



Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform

52. Sitzung (öffentlich)

28. Mai 2008

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 14:55 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokoll: Michael Roeßgen, Eva-Maria Bartylla, Günter Labes

Verhandlungspunkt:

Gesetz über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen	3
---	----------

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 14/6512

Öffentliche Anhörung

Mündliche Stellungnahmen	3
---------------------------------	----------

Fragerunde	21
-------------------	-----------

Organisation/Verband	Sachverständige/r	Stellungnahmen	Seite
Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf	Hans-Gerd von Lennep	14/1898	3
Landkreistag NRW, Düsseldorf	Marco Kuhn	14/1900	4
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen	Prof. Dr. Frank Bätge	14/1908	6
Universität Osnabrück, Institut für Kommunalrecht	Apl. Prof. Dr. Thorsten Koch	14/1901	8
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Rechtslehre und Rechtssoziologie	Prof. Dr. Martin Morlok	14/1920	10
Landeshauptstadt Hannover	Hubert Harfst, Wahlleiter	14/1907	13
Stadt Dortmund	Peter Spaenhoff, Fachbereichsleiter Bürgerdienste/Leiter des Wahlbüros der		14
Stadt Mönchengladbach	Norbert Bude, Oberbürgermeister	14/1909	15
Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen, LAGA NRW, Düsseldorf	Tayfun Keltek, Vorsitzender	14/1896	16
Sozialdemokratische Gesellschaft für Kommunalpolitik in NRW, SGK Düsseldorf	Bernhard Daldrup	14/1910	17
Mehr Demokratie e. V., Köln	Alexander Slonka	14/1905	19
Grüne Jugend NRW, Düsseldorf	Eike Thomas Block, Mitglied im Landesvorstand	14/1906	20

Gesetz über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 14/6512

Öffentliche Anhörung

Vizepräsident Edgar Moron eröffnet die Sitzung, begrüßt die geladenen Sachverständigen sowie die Abgeordneten, Medienvertreter und Zuhörer und weist auf den Fragenkatalog der Fraktionen hin, der der Einladung E 14/1159 beigelegt ist.

Im Hinblick auf den überschaubaren Kreis der Anzuhörenden empfiehlt er, die Anhörung in einem Block durchzuführen und bittet die Sachverständigen, sich in ihrer mündlichen etwa fünfminütigen Stellungnahme auf ihre wesentlichen Kernaussagen zu konzentrieren. Danach werde dann die Nachfragerunde für die Abgeordneten eröffnet.

Mündliche Stellungnahmen

Hans-Gernd von Lennep (Städte- und Gemeindebund NRW): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Sie haben die schriftliche Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes erhalten. Sie sehen daraus, dass sich das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes mehrheitlich im Sinne des Gesetzentwurfes für die Zusammenlegung der Kommunalwahl mit der Europawahl 2009 ausgesprochen hat.

Hieraus folgt gleichzeitig, dass nach unserer Bewertung die rechtlichen Bedenken – etwa die genaue Bestimmung des Wahltermins, die Verkürzung der nächsten Wahlperiode, Ausschluss von Jungwählern – in ihrer Relevanz nicht dahin gehend beurteilt werden, dass die durch die Verfassung gesetzten Grenzen überschritten sind.

Es gibt kein ausdrückliches Verbot der Zusammenlegung von Kommunalwahlen und anderen Wahlen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes und der Landesverfassungsgerichte bedarf es für die Zusammenlegung von Wahlen einer gesetzlichen Regelung, die ihrerseits auf einem rechtfertigenden Grund zu beruhen hat. Ziel ist es, eine dauerhafte Bündelung der Wahltermine zu erreichen. Hiermit verbunden ist die Prognose einer höheren Wahlbeteiligung und der Reduzierung von Kosten.

Es gibt, soweit ersichtlich, keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung, die die Kombination der Zusammenlegung von Kommunalwahl und Europawahl für verfassungswidrig hält und eine Verletzung der Prinzipien Gleichheit der Wahl oder Chancengleichheit hiermit verbunden sieht – im Gegensatz zur Zusammenlegung von Kommunalwahl und Bundestagswahl laut Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg. Dabei muss man allerdings berücksichtigen, dass das

Kommunalwahlsystem in Baden-Württemberg wesentlich stärker von Elementen der Persönlichkeitswahl geprägt ist als in Nordrhein-Westfalen.

Problematisch im Einzelfall ist nach unserer Einschätzung in der Tat das zeitliche Nebeneinander von Amtierenden und Gewählten. Aber auch hier gehen wir davon aus, dass die Ratsmitglieder ihrer nach § 43 GO obliegenden Verpflichtung nachkommen und nur nach ihrer freien und durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung handeln.

In Ergänzung zu unserer Stellungnahme möchte ich im Hinblick auf die Reaktion aus der Mitgliedschaft die Regelung in Art. 2 Nr. 3 problematisieren, wonach die erste Sitzung des Rates innerhalb von drei Wochen stattfinden muss. Nach der jetzt vorgesehenen Regelung fällt damit die erste Sitzung immer in die Sommerferien. Das wird für die ehrenamtlichen Ratsmitglieder sehr wahrscheinlich kaum zumutbar sein. Wir laufen jedenfalls Gefahr, dass die erste Sitzung, die immerhin mit der Amtseinführung des Bürgermeisters, der Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeister sowie der Bildung und Besetzung der Ausschüsse verbunden ist, nicht die volle Präsenz der Ratsmitglieder haben wird.

Wir sind darüber hinaus der Auffassung, dass die Regelung in Art. 11 § 2 Satz 2 nicht überzeugend begründet ist. Im Fall des Ausscheidens aus dem Amt nach dem 1. September 2008 soll der Bürgermeister am Tag der Kommunalwahl gewählt werden. Das ist eine Regelung, die vor Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom Oktober 2007 abgeschafft worden ist. Sie soll jetzt wieder eingeführt werden, obwohl wir nach der geltenden Rechtslage die Regelung haben, dass der Wahltermin von der Aufsichtsbehörde festgelegt wird und § 65 GO die Wahl spätestens sechs Monate nach dem Ausscheiden des Amtsinhabers vorschreibt. Das heißt theoretisch: Für jeden, der nach dem 31. 12. vorzeitig aus dem Amt tritt, wäre es möglich, dass auch die Aufsichtsbehörde den Wahltermin auf den Tag der Kommunalwahl legt.

Bezüglich der Änderung des § 27 möchten wir doch darauf hinweisen, dass die beabsichtigte Novellierung des § 27 in Vorbereitung und diese Vorbereitung auch schon weit gediehen ist. Es wäre theoretisch möglich, dass man den § 27 GO noch rechtzeitig ändert und sich insofern über die jetzt vorgeschlagene Änderung hinaus eine weitere ergeben wird. Was das Ergebnis angeht, darf ich die Beratungen des Städte- und Gemeindebundes dahin gehend zusammenfassen, dass wir uns für eine Zusammenlegung der Kommunalwahl mit der Wahl zum Ausländerbeirat aussprechen werden.

Marco Kuhn (Landkreistag NRW): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst herzlichen Dank für die Gelegenheit zur mündlichen Stellungnahme. Wir haben eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, auf die ich zunächst verweisen will. Ich will in aller Kürze die wesentlichen Punkte unserer schriftlichen Stellungnahme zusammenfassen.

Zum Ersten: Der Landkreistag ist grundsätzlich für eine Zusammenlegung von Wahlterminen. Wir versprechen uns davon vor allem eine Reduzierung des damit vor al-

lem auf kommunaler Seite verbundenen Aufwands und eine Vorbeugung gegenüber der Wahlmüdigkeit aufseiten der Bürgerinnen und Bürger und insofern einen Beitrag zur Erhöhung der Wahlbeteiligung.

Des Weiteren ist der Landkreistag auch für eine künftige Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahl mit der Europawahl. Zusätzlich zu den gerade genannten Vorteilen versprechen wir uns insbesondere von dieser Konstellation, dass dadurch die kommunalen Themen in der öffentlichen Wahrnehmung und in der öffentlichen Diskussion den ihnen gebührenden Platz erhalten. Das zeigt jedenfalls auch die Erfahrung aus anderen Bundesländern. Die kommunalen Themen würden also in der öffentlichen Wahrnehmung nicht verdrängt, wie es bei einer Zusammenlegung mit der Bundestagswahl aus unserer Sicht eventuell zu befürchten wäre.

Unbeschadet von dieser grundsätzlich zustimmenden Einschätzung will ich noch mit Blick auf den Vollzug des vorliegenden Gesetzentwurfs einen Punkt ansprechen, den auch Herr von Lennep gerade schon angesprochen hat, nämlich die Fristenregelung – so nenne ich es mal – bezogen auf die konstituierende Sitzung.

Wie gerade schon von Herrn von Lennep ausgeführt, haben auch wir die große Sorge, dass damit regelmäßig die konstituierende Sitzung zu Beginn der Sommerferien stattfindet. Ich erinnere daran, dass nach meinem Kenntnisstand die Sommerferien in 2014 Anfang Juli beginnen. Genau in diesen Zeitraum würde dann auch die konstituierende Sitzung der Räte und der Kreistage fallen.

Ich will das in aller Kürze einmal erläutern: Es geht zunächst darum, dass nach dem Wahltag, der irgendwann Anfang/Mitte Juni stattfinden würde, zunächst die Wahl Niederschriften aus den Wahlbezirken zu prüfen sind. Auf der Basis dessen muss dann das Wahlergebnis festgestellt und dem Innenministerium mitgeteilt werden. Dafür ist dann schon, etwas lax formuliert, die erste Woche ins Land gegangen. Anschließend müssen diejenigen, die neu gewählt worden sind, mit der entsprechenden Frist entsprechend benachrichtigt werden, um diese Wahl anzunehmen. Dafür geht mindestens die zweite Woche ins Land. Auf dieser Basis kann dann erst zur konstituierenden Sitzung eingeladen werden, wobei auch die entsprechenden Ladungsfristen zu beachten sind. Die sind nach meinem Kenntnisstand in der Regel mindestens eine Woche, oftmals länger. Somit sind wir dann schon bei gut dreieinhalb Wochen, mitunter sogar bei einem längeren Zeitraum, sodass sich aus dieser Folge, die logisch einzuhalten ist, eben erklärt, dass wir, wie eben gesagt, in die Sommerferien hineingeraten.

Das ist, so denken wir, den ehrenamtlichen Mandatsträgern, die vorher einen unter Umständen harten Wahlkampf bestritten und dann eben in die Sommerferienzeit hinein diese wichtige konstituierende Sitzung – das hatte Herr Lennep eben schon erläutert – zu bestreiten haben, kaum zumutbar.

Abgesehen von diesen Bedenken, was den Vollzug des Gesetzes angeht, haben wir keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

Wir gehen davon aus, dass der Gesetzgeber insofern einen Ermessensspielraum hat, was die Festlegung des Wahltermins angeht. In Wahrnehmung dieses Ermessensspielraums ist er auch frei, die einmal getroffene Entscheidung zu ändern, wie

es im vorliegenden Fall geplant ist. Maßstab für diese Entscheidung sind allein die Wahlrechtsgrundsätze und die verfassungsrechtlichen Prinzipien. Die sind nach unserer Einschätzung im vorliegenden Fall nicht verletzt, sodass ich aus unserer Sicht zu dem Ergebnis komme, dass das politisch vielleicht anders bewertet werden kann, aber rechtlich keine Bedenken gegen diesen Gesetzentwurf vorliegen.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Auch ich möchte mich recht herzlich bedanken, dass ich die Gelegenheit habe, heute vor Ihnen vorzutragen.

Ich möchte meine schriftliche Stellungnahme nicht wiederholen, sondern in vielleicht zwei Punkten akzentuieren und Ihr Augenmerk auf zwei Problembereiche lenken, worüber man sich im Klaren sein sollte.

Die erste Thematik betrifft die Problematik der unbedingten Verweisung auf den Zeitpunkt der Europawahl. Das heißt, anders als in anderen Kommunalwahlgesetzen, die teilweise auch eine solche Zusammenlegung haben, besteht hier die Besonderheit, dass in jedem Fall am Tag der Europawahl die allgemeinen Kommunalwahlen entsprechend stattfinden sollen.

