliegenden Ansinnen vor allem eine kommunalpolitische Veränderung erreicht werden. Auf dieses Ziel ist das hauptsächliche Augenmerk der Begutachtung zu legen. Die beiden Vertretungsorgane – Bürgermeister und Rat in den Gemeinden sowie Landrat und Kreistag in den Kreisen – sollen politisch stärker gleichgerichtet sein, um eine mögliche gegenseitige Blockade der Vertretungsorgane zu verhindern.

Die Entscheidung des Landesgesetzgebers für einen politischen Gleichlauf hat die Dignität eines Parlamentsbeschlusses, hier sogar in Form eines Gesetzes. Der Landesgesetzgeber ist dazu legitimiert, das Gemeinwohl zu definieren, dabei genießt er notwendigerweise einen weiten Entscheidungsspielraum. Dieser ist jedoch in den Rahmen der Verfassung gestellt. Es lässt sich kein unumstößliches Gebot der strikten Eigenständigkeit von Bürgermeister und Rat bzw. Landrat und Kreistag aus der Landesverfassung oder dem Grundgesetz ableiten, das der legislativen Entscheidung von vornherein entgegensteht.

Die Zusammenlegung der Wahlen der Vertretungsorgane durch eine Kürzung oder Verlängerung laufender Wahlperioden zu erreichen, ist verfassungsrechtlich risikobehaftet. Der Landesgesetzgeber, also eine vom ursprünglichen Legitimationssubjekt verschiedene Macht, beeinträchtigt dabei die Realisierung der ursprünglichen Wahlbetätigung. Schließlich brachten die Wähler bei der Wahl zum Ausdruck, dass die gewählte Person für die festgelegte Zeit dieses Amt ausüben soll. Wird dieser Zeitraum verkürzt, so beeinflusst dies auch diese Willensäußerung. Die angestrebte Zusammenlegung offenbart sich also als eine Beeinträchtigung der Verwirklichung des Volkswillens in der zeitlichen Dimension.

Der vorliegende Gesetzentwurf ändert allerdings zukünftige Wahlperioden, greift also in den einmal artikulierten Wählerwillen nicht ein. Der Landesgesetzgeber kann sich dabei auf seine Kompetenz zur Regelung des Kommunalwahlrechts berufen. Im System der verschiedenen Rechtsquellen der Bundesrepublik gestaltet er das Kommunalverfassungsrecht maßgeblich aus.

Verfassungsrechtlich problematischer erscheint hingegen das einmalige Niederlegungsrecht für Bürgermeister und Landräte aus Art. 5 § 5 des Änderungsgesetzes. Es geht hierbei um die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines Anreizes des Gesetzgebers für Hauptverwaltungsbeamte, früher aus ihrem Amt zu scheiden. Fraglich ist dabei, ob durch diesen Anreiz in unzulässiger Weise in die laufenden Wahlperioden eingegriffen wird. Im Ergebnis dürfte allerdings der tragende Grund für die Verfassungsmäßigkeit eines solchen Rechts die Tatsache sein, dass – im Gegensatz zu der Konstellation eines Eingriffs in die laufende Wahlperiode unmittelbar durch ein Gesetz – die Ausübung des Niederlegungsrechts von der autonomen Entscheidung des Gewählten getragen ist und letztlich seinen rechtlichen Handlungsspielraum erweitert.

Sollten Sie im Vorfeld der Anhörung noch Rückfragen zu meiner vorangegangenen Stellungnahme haben, stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichem Gruß



(Prof. Dr. Martin Morlok)