Die zweite Thematik, auf die ich kurz eingehen werde, ist dann die verfassungsrechtliche Problematik der mehrmonatigen Zeitspanne zwischen der Wahl und dem Ende der Wahlperiode beziehungsweise dann der konstituierenden Sitzung, wie sie für das Jahr 2009 nach dem Gesetzentwurf vorgesehen ist.

Zur ersten Problematik, dem Problem der unbedingten Verweisung. Durch den Verweis wird letztlich die Entscheidung darüber, wann die Kommunalwahlen stattfinden, in die Hände der Bundesregierung gelegt, die diese dann aufgrund entsprechender Vorgaben des Rates der Europäischen Union zu treffen hat. Der Rat hat also die Möglichkeit einen einheitlichen Termin festzulegen, und dafür ist der sogenannten Direktwahlakt maßgeblich. Von diesem einheitlichen Termin, der in der Regel im Juni stattfinden soll, kann der Rat, falls es unmöglich ist, eine Wahlterminierung für den Juni vorzusehen, auch abweichen, das heißt, er kann die Wahl zwei Monate vorher bis einen Monat danach ansetzen.

Diese Problematik ist nicht nur theoretisch, sondern schon zweimal aufgetreten. Und jetzt hat man 27 Mitgliedstaaten – es waren ja mal 9 –, sodass es auch praktisch nicht ganz unproblematisch ist, ohne Weiteres einen einheitlichen Wahltermin zu finden.

Wenn man stark auf den Zeitpunkt der Europawahl verweist, dann kommen wir zu Kollisionen, und zwar zu Kollisionen mit unserem Kommunalwahlgesetz und der Kommunalwahlordnung, die teilweise überjährige Fristen vorsehen, das heißt 18-Monats-Fristen, 15-Monats-Fristen, die entsprechend für die Wahlorgane und Parteien, Wählervereinigungen und Einzelbewerber von Bedeutung sind. Der Rat der Europäischen Union kann sich aber, wie gesagt, Zeit lassen. Das macht er auch. Nach die Auskunft des Bundeswahlleiters haben wir erst Mitte 2008, das heißt also ein Jahr vor Ablauf der Wahlperiode der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes,

Kenntnis bekommen, wann die Europawahl verbindlich stattfindet. Dann aber laufen schon bestimmte Fristenregelungen nach dem Kommunalwahlgesetz.

Ich halte das für problematisch und habe das auch entsprechend dargestellt. Das heißt, wir haben eine dynamische Verweisung, die sich nicht ohne Weiteres widerspruchsfrei in unser System einordnen lässt.

Gleiches gilt dann auch für die Dauer der Wahlperiode, die aufgrund dieser Abweichungskompetenz des Rates nicht mehr garantiert auf fünf Jahre gehalten werden, wie es aber in der GO und in der Kreisordnung manifestiert ist.

Die zweite Thematik betrifft die mehrmonatige Zeitspanne zwischen der Wahl einerseits und dem Ende der Wahlperiode beziehungsweise der konstituierenden Sitzung andererseits. Wir haben zwischen Wahl und Ende der Wahlperiode einen Zeitraum von vier Monaten und 13 Tagen und zwischen der Wahl und der konstituierenden Sitzung einen Zeitraum bis zu fünf Monaten und fünf Tagen. Das kollidiert mit dem Demokratieprinzip – oder gefährdet es nach meinem Dafürhalten sogar –, an das die Kommunen aufgrund der Art. 20 und 28 auch gebunden sind. Das heißt, bei der Wahl der kommunalen Vertretung müssen diese Grundsätze auch beachtet werden.

Aus dem Demokratieprinzip hat die rechtsprechende Literatur drei Dinge entwickelt: zum einen das Gebot aktueller Legitimation. Die gewählten Vertreter müssen also weitgehend das Wahlvolk repräsentieren. Und da haben wir ein Problem. Wenn wir nämlich den Wahltag so weit nach vorne legen, dass dann ein erheblicher Teil der zu Beginn der Wahlperiode wahlmündigen Bürger, die beispielsweise in die Stadt gezogen sind oder das Wahlalter mit 16 zu Beginn der Wahlperiode, also am 20. Oktober 2009, erreichen, keine Möglichkeit hatte, die kommunalen Vertreter, die dann für fünf Jahre das Wahlvolk repräsentieren, zu wählen. Diese Zeitspanne ist nicht unerheblich. Was das Erreichen des Wahlalters und die Umzugsthematik anbelangt, müsste nach meinem Dafürhalten noch einmal sorgsam abgewogen werden, wie viele Leute das im Schnitt wären.

Der zweite aus dem Demokratieprinzip resultierende Gesichtspunkt ist der Erhalt der Funktionsfähigkeit amtierender Vertretungen. Das heißt, der Gesetzgeber hat im Grunde eine Schutzverpflichtung. Er muss sich auch vor den amtierenden Vertretungen stellen. Formalrechtlich behalten sie voll ihre Kompetenzen – das sehe ich auch so; das muss man auch so sehen –, allerdings sind sie auch nach Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes und des OVG Lüneburg sicherlich faktisch geschwächt durch die aktualisierte Willensbekundung des Souveräns, der Bürgers, der zwischenzeitlich, das heißt viereinhalb Monate vor Beginn der Wahlperiode, eine andere Entscheidung getroffen hat.

Diese Gefährdung des Demokratieprinzips steigt natürlich mit der Dauer der Überlappung. Wir werden also immer technische Zeiträume haben, in denen vor Beginn der Wahlperiode eine Wahl stattfinden muss. Aber die Literatur und die Rechtsprechung hält einen im Schnitt dreimonatigen Zeitraum noch für weitgehend unproblematisch. Hier testen wir diesen Zeitraum sehr weitgehend aus, indem wir bei vier Monaten und 13 Tagen liegen.

Die andere Perspektive, also der andere Aspekt, der auf das aktuelle Wahlvolk abstellt, ist das Gebot unverzüglicher Umsetzung des Wählerwillens. Das heißt, der Wähler, der im Juni wählt, wenn die Europawahl im Juni stattfindet, muss quasi bis zu fünf Monaten und fünf Tage warten, bis der Rat nach seiner konstituierenden Sitzung dann tatsächlich arbeitsfähig ist, die Ausschüsse gebildet worden sind und sich konstituiert haben und. Das entspricht ca. 9 % der Wahlperiode und ist auch vor diesem Hintergrund nicht ganz unproblematisch.

Das alles ist natürlich abzuwägen mit dem gesetzgeberischen Ermessen, mit den Gründen, die vorgetragen worden sind. Nur: Das muss man auch sehr differenziert sehen. Unproblematisch und anerkannt ist, dass zur Herstellung der Arbeitsfähigkeit ein technischer Zeitraum gewährleistet werden muss, das heißt ein Zeitraum, in dem die Gewählten benachrichtigt werden, ihre Wahl annehmen können und sich dann die Gremien bilden. Dieser Zeitraum wird bis zu drei bis sechs Wochen allgemein anerkannt.

Die Sicherung hoher Wahlbeteiligung ist natürlich ein wichtiges Ziel, wobei wir nach meinem Dafürhalten auf die Kommunalwahl abstellen müssen, weil sie der Regelungsgegenstand ist, den der Landesgesetzgeber kompetent zu regeln hat. Wenn ich das aber mit dem langen Aufschub, den der wählende Bürger fünf Monate hinnehmen muss, abwäge, ist es nicht ohne Weiteres so, dass die erhoffte höhere Wahlbeteiligung diesen Aufschub, das heißt also die Verwehrung der unmittelbaren Geltung des Wählerwillens, überwiegt. Insofern habe ich Bedenken, ob man die Interessen wahlmüder Bürger über die Interessen derjenigen stellen kann, die gewählt und einen unmittelbaren Anspruch darauf haben, dass ihre Wahlstimmen unmittelbar Erfolg haben.

Die Einsparung von Kosten ist auch angesprochen worden. Aber sie ist auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg keine Rechtfertigung für eine Gefährdung des Demokratieprinzips.

Wir müssen auch darauf achten, dass wir jede Wahl einzeln betrachten. Die Vorteile für eine dauernde Zusammenfügung von Europa- und Kommunalwahl können nicht dafür erwähnt werden, dass wir in 2009 einen solchen möglichen Eingriff zu konstatieren haben.

Apl. Prof. Dr. Thorsten Koch (Universität Osnabrück): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte die schriftliche Stellungnahme ganz kurz in einigen schlaglichtartigen Thesen zusammenfassen und zuspitzen.

Mit dem Gesetzentwurf werden zwei Ziele verfolgt: zum einen die dauerhafte Zusammenlegung von zwei Wahlen über die nächste Wahlperiode hinweg für mehrere Wahlperioden, zum anderen die „Einsparung“ einer einzelnen Wahl zur Vermeidung eines dichten Aufeinanderfolgens zahlreicher Wahlen innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums von ungefähr einem Dreivierteljahr.

Beide Ziele schienen mir grundsätzlich legitim zu sein: zum einen mit Blick auf den bereits genannten Aspekt der Wahlmüdigkeit, wenn Wahlen sehr dicht aufeinander folgen, zum anderen durchaus auch mit Blick auf den Umstand, dass bei gleich lan-

gen Wahlperiode innerhalb eines relativ dichten Zeitraums jeweils dann nach Ablauf der Wahlperiode zwei Wahlen durchzuführen sind, was jeweils den doppelten Aufwand nicht nur kostenmäßig, sondern auch organisatorisch mit Blick auf die Beschaffung von Wahlhelfern und dergleichen hervorruft.

Wir haben es also mit einem legitimen gesetzgeberischen Ziel, das immer Ausgangspunkt einer verfassungsrechtlichen Betrachtung sein muss, zu tun; nur legitime gesetzgeberische Ziele können überhaupt verfolgt werden.

Dieses legitime gesetzgeberische Ziel wird hier in einer Weise umgesetzt, die zwei verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen hat, zum einen mit Blick auf die Bestimmtheit des Wahltages, zum anderen mit Blick auf die in einem Einzelfall eintretende zeitliche Divergenz zwischen Wahltag und Ende der Wahlperiode.

Was die Bestimmtheit des Wahltages anbetrifft, ist festzustellen, dass die Verknüpfung des Wahltages der Kommunalwahlen mit dem Wahltag der Europawahlen insofern eindeutig bestimmt ist, als feststeht, dass die Kommunalwahl am Tag der Europawahl stattfindet. Insofern kann man nur noch die Frage stellen, ob irgendwelche Bedenken gegen die Bestimmtheit des Wahltages der Europawahl bestehen.

Die Europawahltag sind durch den Direktwahlakt und die daran anknüpfenden Vorschriften des bundesdeutschen Rechts so bestimmt, dass im Regelfall der Wahltag am ersten oder zweiten Sonntag im Monat Juni stattfindet. Das heißt, die vorgesehene gesetzliche Regelung hat zur Folge, dass im Regelfall der Wahltag für die Kommunalwahlen der erste oder zweite Sonntag im Juni sein wird. Mir scheinen gegen die Bestimmtheit einer solchen Festlegung keinerlei wie auch immer geartete Bedenken ersichtlich zu sein. Andere Wahltag sind durchaus unbestimmt. Das niedersächsische Kommunalwahlgesetz etwa sieht nur vor, dass der Wahltag für die Kommunalwahlen von der Landesregierung bestimmt wird.

Diesen Punkt möchte ich dahin gehend beurteilen, dass gegen die Bestimmtheit des Wahltages grundsätzlich keine Bedenken bestehen. Bedenken könnte man allenfalls deshalb hegen, weil ausnahmsweise und unter besonderen tatbestandlichen Voraussetzungen eine Schwankungsbreite des Tages der Europawahl von insgesamt drei Monaten um den eigentlich gesetzlich vorgesehenen Tag der Europawahl besteht.

Allerdings muss der Gesetzgeber nicht für jeden exzeptionellen Sachverhalt jeweils die äußersten Vorkehrungen treffen. Wir haben bislang in wenigen Fällen zwar Verlegungen des Europawahltag erlebt, aber dabei stand immer maximal eine Woche im Raum. Von der Möglichkeit, die der Direktwahlakt insoweit eröffnet, ist seit 1979 und damit seit 30 Jahren noch nie Gebrauch gemacht worden. Ich sehe auch nicht, dass das in absehbarer Zeit zu erwarten ist. Wenn dies passieren sollte, müsste dies im Übrigen ein Jahr vor der Wahl geschehen. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber, wenn sich daraus eine Konfliktlage ergeben sollte, immer noch die Möglichkeit hat, auch durch gesetzliche Regelungen gegenzusteuern.

Ich hätte deswegen gegen die Bestimmtheit des Wahltages im Ergebnis keine Bedenken.

Es bleibt die von Herrn Bätge eben schon angesprochen Frage der zeitlichen Divergenz zwischen dem Wahltag und dem Ende der Wahlperiode. Dies führt zurück auf den Ausgangspunkt, nämlich auf das legitime gesetzgeberische Ziel. Wenn sich der Gesetzgeber dafür entscheidet, dieses Ziel zu verfolgen, also die Nulllösung, alles so zu lassen, wie es ist, nicht weiterverfolgt, was er nicht muss, dann gibt es im Grunde nur die Möglichkeit, entweder die laufende Wahlperiode der Räte zu verkürzen, oder aber in einem Einzelfall diese zeitliche Divergenz hinzunehmen.

Nun ist es so, dass sich eine exakte Zeitspanne, innerhalb dessen eine Wahl vor Beginn einer Wahlperiode stattzufinden hat, verfassungsrechtlich ganz schwer ableiten lässt. Nach der gegenwärtigen Staatspraxis würde ich allerdings eine Zeitspanne von zwei bis drei Monaten immer als im Rahmen der Toleranzmöglichkeiten ansehen wollen. In Niedersachsen finden die Kommunalwahlen regelmäßig ungefähr zwei Monate vor Beginn der Wahlperiode am 1. November jedes fünften Jahres statt.

Hier haben wir es mit einem darüber hinausgehenden Zeitraum zu tun. Möglicherweise würde man daher sagen können: Hier sind Grenzen überschritten. Dabei sind allerdings zwei weitere Aspekte in Erwägung zu ziehen.

Der Gesetzgeber verfolgt ein legitimes Ziel, das er nur entweder in der Weise verfolgen kann, dass er die Amtszeit der amtierenden Räte verkürzt oder einmalig diesen Zeitraum in Kauf nimmt, der hier im Raum steht. Beide dieser Varianten haben Vor- und Nachteile. Der Gesetzgeber steht also vor einer Alternative, die jeweils verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, da ja auch auf das Mandat amtierender Räte im Falle einer Verkürzung der Wahlperiode eingewirkt würde.

Vor diesem Hintergrund, meine ich, ist es durchaus als im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessensspielraums sich bewegend anzusehen, wenn in einem Einzelfall ausnahmsweise in Kauf genommen wird, dass die Zeit zwischen Wahl und Beginn der Wahlperiode ausnahmsweise den Zeitraum von vier Monaten geringfügig überschreitet. Äußerste verfassungsrechtliche Grenzen sind in einer solchen Ausnahme-situation nach meiner Auffassung nicht überschritten.

Im Ergebnis hätte ich deshalb gegen den vorgelegten Gesetzentwurf keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Prof. Dr. Martin Morlok (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Der Anlass für den hier zu betrachtenden Gesetzentwurf, dass man nämlich Geld spart, ist offenbar und leuchtet ein; das ist immer sinnvoll. Das Argument der Wahlbeteiligung will ich auch nicht vom Tisch wischen; das ist auch ein ernsthaftes Argument. Die weiteren Argumente, die vorgebracht werden – Überstrahlung bei Zusammenlegung mit dem Bundestagswahltermin –, hätten hier auch die ähnlichen Effekte. Dieses Überstrahlungsargument kann man so oder auch anders sehen. Ich glaube, die weiteren vorgebrachten Gründe entziehen sich einer exakten Einschätzung. Hier ist der Raum für die legitime freie Einschätzung durch den Gesetzgeber.

Zweifel möchte ich hingegen schon anmelden an dem mitverfolgten Ziel einer dauerhaften Synchronizität zwischen Europawahl und Kommunalwahlen. Ich komme nachher noch darauf zu sprechen, und es ist gerade auch schon angeklungen. Es scheint mir keineswegs sicher zu sein, dass es auf alle Zeiten im Gleichlauf geht.

Aber, wie gesagt, ich möchte mich im Wesentlichen auf verfassungsrechtliche Fragen beschränken. Und da habe ich die beiden auch schon von den beiden Vorrednern behandelten Fragen als wesentlich entdeckt.

Zum einen geht es um die Volkssouveränität. Grundlage unserer Demokratie ist ja, dass das Volk die maßgeblichen Entscheidungen trifft oder die Richtung bestimmt. Das geschieht eben zentral über die Wahl zum Parlament. Wenn nun in der Wahl der Souverän spricht, so spricht er verbindlich und muss auch gehört werden. Es geht im Ansatz nicht an, dass man die Wahlergebnisse in die Schublade legt und irgendwann einmal wieder herausholt. So geschieht es aber im vorliegenden Vorhaben. Das heißt, dass man dem Souverän begrenzt nicht folgt, ihm dem Gehorsam verweigert.

Deshalb ist es im Ansatz problematisch, dass man eine Volksvertretung, die Räte, weiter amtierend lässt, mit abgelaufener Legitimation. Meine These ist nämlich: Legitim ist immer nur die jüngst gewählte Volksvertretung. Die jüngste Äußerung der Volksvertretung hebt die Legitimation des Willens, der vor fünf Jahren geäußert wurde, auf. Von daher ist es also durchaus problematisch, was hier gemacht wird.

Ein Aspekt soll vielleicht noch kurz benannt werden. Wir haben nach der Wahl bis zum Ende der Amtszeit eine – ich formuliere scharf – verantwortungslose Zeit. Die Idee der Demokratie heißt ja, dass sich die gewählten Repräsentanten in der nächsten Wahl dafür rechtfertigen müssen. Hier haben wir die Situation, dass jemand agieren kann, ohne hinterher – lassen Sie es mich auch drastisch sagen – gegebenenfalls dafür abgestraft zu werden. Somit haben wir also ein deutliches verfassungsrechtliches Problem in der Volkssouveränität verortet.

Freilich ist damit noch nicht die Antwort darauf gegeben, ob das nicht hinzunehmen ist. Es gibt ja auch Rechtfertigungsgründe für eine solche Einschränkung der Volkssouveränität. Volkssouveränität ist ein Prinzip, das immer konkret ausgestaltet werden muss. Aber wir haben hier ein erhebliches Problem. Insofern brauche ich gute Gründe für die Rechtfertigung.

Nun gibt es eine Reihe von sicher einleuchtenden Gründen, dass nicht schon am Tag nach der Wahl die neue Volksvertretung zusammentritt. Dafür gibt es technische und politische Gründe; Fraktionen müssen sich formieren etc. Wie groß dieser Spielraum ist, ist zunächst eine Frage des politischen Ermessens.

Ich möchte hier jetzt aber nicht nur den professoralen Maßstab anlegen, ob jemand drei oder zwei Monate oder einen Monat für maßgeblich hält. Das ist irgendwo willkürlich gegriffen. Ich denke, man greift am besten auf die politisch verfassungsgeschichtliche Erfahrung zurück und versucht, eine Art Rechtsvergleich anzustellen. Wenn man durch die Verfassungen von Bund und Ländern geht, so findet man durchweg eine Zeitspanne zwischen Neuwahl und Zusammentritt der neuen Volksvertretung, die sich um 30 Tage dreht. Das scheint mir eine Regel zu sein. Insofern würde ich Ihnen etwas widersprechen; Sie nannten zwei Monate oder so etwas. Wir

haben als Regel für den Landtag in Nordrhein-Westfalen 20 Tage vorgesehen, eine etwas komplizierte Regelung, ausnahmsweise können es auch drei Monate sein, aber dafür braucht es schon besondere Rechtfertigungsgründe. Auch im europäischen Ausland sieht es ähnlich aus. Also, Faustregel: 30 Tage. Das ist aber nur eine Faustregel; da wollen wir nicht so genau auf den Tag schauen.

Im vorliegenden Fall haben wir also eine erhebliche Überschreitung dieses Zeitraums. Ob die vorgebrachten Gründe diese erhebliche Überschreitung rechtfertigen, kann ich, wenn ich ehrlich bin, letztendlich nicht beurteilen. Die Gewichtung der Gründe, die vorgebracht worden sind, ist eine Sache der Politik. Hier gibt es einen gesetzgeberischen Einschätzungsspielraum, aber ein verfassungsrechtliches Risiko, ein deutliches Risiko, kann man nicht in Abrede stellen.

Der zweite Punkt ist auch schon von meinen Vorrednern angesprochen worden; das ist die rechtstechnische Umsetzung. Hier komme ich allerdings zu dem Ergebnis, dass der Gesetzgebungsvorschlag verfassungsrechtlich nicht möglich ist. Hierin ist rechtstechnisch die Möglichkeit gewählt, dass der Gesetzgeber auf eine eigene Bestimmung des Wahltermins verzichtet und sich an den Europawahltag anknüpft. Die Juristen sprechen da von einer dynamischen Verweisung. Welcher Tag auch immer der Europawahltag sein wird, wir folgen dem. Das wirft zwei Probleme auf: Ist er hinreichend bestimmt? – Ja, das ist er. Herr Koch hat das gerade nachgewiesen.

Aber die zweite Komponente scheint mir hier problematisch zu sein: Darf das Land Nordrhein-Westfalen, darf der Landtag Nordrhein-Westfalen seine Regelungsbefugnis einfach abtreten? Der Europäische Rat bestimmt, wann die Europawahl durchgeführt wird, und deswegen machen wir es dann auch. Das heißt: Wer die Kompetenz hat zu entscheiden, muss auch selbst entscheiden und darf seine Aufgabe nicht einfach delegieren.

Das ist demokratietheoretisch gesprochen und hat vielleicht auch eine praktische Konsequenz – ich will jetzt nicht in die Einzelheiten gehen –: Der Europawahltag muss festgesetzt und kann aus besonderem Anlass verschoben werden. Wenn es in Griechenland ein Erdbeben gibt oder einen verheerenden Waldbrand in Portugal, dann besteht immerhin die Möglichkeit, wie fernliegend sie auch ist, dass der Wahltag verschoben wird. Nach der jetzigen Regelung hat Nordrhein-Westfalen keine Möglichkeit, darauf zu reagieren. In der Begründung heißt es: Andere Länder haben auch die Synchronisierung mit dem Europawahltag vorgenommen. Ja, aber die haben es geschickter gemacht. Sie haben nicht die Automatik eingebaut, sondern das wird dort immer noch festgesetzt. Herr Bätge hat zu Recht darauf hingewiesen gehabt.

Also: Wir haben einen Widerspruch zwischen der zwingenden Regelung in § 42 Abs. 1 GO – fünf Jahre – und der möglichen Schwankung bei der Festlegung des Europawahltag; das ist die technische Komponente. Und das normative Argument ist: Nordrhein-Westfalen muss selbst den Wahltag festlegen. Der Wahltag ist zu wichtig, als dass man es der Bundesregierung oder dem Rat in Brüssel überlassen dürfte.

Hubert Harfst (Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich freue mich, dass ich als Vertreter der kommunalen Wahlorganisation einiges sagen darf, und dies tue ich auch gerne.

Ich möchte mich vielleicht auch ein bisschen kritisch äußern. Wenn Sie 2009 in der Regel vier verbundene Kommunalwahlen und Europawahlen und in den Folgejahren dann ab 2014 zwei verbundene Kommunalwahlen – vermutlich dann ohne die Direktwahlen – und die Europawahlen zusammenlegen, bürden sie sowohl der ehrenamtlichen als auch der kommunalen Wahlorganisation natürlich auch langfristig erhebliche Probleme auf.

Sie müssen das insbesondere berücksichtigen, wenn wir das langfristig betrachten, und es muss gesagt werden. Ich weiß, dass immer wieder auch die Änderung des Kommunalwahlrechts dahin gehend diskutiert wird, eine größere Auswahlmöglichkeit durch Kumulieren und Panaschieren oder Ähnliches zu regeln. Wenn so etwas kommt, dann ist das natürlich eine erhebliche Belastung der Wahlorganisation.

Wenn etwa in Bremerhaven gerichtlich bestimmt eine Wahl wiederholt worden ist, weil der Wahlvorstand aufs Fahrrad gestiegen ist und die Sachen ins Rathaus gefahren hat, dann ist es auch Aufgabe der Politik zu überlegen, ob man das schaffen kann und welche Risiken man eingehen will. Ich möchte doch darauf hinweisen, dass gilt langfristig sowohl für die ehrenamtliche als auch für die kommunale Wahlorganisation.

Es ist nicht auszuschließen – das wäre wahrscheinlich eine Horrorvision –, wenn in den großen Städten Köln, Düsseldorf, Essen, Dortmund, Wahlleistungen plötzlich europaweit ausgeschrieben würden, weil die Wertgrenzen das einfach vorschreiben. Das könnte ich mir gar nicht vorstellen.

Und ich möchte auch nicht in der Haut der Kollegen stecken. Ich habe hierzu einige Punkte aufgeschrieben. Das Wahlrecht – zum Beispiel bei Ihrer Kommunalwahl – ist sehr wählerfreundlich. Wähler können praktisch bis zum Wahltag umziehen und werden in Wählerverzeichnisse eingetragen. Das sind Details, die im Wahllokal dazu führen können, dass in Dortmund jemand mit einer Wahlbenachrichtigungskarte der Stadt Dortmund für die Kommunalwahl steht und mit einer Wahlbenachrichtigungskarte der Stadt Osnabrück oder Stadt Hannover für die Europawahl. Das ist kaum verständlich und auch einem ehrenamtlichen Wahlvorstandsmitglied nicht klarzumachen. Das wollte ich zumindest gesagt haben und Sie bitten, das zu berücksichtigen oder mindestens im Hinterkopf zu behalten.

Zur Bestimmtheit des Wahltages ist hier etwas gesagt worden. Die Bestimmtheit des Wahltages ist meiner Meinung nach nicht das Problem. Das Problem ist die Bestimmtheit der Termine. Ich kann das jetzt im Einzelnen nicht überprüfen, weil ich mich da auch nicht so genau auskenne. Hier müsste man aber wirklich schauen, ob nicht eine Stadt oder ein Kreis, wenn ein Europawahltag festgelegt wird, rechnet und plötzlich sagt: Wir haben eine ganz andere Einwohnerzahl, nach der wir unsere Reduzierungsbeschlüsse gefasst oder Wahlbereiche beziehungsweise Wahlbezirke eingeteilt haben. Das müsste man wirklich im Detail prüfen. Bis zur Nominierung der Kandidatin und der Kandidaten, was vielleicht nicht ganz so problematisch ist, sind ja bezo-

gen auf das Ende der Wahlperiode die Termine jeweils x Monate vorher auch immer bestimmt. Also, die Bestimmtheit der Termine ist sehr wichtig. Und wenn auf EU-Ebene ein Wahltag dann plötzlich im Mai stattfindet, haben Sie natürlich ein echtes Problem.

Zur Vier-Monats-Frist ist schon viel gesagt worden; ich will aber auf zwei kleine Dinge noch hinweisen. Wir werden nach den Wahlen – hoffentlich nicht viele, aber dennoch immer – Wahleinsprüche bekommen. Diese Wahleinsprüche ruhen dann vier Monate, ehe die Vertretung entscheidet. Das halte ich für ein rechtliches Problem.

Ein weiteres rechtliches Problem ist, wenn in diesen vier Monaten Vertreter ausscheiden. Das ist ja möglich. Sie können umziehen, das Wahlrecht verlieren, sterben und Ähnliches. Im Extremfall kann es sein, dass es einen kleinen Stadtbezirksrat, der ja nur 10 Vertreter umfassen kann, den nicht mehr gibt. Ich habe nicht ganz genau herausbekommen, wie in Nordrhein-Westfalen die Nachrückung bestimmt wird. In Niedersachsen ist das in § 35 der dortigen Gemeindeordnung sehr stringent dahin gehend geregelt, dass nämlich die Vertretung entscheidet. In dem Extremfall hätten wir gar keine Vertretung, die entscheiden kann, wer nachrückt. Das müsste man also im Einzelfall noch einmal überprüfen; da kenne ich die Regelung in der nordrhein-westfälisch Gemeinde- beziehungsweise Kreisordnung nicht so genau. Aber in der Regel ist es so.

Ich möchte abschließen, dass man sich sehr wohl überlegen muss – Synergie- und Kosteneffekte hin oder her; das ist meine persönliche, vielleicht auch im Kollegenkreis umstrittene Meinung –, ob man Wahlen generell zusammenlegt und ob man das auch im Jahr 2009 tut. Es gibt ja Alternativen.

Peter Spaenhoff (Stadt Dortmund): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wenn in 2009 drei Wahlen durchzuführen sind, ist das so oder so eine organisatorische Herausforderung: in dem einen Fall durch die zeitliche Überlappung der Wahlvorbereitung für die nächste Wahl, während die eine noch durchzuführen ist, im anderen Fall durch die Doppel- aber zum Teil rechtlich unterschiedlichen Anforderungen bei der Durchführung zweier Wahlen an einem Wahltag. Dabei halte ich die Herausforderungen für unterschiedlich, vom Gewicht her ähnlich und auf jeden Fall für lösbar.

Grundsätzlich ist meines Erachtens aber die Zusammenlegung von Wahlterminen aus übergeordneten Gesichtspunkten zu begrüßen. Abzuwägen ist zwischen der Heraushebung – wie es ja schon immer getan wird – jeder einzelnen Wahl durch eigenständigen Termin einerseits und der zunehmenden Wahlmüdigkeit der Bevölkerung andererseits, die durch mehrere kurz hintereinander folgende Wahlen verstärkt wird.

Das Ziel, den Bürger zur Wahrnehmung seines Wahlrechts zu ermuntern, sollte aber meines Erachtens überwiegen. Die Bedeutung der einzelnen Wahlen zu erkennen mit gegebenenfalls unterschiedlichen Ergebnissen bei der Stimmabgabe sollte dem mündigen Bürger, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, zugetraut werden.

Im Jahr 2009 bietet sich bei terminlicher Betrachtung für eine solche Zusammenlegung durch das dicht zusammenliegende Ende der jeweiligen Wahlperioden die Zu-

sammenlegung von Bundestags- und Kommunalwahl an. Dies würde mit einiger Sicherheit zu einer höheren Wahlbeteiligung für die Kommunalwahl führen, aber auch zur Konkurrenz im Wahlkampf der kommunalen mit den bundespolitischen Themen. Das ist politisch zu bewerten.

Für die Zukunft, wenn nicht jetzt, dann in der nächsten Periode, halte ich auf jeden Fall die Anpassung – Verkürzung um ca. ein halbes Jahr der Wahlperiode für die Kommunalwahl und dann Zusammenlegung des Wahltermins mit der Europawahl – für sinnvoll, da dann dauerhaft die Zusammenlegung von zwei Wahlen möglich ist.

Bei der Zusammenführung von Europa- und Kommunalwahl sehe ich das Problem weniger in der Wahlorganisation als in der hier bereits einige Male angesprochenen viereinhalbmonatigen Überlappungszeit des alten Organs mit dem neu gewählten. Dies wird nach meiner Einschätzung normalerweise nicht dazu führen, dass bewusst für die Bürger nachteilige Entscheidungen getroffen werden, kann aber dazu führen, dass über den Zeitraum eines halben Jahres wichtige Entscheidungen gar nicht getroffen werden und daraus Nachteile für die Gemeinden entstehen. Die alten Organe könnten sich dabei nicht unbegründet darauf zurückziehen, dass sie kein Mandat mehr in der Wählerschaft haben; denn aus Sicht der Wähler wäre es tatsächlich fraglich, wie mit ihrem Wählerwillen umgegangen wird, wenn zu Themen, die möglicherweise sogar Wahlkampfbestandteil wahren, Entscheidungen durch das alte Gremium getroffen würden, obwohl die Wähler offensichtlich etwas anders gewollt haben.

Persönlich möchte ich das Augenmerk auch auf die Frage richten, ob es zulässig oder eher politisch sinnvoll ist, etwa ein Drittel eines Jahrgangs kommender Neuwähler durch die Wahlrechtsänderung im Laufe der aktuellen Wahlperiode von der Wahlmöglichkeit auszuschließen. Das sind die jungen Leute, die in etwa vierzehn Tagen 15 werden. Eine juristische Wertung vermag ich hierzu nicht abzugeben, halte es aber aus den allgemeingültigen Überlegungen für bedenkenswert. Anders wäre das bei der zu beschließenden Verkürzung der nächsten Wahlperiode.

Schwierigkeiten bei unterschiedlichem Kommunal- und Europawahlrecht für Wähler, Wahlorganisatoren und Wahlvorstände durch Fristen und unterschiedliches Wahlrecht, halte ich zwar für gegeben, aber gemessen an den übergeordneten Gesichtspunkten für lösbar.

Norbert Budde (Stadt Mönchengladbach): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für die freundliche Einladung auch an jemanden der irgendwie unmittelbar betroffen ist von der gesamten Änderung, die durch diesen Gesetzentwurf auf die kommunale Familie zukommt. Ich verweise auf die schriftliche Stellungnahme und möchte einen einzigen Aspekt noch etwas mehr verdeutlichen, weil er mich momentan umtreibt, mir sehr wehtut. Das ist nämlich die Tatsache, dass seit der letzten Kommunalwahl zwei NPD-Vertreter im Rat der Stadt Mönchengladbach sitzen.

Durch Änderung der Gemeindordnung im vergangenen Jahr durch Beschluss des Landtages auf Antrag von CDU und FDP erlangen diese beiden NPD-Vertreter jetzt Gruppenstärke. Sie haben einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung ihrer Arbeit.

Das ist zwar an sich ein Widerspruch, aber ich bin gesetzlich verpflichtet, den entsprechenden Antrag dieser Gruppe, die sich vor einem halben Jahr gebildet hat, zu prüfen. Glauben Sie mir: Wir haben ein halbes Jahr lange und sehr intensiv geprüft. Wir sind jetzt an einem Punkt angelangt, wo wir wahrscheinlich gezwungen sind, Geld an zwei NPD-Vertreter als Gruppe im Rat der Stadt Mönchengladbach zu zahlen. Das ist nicht wenig, obwohl die Ausstattungen der Fraktionen in Mönchengladbach gemessen am Landesdurchschnitt relativ bescheiden sind. Aber wir sprechen immerhin von einem Betrag, der zwischen 30.000 und 35.000 € liegt.

Warum erwähne ich das? Mein Ziel ist es – und auch das Ziel aller demokratischen Parteien in Mönchengladbach –, dass diese zwei NPD-Vertreter im nächsten Jahr bei der Kommunalwahl nicht mehr in den Rat der Stadt Mönchengladbach einziehen. Insofern ist die Intention des Gesetzentwurfs, die Akzeptanz bei Wahlen zu stärken und Wahlbeteiligungen zu erhöhen, auf der Basis ein gemeinsames Ziel. Wenn wir nämlich sicher sein können, bei der Kommunalwahl eine höhere Wahlbeteiligung zu haben, dann wird die Hürde für den Einzug auch von NPD-Vertretern auch so hoch, dass sie es nach unseren Berechnungen in Mönchengladbach nicht schaffen würden.

Von daher unterstütze ich ausdrücklich das Ziel, durch kluges Zusammenführen von Wahlen, die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Ich sehe das aber in der gewählten Form, nämlich in der Zusammenführung von Europawahl und Kommunalwahl nicht gewährleistet, sondern sehe im Zusammenführen von Bundestagswahl und Kommunalwahl die größtmögliche Chance, die Wahlbeteiligung auch bei der Kommunalwahl zu erhöhen. Das kann man, wenn man Wahlbeteiligungen und Ergebnisse der letzten Jahre und Jahrzehnte analysiert, sehr deutlich darstellen. Wir hatten die letzte gemeinsame Bundestags- und Kommunalwahl im Jahre 1994. Da hatten wir eine Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene von 76 %. Allein durchgeführte Kommunalwahlen führen im Regelfall zu einer Wahlbeteiligung zwischen 45 und 50 %.

Von daher: Das Ziel ist richtig, der gewählte Weg nicht. Ich bin dafür, dass, wenn wir uns über die Zusammenführung von Wahlen unterhalten, allein die Zusammenführung von Bundestagswahl und Kommunalwahlen hier zielführend ist.

Tayfun Keltok (LAGA NRW): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Interessen der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen Nordrhein-Westfalen sind von dem Gesetzesentwurf in so weit betroffen, als in Art. eine Änderung der Gemeindeordnung § 27 Abs. 2 Satz 2 vorgesehen ist.

Auf diese Änderung beschränkt sich die Stellungnahme der LAGA NRW.

Im Entwurf der Landesregierung zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung hieß es zum Thema Ausländerbeiräte unter anderem, dass vor einer Änderung des § 27 GO zunächst die Auswertung der Berichte über die Arbeit der Experimentiergremien abgewartet werden soll. Diese Ergebnisse liegen nun vor. Innenministerium, Integrationsministerium, Integrationsbeauftragter, kommunale Spitzenver-

bände und LAGA NRW sind derzeit gemeinsam darum bemüht, Lösungen zur Entwicklung des § 27 der Gemeindeordnung zu erarbeiten.

Es wird daher angeregt, auf eine Änderung im Gesetz über die Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Europawahlen zu verzichten und die Frage des Wahltermins bei der Beratung über den gesamten § 27 der Gemeindeordnung mit zu entscheiden.

Inhaltlich ist die LAGA NRW der Auffassung, dass es wichtig ist deutlich zu machen, dass Stadtrat und Integrationsrat Gremien sind, die in einem engen Zusammenhang zu sehen sind. Dies kann unter anderem dadurch deutlich gemacht werden, dass die Wahlen in einem engen zeitlichen Zusammenhang durchgeführt werden. Dies war nach der bisherigen Formulierung des § 27 Abs. 2 Satz 2 gegeben.

Die jetzt vorgesehene Regelung würde für das Jahr 2009 bedeuten, dass die Wahlen der Kommunalen Migrantenvertretungen im Zeitraum zwischen dem 21.10.2009 und dem 30.12.2009 durchgeführt werden müssten. Ein Zusammenhang mit der Kommunalwahl wäre mit rund einem halben Jahr Abstand nicht mehr zu erkennen.

Das Argument, dass in Kommunen, die eine Migrantenvertretung auf freiwilliger Basis einrichten, der neugewählte Rat die Möglichkeit haben soll, diese Entscheidung selbst zu treffen, ist zwar grundsätzlich als richtig zu betrachten, doch würde es bei diesen Kommunen sicher auf Schwierigkeiten stoßen, in diesem Zeitraum eine Wahl durchzuorganisieren.

Im Übrigen sind unter den 97 Migrantenvertretungen in NRW nach Kenntnis der LAGA NRW keine Städte und Gemeinden, in denen weniger als 2.000 Ausländerinnen und Ausländer leben. Selbst in der kleinsten Gemeinde mit einem Ausländerbeirat – Eitorf – beträgt die Zahl der Ausländer/-innen bei einer Bevölkerung von 20.000 Menschen und einem Ausländeranteil von 14 % noch über 2.000 Personen.

Wichtig ist für die LAGA NRW, dass der Innenminister in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden und der LAGA NRW, von seinem Recht Gebrauch macht, einen einheitlichen Wahltermin festzulegen.

Der sowohl integrationspolitisch wie auch organisatorisch richtige Termin ist nach Auffassung der LAGA NRW der Tag der Kommunalwahl. Dadurch würde eindeutig klargestellt, dass Rat und Migrantenvertretung als eine Einheit zur Vertretung der Interessen aller in der Kommune lebenden Menschen anzusehen sind. Organisatorisch hat die Verbindung der Wahlen in 2004 in den 13 Städten, die die Wahlen an einem Tag durchgeführt haben, zu keinen Problemen durchgeführt. Im Gegenteil waren Kosteneinsparungen unter anderem dadurch möglich, dass Wahllokale nicht extra an einem anderen Sonntag geöffnet werden mussten.

Bernhard Daldrup (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir haben Ihnen auch eine schriftliche Stellungnahme vorgelegt. Sie haben darin auch erkennen können, dass wir diese Stellungnahme gemeinsam mit der GAR – der Grünen Alternative in den Räten – abgegeben haben. Ich brauche das hier nicht zu wiederholen, will aber eini-

ge dann auch politisch etwas akzentuiertere Aspekte zu dem Gesetzentwurf vortragen.

Zunächst einmal will ich, auch wenn es eine Selbstverständlichkeit ist, die Bemerkung machen, dass es keine Hierarchie in der Bedeutung von unterschiedlichen Wahlen gibt. Die Bundestagswahl ist nicht wichtiger als eine Landtagswahl, und die Europawahl nicht wichtiger als eine Kommunalwahl.

Vor diesem Hintergrund wird jede Zusammenlegung zunächst einmal die Eigenständigkeit einer Wahl beeinträchtigen. Das ist nicht besonders problematisch; denn jede Wahl wird auch gleich viel, ob sie kombiniert mit einer zusammengelegten anderen Wahl oder isoliert durchgeführt wird, durch allgemeine Lagestimmungen politischer Entscheidungen beeinflusst.

Vor dem Hintergrund, dass es eine staatspolitische Aufgabe ist, die Wahltermine so zu gestalten, dass eine möglichst hohe Wahlbeteiligung ermöglicht wird, kann man angesichts abnehmender Wahlbeteiligungen durchaus auch an eine Zusammenlegung von Wahlen bei einer Häufung von Wahlterminen, wie wir sie vor uns haben, denken. Das ist ein völlig legitimes Ziel. Dabei will ich auch darauf hinweisen, dass Einsparungen durch geringeren Organisations- oder auch durch Finanzaufwand dabei eine Rolle spielen, demokratietheoretisch aber eine nachgeordnete spielen müssen. Davon bin ich im Abwägungsprozess zutiefst überzeugt.

Dieses Ziel ist auch bei einer Zusammenlegung von Bundestagswahl und Kommunalwahlen problemlos zu erreichen. Ich darf Ihnen sagen, meine Damen und Herren: Seitdem es die Diskussion in der Öffentlichkeit in Nordrhein-Westfalen gibt, weiß ich präzise, dass die Kommunalpolitikerinnen und -politiker in Nordrhein-Westfalen auch exakt so denken und nicht etwa an eine Zusammenlegung von Kommunalwahlen und Europawahl, weil eine Vielzahl verfassungsrechtlicher und politisch praktischer Probleme entsteht. Diese haben wir in unserer Stellungnahme dargestellt, und sie sind eben auch von den Professoren Bätge und Morlok dargestellt worden. Sie beziehen sich auf die Bestimmtheit des Wahltermins, auf die Legitimationsprobleme gewählter und amtierender Ratsmitglieder, auf die Verletzung des Demokratieprinzips, auf die Negation auch der naheliegenden Zusammenlegung der Kommunalwahl mit der Bundeswahl, die durch erhebliche Sachkunde begründet werden müsste und die im Gesetzentwurf nicht erfolgt.

Ich finde es bemerkenswert, wenn Herr Prof. Morlok darauf hinweist, dass es durch diese Art der Organisation von Wahlen eine Organisation von Verantwortungslosigkeit für einen Zeitraum von etwa drei bis vier Monaten gäbe. Ein solches Verfahren, meine Damen und Herren, dürfte man doch normalerweise nicht eingehen.

Gleiches gilt auch für die Bürgerinnen und Bürger, deren Wahlentscheidung für einen Zeitraum von mehreren Monaten weit über das übliche Maß hinausgehend de facto jedenfalls ins Leere läuft. Statt also die Identifikation von Wählern und Gewählten zu ermöglichen und zu fördern, werden Entfremdung und damit Politikverdrossenheit der Bevölkerung eher unterstützt.

All diese Probleme, die hier aus verschiedener Position angesprochen worden sind, können, wie gesagt, vermieden werden, wenn Kommunalwahlen und Bundestags-

wahlen zusammengelegt werden würden und wenn auch die Zusammenlegung mit der Europawahl ab 2014 erfolgen würde. In diese Richtung haben sich die kommunalen Spitzenverbände in ihren Fachgremien ja, glaube ich, auch geäußert.

Man muss sich die Frage stellen: Warum geschieht das eigentlich nicht? Warum nimmt man nicht das Naheliegendste, das sachlich und inhaltlich Überzeugendste? Im Gesetzentwurf sucht man nach einer Begründung dafür vergeblich. Denn das einzige wirklich substantiell vorgetragene Argument des Gesetzentwurfs benennt in der Begründung die Vermeidung einer thematischen Überlagerung mit den bundespolitischen Themen. Durch die Kombination mit der Europawahl wird dieses Argument aber aufgehoben, zumindest so stark geschwächt, dass es die verfassungsrechtlichen und politisch praktischen Einwände nicht aufhebt.

Ich will daran erinnern, dass Sie alle, meine Damen und Herren – ich im Übrigen auch –, ansonsten darauf hinweisen, in welchem hohem Maße die kommunalpolitischen Entscheidungen heutzutage durch europapolitische Entscheidungen beeinflusst werden. Hier sozusagen von einer größeren Distanz als bei den bundespolitischen Themen zu sprechen, das wäre schon ein Stück weit grotesk.

Man fragt sich also weiterhin: Warum passiert es eigentlich nicht, dass die Kommunalwahlen mit den Bundestagswahlen zusammengelegt werden, wenn dieser einzig vorgetragene substantielle Grund nicht stichhaltig ist? Da sage ich Ihnen, meine Damen und Herren – das will ich auch ganz deutlich ansprechen –, dass hier andere Erwägungen eine Rolle spielen müssen als die angestrebte Erhöhung der Kommunalwahlbeteiligung. Denn allenfalls gibt es eine Wahlbeteiligungserhöhung bei der Europawahl. Diese anderen Erwägungen, meine Damen und Herren – das will ich auch sehr deutlich sagen, und so sehen wir das auch –, entsprechen ganz offensichtlich machtpolitischen Erwägungen. Wenn das so ist, dann muss man das in einer solchen Anhörung auch ansprechen. Die in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Absprachen der Generalsekretäre der regierungsbildenden Fraktionen, aus denen deutlich geworden ist, dass es ganz offensichtlich aus politischen Erwägungen nicht verfolgt wird, die Bundestagswahlen und die Kommunalwahlen zusammenzulegen, sprechen da meines Erachtens für sich.

Vor diesem Hintergrund wird der Weg, den dieser Gesetzentwurf mit der Zusammenlegung von Kommunalwahl- und Europawahlterminen verfolgt, von uns nicht unterstützt.

Alexander Slonka (Mehr Demokratie e. V.): Die schriftliche Stellungnahme von Mehr Demokratie liegt Ihnen ja vor. Ich möchte kurz auf einige Punkte eingehen.

Wie Sie gelesen haben, sind wir in unserer Stellungnahme nicht auf jede einzelne Frage eingegangen, sondern wir haben die Stellungnahme aufgeteilt.

Denn grundsätzlich hat Mehr Demokratie keine Einwände gegen die Zusammenlegung von Wahlen und – das sei nebenbei erwähnt – auch nichts gegen die Zusammenlegung von Wahlen und den uns besonders am Herzen liegenden Abstimmungen. Ich möchte sogar noch weitergehen: Wir befürworten grundsätzlich die Zusammenlegung von Wahlterminen sehr. Immerhin hat die Zusammenlegung von Wahlen

deutliche Vorteile. Kosten für Räumlichkeiten und Wahlhelfer werden gespart. Die ehrenamtlichen Wahlhelfer werden nicht binnen Wochen mehrmals belastet. Die Wahlkämpfer können mit frischen Kräften in den Meinungswettstreit ziehen. Auch im Empfinden der Wählerinnen und Wähler wird der Gang zur Urne attraktiver. Immerhin steht nicht nur eine, sondern es stehen mehrere Entscheidungen an.

Gegen eine Zusammenlegung der Kommunalwahlen und Europawahlen bereits im Jahr 2009 spricht allerdings vor allen Dingen eines: Das Problem eines Nebeneinanders von noch amtierenden alten und bereits neu gewählten Räten. Dies haben wir in unserer Stellungnahme dargelegt. Die Probleme sind schwerwiegend. Wir sollten sie vermeiden.

Zudem sind Wahlen – ich wiederhole das bereits in der schriftlichen Stellungnahme Gesagte – der zentrale Akt in der Demokratie. Jeglicher Verdacht einer wahltaktisch motivierten Entscheidung für eine Zusammenlegung sollte daher vermieden werden. Die Entscheidung für eine Zusammenlegung von Wahlen sollte nur mit breiter parlamentarischer Mehrheit getroffen werden. Diese Mehrheit gibt es nach unserem Eindruck nicht. Wenn es nur darum ginge, drei Wahltermine in einem Jahr zu vermeiden, dann böte sich auch die Zusammenlegung mit den Bundestagswahlen an.

Für eine dauerhafte Zusammenlegung von Kommunalwahlen und Europawahlen spricht vieles. Wir schlagen vor, die im Jahr 2014 anstehenden Kommunalwahlen und Europawahlen zusammenzulegen.

Um die beiden Wahlgänge noch deutlicher voneinander abzuheben, schlägt Mehr Demokratie vor, dass das in den meisten Bundesländern bei der Kommunalwahl übliche Kumulieren und Panaschieren eingeführt wird. Dieses Wahlrecht würde die Attraktivität einer Wahlbeteiligung für die Bürger deutlich anheben und den Wahlkampf lebendiger machen. 73 % der nordrhein-westfälischen Wähler wünschen sich stärkeren Einfluss auf das politische Personal. Wir denken, der Landtag sollte diesen Wunsch umsetzen.

Eike Thomas Block (Grüne Jugend NRW): Vielen Dank für die Einladung. Ich spreche heute hier als Vertreter eines Jugendverbandes und möchte deshalb auf einen Punkt eingehen, der heute zwar schon ganz leicht angeklungen ist, der unserer Meinung nach aber sehr wichtig ist. Durch das Vorziehen der Kommunalwahl vom September in den Juni wird Jugendlichen, die in diesem Zeitraum 16 Jahre alt werden, das aktive Wahlrecht zur Kommunalwahl entzogen, und Jugendlichen, die in diesem Zeitraum 18 Jahre alt werden, das passive Wahlrecht. Das ist unserer Meinung nach ein falscher Schritt. Den Jugendlichen wird damit die Einflussmöglichkeit auf kommunale Entscheidungen genommen. Es geht zwar hier nur um diese Gruppe, aber prinzipiell geht es um diese ganze Generation. Gerade Jugendliche brauchen mehr Aufmerksamkeit seitens der Politik. Die Wahrnehmung der Politik macht da einen großen Sprung. Die Politik nimmt kleine Kinder wahr. Dann findet ein großer Sprung statt. Man setzt bei den Wahlberechtigten wieder ein, weil diese eben die Möglichkeit haben mitzuwählen.

Wir nehmen als Verband aber wahr, dass sich Jugendliche zunehmend politisieren und auch daran interessiert sind, an kommunalen Entscheidungen teilzuhaben, wenn es um öffentliche Infrastruktur für Jugendliche geht, wenn es um jugendgerechte Stadtplanung, um Kulturpolitik oder auch um Bildungspolitik geht. Wir sehen bei uns im Verband, dass wir erheblich mehr 14- bis 16-jährige Mitglieder haben als noch vor einigen Jahren.

Durch die – ich möchte fast sagen: willkürliche – Vorverlegung der Wahl wird nicht nur diesen direkt Betroffenen, sondern dieser ganzen Generation signalisiert: Eure Meinung interessiert uns eigentlich nicht so recht. – Davor möchte ich warnen. Denn das fördert gerade bei Jugendlichen Politikverdrossenheit. Und diese Politikverdrossenheit bei Jugendlichen müssen wir doch eigentlich alle gemeinsam bekämpfen.

Es geht um zwei konkrete Gruppen:

Erstens geht es um die Gruppe, die das aktive Wahlrecht nicht erlangen kann. Die werden nicht nur um ihre Stimmabgabe gebracht, die sie eigentlich leisten dürften, sondern sie werden auch die folgenden fünf Jahre von einem Rat regiert, den sie nicht gewählt haben. Sie haben erst im 22. Lebensjahr die Möglichkeit, wirklich an kommunalen Entscheidungen teilzuhaben.

Noch viel schwerwiegender sehen wir die Situation der Gruppe derjenigen, die sich vielleicht seit Monaten, wenn nicht sogar seit Jahren, auf eine Kandidatur vorbereiten. Wenn man als junger Mensch das erste Mal in ein kommunales Parlament einziehen möchte, bedeutet das eine Menge Arbeit. Wenn man dann ganz plötzlich mitgeteilt bekommt, doch nicht eintreten zu können, dann mindert das die Motivation erheblich. Die Kandidatur junger Menschen ist somit überhaupt nicht mehr planbar.

Wir sehen darin auch das Problem, dass die Verjüngung kommunaler Fraktionen, die wir für unheimlich wichtig halten, nicht in dem Maße vonstatten gehen kann wie es vielleicht geplant war.

Unser Fazit lautet deshalb: Wir sehen in dieser leichtfertigen Verschiebung des Termins eine große Gefahr für die Mitbestimmung von Jugendlichen und raten deshalb davon ab.

Fragerunde

Vorsitzender Edgar Moron: Wir haben jetzt alle Sachverständigen gehört. Nun besteht die Gelegenheit, das, was sie vorgetragen haben, zu vertiefen.

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich will mich zunächst für die SPD-Landtagsfraktion herzlich bei allen Sachverständigen bedanken.

Ich werde einige Fragen an verschiedene Sachverständige stellen, und zwar insbesondere zur angesprochenen verfassungsrechtlichen Problematik.

Erstens möchte ich Herrn von Lennep darum bitten, dem Ausschuss mitzuteilen, wie sich das Präsidium des Städte- und Gemeindebundes politisch zusammensetzt. Denn Sie haben von einer Mehrheitsentscheidung gesprochen. Ich meine, man muss

in einer solchen Frage, die ja auch bei einem kommunalen Spitzenverband an eigene Interessensituationen angelehnt ist, als Hintergrund wissen, welche Mehrheitssituation es da gibt.

Zweite Frage in dem Zusammenhang: Es gibt ja auch Fachausschüsse im Städte- und Gemeindebund. Mir liegt das Protokoll einer Sitzung des Rechtsausschusses des Städte- und Gemeindebundes vor. In diesem Ausschuss ist es ganz offensichtlich zu einer anderen Meinungsbildung gekommen, und zwar wegen des angesprochenen Problems der Überschneidung der Wahlzeiten der gewählten und der amtierenden Gemeindevertretungen. Vielleicht können Sie dazu ein bisschen etwas sagen. Nach meinem Dafürhalten geht aus dem Protokoll nämlich ziemlich deutlich hervor, dass es da ein anderes Meinungsbild gegeben hat zum Zusammenhang zwischen Bundestagswahl und Kommunalwahl und in Richtung auf eine künftige Zusammenlegung von Europawahltermin und Kommunalwahltermin.

Meine nächste Frage möchte ich Herrn Prof. Bätge stellen. Es geht um die verfassungsrechtlichen Bedenken, die artikuliert worden sind. Insbesondere geht es um die Frage nach dem Demokratieprinzip. Welche Konsequenzen wären denn zu befürchten, wenn es bezogen auf diesen Übergangszeitraum von viereinhalb Monaten zu einer formalen Auseinandersetzung käme? Das ist sicherlich eine Frage, die in der Rechtsprechung noch nicht entschieden ist. Wie sähen aus Ihrer Sicht die Konsequenzen aus?

An Herrn Prof. Dr. Morlok habe ich eine Frage, die im Zusammenhang steht mit dem Statement von Herrn Prof. Koch. Herr Prof. Koch hat gesagt: Das genügt doch dem Bestimmtheitsgrundsatz. – Wenn ich Ihre schriftlichen Ausführungen richtig verstanden habe, ist aber von erheblicher verfassungsrechtlicher Bedeutung, wer den Wahltermin gegebenenfalls bestimmt.

An Herrn Oberbürgermeister Bude habe ich bezogen auf diese Übergangszeit die Frage nach der kommunalen Realität. Im Vorfeld ist uns in den politischen Diskussionen von den Mehrheitsfraktionen häufiger gesagt worden: In den viereinhalb Monaten sind doch Sommerferien. Da passiert doch gar nicht so viel. – Was würde gegebenenfalls ein noch amtierender Stadtrat und noch amtierender Hauptverwaltungsbeamter in viereinhalb Monaten zum Beispiel in Mönchengladbach zu erledigen haben? Was würden dann neu Gewählte noch nicht erledigen können? Wie viele Ratsitzungen wären zum Beispiel in Mönchengladbach in dem Fall im nächsten Jahr betroffen?

Horst Becker (GRÜNE): Zunächst würde ich auch gern Herrn von Lennep etwas fragen. Sie hatten ja vorhin in einer, wie ich finde, interessanten Argumentationsfigur ausgeführt, dass bei der Bundestagswahl und einer gleichzeitigen Kommunalwahl die Kommunalwahl von der Bundestagswahl überlagert würde, während hingegen die Zusammenfassung von Europawahl und Kommunalwahl deswegen wünschenswert sei, weil sie die Wahlbeteiligung anhebe. Abgesehen davon, dass die Europawahl eine niedrigere Wahlbeteiligung hat als die Kommunalwahl und deswegen nicht unbedingt zwingend davon auszugehen ist, würde ich gern in Bezug auf Ihre Einschätzung der Dominanz einmal folgende Frage von Ihnen beantwortet haben wol-

len: Können Sie denn zum Beispiel ausschließen, dass bei einem gleichzeitigen Wahltermin von Europawahlen und Kommunalwahlen gerade in großen Städten die parteipolitisch umstrittene Frage Beitritt der Türkei zur EU eine zentrale Rolle einnimmt und insofern möglicherweise dann die Kommunalwahl viel mehr dominiert als viele bundespolitischen Themen im Allgemeinen? Können Sie das ausschließen? Oder würden Sie das auch für denkbar halten?

(Zuruf von der CDU: Tempolimit!)

– Dass Sie das stört, wenn Sie das möglicherweise vorhaben, Herr Kollege, kann ich verstehen.

Meine zweite Frage möchte ich Herrn Prof. Morlok stellen. Sie haben die Kraft der Volkssouveränität besonders betont und haben auch auf diesen Viereinhalbmonatszeitraum hingewiesen. Ich würde von Ihnen gern noch einmal einen Gedanken erörtern haben. Es geht um die sanktionierten, also quasi bereits nicht wiedergewählten Mehrheiten. Das gilt ja im Übrigen auch für Bürgermeister und nicht nur für Räte. Das ist ja das Spannende. Es ist ja nicht nur danach zu fragen, was Räte in vier Monaten in den Sommerferien tun können. Mich interessiert, ob das Wissen, nicht wiedergewählt worden zu sein, sie nicht möglicherweise sogar dazu provoziert, bestimmte Dinge erst recht noch zu Ende zu bringen und erst recht noch zu machen, für die sie quasi abgewählt worden sind. Ist das aus Ihrer Sicht ein abwegiger Gedanke oder möglicherweise ein durchaus naheliegender für so manchen Fall?

Ich habe noch eine Frage an Herrn Prof. Bätge. Wir haben ja zusammen Herrn Koch gehört. Herr Koch hat ausgeführt, dass er der Meinung sei, dass es dem Grunde nach nicht wesentlich sei, dass der Wahltermin quasi nicht hinreichend klargestellt worden wäre durch die Europawahlkoppelung, sondern sich de facto auf die ersten beiden Juni-Sonntage in den jeweiligen Europawahljahren beschränken würde. Er geht davon aus, dass es eine hinreichende Klarheit – so war, glaube ich, Ihre Formulierung, Herr Koch – in Bezug auf den Wahltermin gäbe. Wie schätzen Sie diese Darlegung von Herrn Koch ein, die ja diametral entgegengesetzt ist zu dem, was Sie vorgetragen haben?

Des Weiteren habe ich eine Frage an Herrn Prof. Bätge zu der geschilderten Problematik Ausländervertretung, § 27 GO. Wie schätzen Sie die Beiträge von Herrn Kelttek ein? Müsste das allein nicht eigentlich schon ein hinreichender Grund sein, diese Koppelung, so wie sie jetzt vorgesehen ist, nicht vorzunehmen?

Vorsitzender Edgar Moron: Ich sehe keine weiteren Fragen. Ich möchte mit Herrn Prof. Morlok beginnen, weil er einen Flieger erreichen muss. Deshalb sollte er als Erster Gelegenheit haben, auf die Fragen zu antworten.

Bevor ich Herrn Morlok aber das Wort gebe, möchte ich von mir aus noch eine reine Wissensfrage an Sie und an Herrn Prof. Bätge stellen. Wenn sich der Rat erst – sagen wir einmal – viereinhalb Monate nach der Wahl konstituiert, ergeben sich möglicherweise daraus Schwierigkeiten erstens für die Feststellung der Wahl, zweitens – darauf hat mich Herr Harfst gebracht – für die Behandlung von Wahleinsprüchen und drittens für die Legitimation oder – besser gesagt – die Wahl von abgeleiteten Gre-

mien, zum Beispiel Landschaftsversammlung, Regionalräte und andere Gremien, die beispielsweise vom Kreistag gewählt werden? Sehen Sie da irgendwelche Probleme, die auf uns zukommen könnten, weil wir einen so langen Zeitraum zwischen der Wahl und der Konstituierung eines Rates bislang ja noch nicht hatten? Das ist ja etwas völlig Neues für die kommunale Praxis in Nordrhein-Westfalen.

Prof. Dr. Martin Morlok (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ich danke Ihnen, Herr Vorsitzender, dass Sie auf meine Terminnot Rücksicht nehmen.

Ich beginne mit Ihren Fragen, Herr Vorsitzender. Ich muss Sie da leider enttäuschen. Das sind einfach Fragen, über die ich noch nicht nachgedacht habe, weil ich auf diese Probleme noch nicht gekommen bin. Ich habe es mir schlicht nicht angesehen, wie es mit Einsprüchen und Wahlprüfungen usw. aussieht. Das müsste man sich einfach einmal angucken. Ich bitte um Verständnis dafür, dass ich dazu im Moment nichts sagen kann.

Herr Körfges hat mich gefragt, wie es mit der Bestimmtheit des Wahltages aussähe. Da bin ich in der Tat derselben Auffassung wie Herr Koch. Gegen die Rechtstechnik, die hier gewählt wurde, kann man manches haben, aber im Grunde genommen steht fest, wann gewählt wird. Die Bestimmtheit ist nicht das Problem, sondern das Problem, das ich für erheblich halte, ist, wer entscheidet. Ich bin eben der Meinung, dass die demokratische Verantwortung eines Gremiums auch bedeutet, diese Verantwortung auch selbst wahrnehmen zu müssen. Wer ein Recht hat zu entscheiden, hat auch die Selbstentscheidungspflicht. Das ist keine neue Erkenntnis. Schon im römischen Recht gab es den Satz: *Delegata potestas non potest delegari*. Das bedeutet: Übertragene Macht kann nicht weiter übertragen werden. – Die Volksvertreter haben die Macht eben vom Volk übertragen bekommen. Der Landtag muss selber entscheiden. Von mir aus kann das auch die Exekutive machen. Aber man kann es nicht auf die Bundesregierung und den Rat in Brüssel abschieben.

Herr Becker stellte die Frage, die anknüpfte an meine Formulierung von der verantwortungslosen Zeit. Verantwortung ist ja ein vielfältiger Begriff, aber ein Moment der politischen Verantwortung ist ja die reale Möglichkeit, in Wahlen abgestraft zu werden. Ich will keineswegs unterstellen, dass gewählte Ratsvertreter nur danach schauen. Es gibt selbstverständlich auch andere Aspekte der Verantwortlichkeit, wie wir alle hoffen wollen. Aber diese eine Möglichkeit ist eben dabei rechtlich fassbar. Ich habe wirklich größte Schwierigkeiten damit, das abzuschneiden.

Um noch einmal zu dem Problem zu kommen: Ich habe ein deutliches verfassungsrechtliches Problem. Ich sage nicht vollen Herzens: Das ist verfassungswidrig. Ich sage nur, dass es ein starkes verfassungsrechtliches Problem ist. Gemessen an dem, was man in sämtlichen deutschen Verfassungen gemacht hat, geht es weit darüber hinaus. Die Frage ist, ob das Hohe Haus sagt: Wir nehmen dieses Risiko auf uns. Wir glauben, dass die Gründe, die wir haben, gewichtig genug sind.

Vielleicht wäre es auch wünschenswert, das einmal einer gerichtlichen Klärung zuzuführen. Diese Frage gab es ja noch nicht. Das ist doch auch ganz spannend.

Jetzt will ich aber die Frage von Herrn Becker konkret beantworten: Könnte diese verantwortungslose Zeit ausgenutzt werden? – Auch bei der Antwort auf diese Frage kneife ich. Das ist keine Frage, die den juristischen Sachverstand angeht. Was die politische Fantasie angeht, gibt es hier im Hause Leute, die mir weit überlegen sind.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW): Zu der Frage von Herrn Körfges nach den Konsequenzen eines gegebenenfalls zu früh angesetzten Wahltages: In der Kommentierung im staatsrechtlichen Bereich finden Sie immer, dass das zur Ungültigkeit der jeweiligen Wahl führt. Das hätte prozessual hier Folgendes zur Folge: Wir haben ja hier einzelne Wahlprüfungsverfahren. Das heißt, gegen die entsprechenden Feststellungsbeschlüsse der Vertretungen könnte dann eine Wahlprüfung in den jeweiligen Wahlgebieten, d. h. bei Gemeinden oder Kreisen, stattfinden. In diesen Verfahren würde dann das Verwaltungsgericht bzw. das OVG NRW letztendlich klären, ob der Wahltag entsprechend dieses Gesetzes verfassungsgemäß angesetzt worden ist oder nicht. Die Festsetzung des Wahltages ist sicherlich auch ein Thema von Mandatsrelevanz. Im Wahlprüfungsverfahren ist erforderlich, dass Sie a) eine Unregelmäßigkeit der Wahl hätten, und b) nicht ausgeschlossen sein dürfte, dass das zu einer Mandatsrelevanz führt. Das heißt also, wenn man zu der Auffassung käme, das sei verfassungswidrig, dann würde das in einem Wahlprüfungsverfahren zur Ungültigkeit der Wahl führen.

Unabhängig davon ist prozessual die Frage zu klären, ob man gegen dieses Gesetz – Herr Morlok hat das angeführt – im Wege eines Organstreitverfahrens zum Verfassungsgerichtshof gehen könnte. Das ist davon unabhängig. Es ist nicht möglich, dass ein Bürger Verfassungsbeschwerde dagegen erhebt, weil wir in der Landesverfassung dieses Rechtsinstrument nicht kennen und das Bundesverfassungsgericht darüber auch nicht entscheidet, sondern auf die eben dargelegten Rechtsbehelfe, d. h. Wahlprüfungsverfahren und, möglicherweise vorrangig, Organstreitverfahren verweist.

Herr Becker hat gefragt, ob es zu einer Verschiebung des Wahlzeitraumes kommen kann. Ja, das kann man nicht ausschließen. Die höchste Autorität, die das am besten beurteilen kann, ist in unserem Lande nach meinem Dafürhalten der Bundeswahlleiter, weil er letztendlich diese Entscheidung nach den europäischen Vorgaben festlegt. Der hat ausdrücklich darauf hingewiesen – das findet sich auch bei der Terminierung der Europawahl –, dass diese Möglichkeit besteht. Das heißt, ausschließen kann es keiner. Sie ist bislang nur zweimal in Betracht gekommen – das ist wahr – und auch nur mit einem geringfügigen Zeitraum von jeweils einer Woche. Aber man kann es nicht ausschließen. Wir haben hier eine abstrakt generelle Regelung, die – das hatten wir angesprochen – automatisch verweist, ohne Bedingungen, ohne dass man noch als Land eine Möglichkeit hat, falls diese Verschiebung kommt, zumindest aufgrund dieses Gesetzes zu intervenieren. Man müsste quasi ein Interventionsgesetz, ein neues Gesetz erlassen. Von daher kann man diese Möglichkeit nicht ausschließen. Es ist eine Möglichkeit, die auch in der Praxis gegeben ist. Ich hatte es angedeutet: Bei 27 Mitgliedstaaten ist es jedenfalls nicht auszuschließen.

Herr Becker hat mich dann nach der Thematik „Ausländerbeirat“ gefragt. Da sehe ich eher eine Frage der Zweckmäßigkeit, also weniger eine der Rechtmäßigkeit. Ich fand von daher sehr interessant, was der Vertreter der Migrantenvertretungen dazu gesagt hat. Diese Vertretung ist sicherlich ein wichtiges Institut. Man sollte alles dafür tun, dass man zu funktionsfähigen Ausländerbeiräten kommt. In einigen Gemeinden ist es ja so gewesen – das kann ich aus der kommunalen Praxis sagen –, dass teilweise mangels Wahlvorschläge Ausländerbeiräte leider Gottes nicht zustande gekommen sind. Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zu den Ausländerbeiräten, die bislang ja isoliert gelaufen sind, war im Schnitt sehr schlecht. Daher sollte man in der Tat überlegen, was nicht nur die quantitative, sondern auch die qualitative Auswertung der Experimentierklausel nach § 27 Gemeindeordnung bringt, und sich zusammensetzen und in Ruhe überlegen, wie man die Wahlbeteiligung erhöhen kann.

Hans-Gerd von Lennep (Städte- und Gemeindebund NRW): Herr Körfges, Sie wissen, dass sich die Gremien im Städte- und Gemeindebund genauso zusammensetzen wie die des Städtetages und des Landkreistages. Bei uns spiegelt sich in den Gremien das Ergebnis der Kommunalwahl wider. Damit sind auch die Mehrheiten klar.

Zum Rechts- und Verfassungsausschuss: In der Tat haben wir im Präsidium den Gesetzentwurf sehr kontrovers diskutiert. Der Rechts- und Verfassungsausschuss hat sich allerdings dann im Wege der Konsensfindung dahingehend verständigt, dass er eine Zusammenlegung der Kommunalwahl mit der Europawahl für das Jahr 2014 befürwortet. Das war das Ergebnis dieser Diskussion.

(Horst Becker [GRÜNE]: Was ja was anderes ist!)

– Richtig.

Herr Becker, ich muss noch etwas kurz richtigstellen: Ich hatte in meinem Redebeitrag auf die Prognose des Gesetzgebers hingewiesen, die dem Gesetzentwurf zugrunde liegt, dass sich eben halt die Wahlbeteiligung durch die Zusammenlegung von Kommunalwahl und Europawahl erhöht. Ich hatte darauf hingewiesen, dass es keine Rechtsprechung dahingehend gibt, dass die Zusammenlegung von Kommunalwahl und Europawahl eine Verletzung der Chancengleichheit oder der Wahlgleichheit darstellt im Gegensatz zur Rechtsprechung des VGH Baden-Württembergs aus dem Jahr 1994 – hier auch schon angesprochen – zur Zusammenlegung von Kommunalwahl und Bundestagswahl. Ich habe dabei aber auch gesagt, das müsse man für Nordrhein-Westfalen relativieren, weil das Kommunalwahlsystem in Baden-Württemberg stärker eine Persönlichkeitswahl ist als in Nordrhein-Westfalen.

Herr Daldrup hat richtigerweise darauf hingewiesen, Europapolitik ist Innenpolitik, und die Europa tragenden Themen werden immer wichtiger, aber die Vermittlung zum Bürger bleibt schwierig. Themen wie Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung, Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, Stärkung des Ausschusses der Regionen sind Schlagworte, die dem Bürger nicht viel sagen. Andererseits wird der Beitritt der Türkei emotional diskutiert – ist auch schon diskutiert worden –, und ich kann mir vor-

stellen, dass in einer Stadt wie Köln dieses Thema ausgenutzt werden kann und sehr hochgespielt wird und insofern andere kommunale Themen dahinter zurückstehen können.

Norbert Bude (Stadt Mönchengladbach): Zur Frage der Ratssitzungsterminierung: Wir haben in Kenntnis einer möglichen Zusammenlegung der Europawahl mit der Kommunalwahl und der Vorbereitung auf den Sitzungskalender 2009 einmal unsere Sitzungskalender der letzten Jahre analysiert. Ich darf feststellen, dass in Mönchengladbach regelmäßig 15 Tage vor den Ferien und in dem Zeitraum bis zum 20. Oktober nach den Ferien ein kompletter Ratszug stattgefunden hat, d. h. zwei Ratszüge insgesamt. Ratszug bedeutet, dass wir, ausgehend vom Rat, den Hauptausschuss als vorgelagertes Gremium haben. Der Rat in Mönchengladbach hat acht Fachausschüsse gebildet, und es gibt zehn Bezirksvertretungen. Diese kompletten Ratszüge sind jeweils so, dass sie vor den Sommerferien und nach den Sommerferien unmittelbar gelaufen sind. Das bedeutet, dass von sechs Ratszügen, wenn es denn so kommen würde, aller Voraussicht nach zwei in diese Zeit des Übergangs fallen würden. Die Zahl sechs Ratszüge ist nicht gegriffen. Wir hatten vor einigen Jahren eine Diskussion, ob man diese Ratszüge und die Zahl der Ratssitzungen reduzieren kann. Das Innenministerium hat uns damals die Zahl sechs als die angemessene Zahl für eine Stadt der Größenordnung Mönchengladbachs attestiert. Deswegen haben wir regelmäßig sechs Ratszüge in Mönchengladbach terminiert und organisiert.

Vorsitzender Edgar Moron: Ich möchte noch eine Frage an Herrn Harfst und an Herrn Spaenhoff richten. Gibt es aus Ihrer Sicht als Praktiker des unmittelbaren Wahlgeschehens – Sie haben ja alle Wahlen kommunal zu organisieren – eine Grenze der Belastbarkeit von Wahlvorständen? Wann fangen Wahlvorstände an zu rebellieren und zu sagen, jetzt ist es aber doch eigentlich zu viel, was wir zu tun haben? Die Zusammenlegung von Wahlen führt ja dazu, dass viele Wahlgänge ausgezählt werden müssen. Zweitstimme, Erststimme – Deutscher Bundestag oder jetzt Europawahl – und dann haben sie bei uns vier Kommunalwahlen auszuzählen: den Landrat, den Kreistag, den Bürgermeister, den Rat oder gegebenenfalls dort, wo wir kreisfreie Städte haben, die Bezirksvertretungen. Das kostet ja alles viel Zeit. Das belastet die Wahlvorstände ganz erheblich. Zum Glück haben wir – das sage ich einmal unter uns; Herr Schily wird mir wahrscheinlich ins Gesicht springen – noch nicht das Kumulieren und Panaschieren. Wenn ich mir vorstelle, sie müssen so komplizierte Wahlen auszählen und haben anschließend auch noch das Kumulieren und Panaschieren auszuzählen, dann werden sie als Wahlvorstand – da sind sie ja als normaler Bürger – an die Grenzen ihrer Belastbarkeit geführt. Haben Sie aus Ihrer Erfahrung Kenntnis darüber, wo diese Belastbarkeitsgrenze anfängt, wo Wahlvorstände anfangen zu rebellieren und sagen, da machen sie nicht mehr mit, das sei ihnen zu anstrengend, das täten sie nicht mehr, das täten sie sich nicht mehr an?

Peter Spaenhoff (Stadt Dortmund): Die Grenze liegt genau da, wo wir zwei Wahlen zusammengelegt haben. Also die subjektiven Eindrücke gibt es schon jetzt: Um Got-

tes wollen Europa- und Kommunalwahl zusammen, dann mache ich nicht mit. Aber das sind subjektive erste Eindrücke. Aber sie spiegeln schon wider, bei der Zusammenlegung von zwei Wahlen ist die Grenze erreicht. Ich hatte eben aber gesagt, dass ich das trotzdem noch für beherrschbar halte. Ginge es darüber hinaus, wäre aber endgültig Schluss. Es steht aber auch nirgendwo im Raum, glaube ich, drei Wahlen zusammenzulegen.

(Horst Becker [GRÜNE]: Na, wenn wir nach Berlin gucken!)

In Dortmund haben wir die Situation, dass wir mit Wahlautomaten wählen. Wir haben im Augenblick zu prüfen, ob wir auf dem Wahlautomaten die Stimmzettel aller Wahlen, die bei Europa- und Kommunalwahl zusammenfallen würden, bei Wahrung der Chancengleichheit für Behinderte abbilden können. Ich bin allerdings optimistisch, dass wir das schaffen können.

Hubert Harfst (Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover): Wahlvorstände sind leidensfähig. Wir haben – sowohl 2001 als auch 2006 – bei den Kommunalwahlen fünf verbundene Kommunalwahlen, und zwar zwei Direktwahlen und drei weitere Wahlen Regionswahlen, Stadtratswahlen und Stadtbezirksratswahlen mit Kumulieren und Panaschieren gemacht. Der letzte Wahlvorstand war um 4:00 Uhr am nächsten Morgen fertig. Sie sind also leidensfähig.

Das Problem ist nicht die Belastbarkeit. Das kann man also hinbekommen. Das Problem liegt in der Fehleranfälligkeit. Wenn wir nämlich feststellen, dass nachher Wahlen falsch ausgezählt worden sind, und wenn ich nach einer Woche zu meinem Oberbürgermeister gehen und sagen muss, leider haben sich wieder zwei Mandate verschoben, ist das eine sehr ärgerliche Sache. Gerade in der Landeshauptstadt Hannover gab es diese Diskussion. Es gab Schlagzeilen „Wo sind die 1.500 Stimmen geblieben?“. Man hat sie hinterher noch gefunden. Das ist nicht witzig und belastet die Wahlorganisation und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in diese Wahlorganisation, wenn wir nachher bürokratisch, in einem eigentlich gesetzlich nicht geregelten Verfahren vorgehen. Das Wahlnachprüfungsverfahren ist in keinem Wahlgesetz – wer zählt nach, wer kontrolliert – konsequent geregelt. Ich hoffe, dass wir das auf Bundesebene irgendwann einmal beispielhaft hinbekommen. Wenn also der Wahlleiter mit drei seiner Beamten dann Wahlergebnisse hinterher korrigiert – ohne einen Wahlvorstand und ohne jegliche Kontrolle –, ist das schon sehr kritisch. Die Fehler tauchen auf. Solche Fehler gibt es jetzt schon. Die Fehler tauchen aber dann bei Wahlen vermehrt auf, verbunden mit der berechtigten öffentlichen Kritik, was wir da im stillen Kämmerlein machten.

Apl. Prof. Dr. Thorsten Koch (Universität Osnabrück): Ich möchte dazu als Niedersachse einige Sätze anfügen: Wir haben in Niedersachsen – auch wenn ich mich als Anhänger des Kumulierens und Panaschierens offenbare – ein Wahlsystem von einer solchen Komplexität, wie es, glaube ich, beispiellos ist. Man kann nämlich nicht nur kumulieren und panaschieren, man kann auch noch Kandidaten und/oder Listen wählen. Das Ganze macht den Auszählprozess sehr kompliziert. Trotzdem hat mir unser Landeswahlleiter vor Kurzem bestätigt, dass wir nur eine extrem niedrige Zahl

ungültiger Stimmen haben. Die Wähler kommen mit diesem System offenbar klar, und die Wahlvorstände in aller Regel, glaube ich, auch. Da kann man also durchaus ein bisschen Vertrauen zu den Wählern, aber auch zu den Wahlvorständen haben.

Thomas Jarzombek (CDU): Wie sieht das denn statistisch in Niedersachsen aus, bezogen darauf, wie viele Leute einfach nur diese Listenvorschläge ankreuzen – insbesondere in größeren Städten; in Nordrhein-Westfalen leben in solchen die meisten Wähler –, weil sie das System vielleicht doch nicht durchschauen, und wie viele gehen hin und differenzieren innerhalb des Kumulierens und Panaschierens?

Apl. Prof. Dr. Thorsten Koch (Universität Osnabrück): Wenn ich es aus dem Gedächtnis richtig weiß, dann kann man sehr grob sagen, dass bei der Umrechnung der Listenstimmen und der Kandidatenstimmen – die werden ja zunächst einmal jeweils getrennt auf Sitze verteilt, um zu schauen, welche Kandidaten direkt gewählt sind, um sie anschließend von der Liste zu streichen – ungefähr eine Hälfte – das ist aber nur eine ganz grobe Marschzahl – auf die Kandidatenstimmen und die andere Hälfte auf die Listenstimmen entfällt. Ich weiß nicht, ob Herr Harfst das bestätigen kann.

Hubert Harfst (Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover): Ich habe das kürzlich in diesem Raum im Zusammenhang mit dem Hearing zum Kommunalwahlrecht vorgestellt. In Niedersachsen ist es zumindest in den Großstädten so wie etwa in der Landeshauptstadt Hannover, dass – man darf nicht nur die Liste betrachten, sondern auch die Liste und den Spitzenkandidaten – bis zu 90 Prozent der Stimmen in einem Wahlbezirk auf die Liste und den Spitzenkandidaten entfallen, also dass die Partei bzw. ein Kandidat gewählt wird. Wir haben in Hannover durch Kumulieren und Panaschieren im Rat mit 64 Ratsmitgliedern zwei Personen, die von dem dritten auf den zweiten Platz und damit in ein Mandat kumuliert worden sind, wobei beide Personen umstritten waren – das war vorher bekannt –, das waren also welche, die wegen der Quoten wie der Frauenquote – Sie kennen diese ganzen Quoten – nicht auf den zweiten, sondern auf den dritten Platz versetzt worden und dann wieder hochgewählt worden sind.

Vorsitzender Edgar Moron: Wir wollen das Thema Kumulieren und Panaschieren nicht in dieser Anhörung noch einmal vertiefen. Das war nicht Gegenstand dieser Anhörung, sondern das war die schlichte Frage, legen wir Europa- und Kommunalwahl zusammen, die kompliziert genug ist.

Gibt es weitere Fragen? – Ich sehe keine Wortmeldung. Dann bedanke ich mich sehr herzlich bei den Sachverständigen, dass sie uns zur Verfügung gestanden haben. Wir werden die Anhörung auswerten und noch vor der Sommerpause – so ist es verabredet – in der Sache sowohl im Ausschuss als auch im Plenum entscheiden. Herzlichen Dank. Kommen Sie gut nach Hause. Ich würde mich freuen, wenn wir uns bei Gelegenheit wiedersehen.

gez. Edgar Moron
Vorsitzender

rß/30.05.2008/30.05.2008

175