

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Düsseldorf, den 20. April 1993

Stellungnahme in der Anhörung des
Ausschusses für Kommunalpolitik zur Änderung des Wahlrechts
am 21. April 1993

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WILHELM-STRASSE

ZUSCHRIFT

25.45

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren,

aus der Sicht des Landkreistages Nordrhein-Westfalen verdient die ganz überwiegende Zahl der von der Landesregierung zum Kommunalwahlgesetz vorgeschlagenen Änderungen Zustimmung; es handelt sich um Vereinfachungen des Wahlverfahrens oder Konsequenzen aus mit dem bisher geltenden Recht gemachten Erfahrungen.

Problematisch sind aus unserer Sicht nicht die von der Landesregierung gemachten Vorschläge, sondern das Fehlen von Vorschlägen zu weiteren Änderungen. Hier möchte ich insbesondere auf den für uns unverständlichen Verzicht auf jede Änderung des Wahlprüfungsverfahrens und auf die nach unserer Auffassung unzureichenden Regelungen über die Herabsetzung der Zahl der Kreistagsmitglieder eingehen. Im Anschluß daran werde ich zu den in Ihrem Fragenkatalog angesprochenen weiteren Problembereichen Stellung nehmen, soweit der Landkreistag Nordrhein-Westfalen davon berührt ist.

1. Wahlprüfungsverfahren

Wie bekannt, ist es bei der letzten Kommunalwahl im Jahre 1989 im Kreis Recklinghausen bei einer der kandidierenden Parteien in einer Reihe von Wahlkreisen zu Manipulationen gekommen. Der Ablauf der Ereignisse in Recklinghausen zeigt sehr deutlich, wo die Probleme des geltenden Kommunalwahlprüfungsrechts liegen.

- Am 1. Oktober 1989 fand die Wahl zum Kreistag des Kreises Recklinghausen statt.
- Am 31. Oktober 1989 erhoben eine Reihe von Wahlberechtigten Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl.
- Am 24. Januar 1990 erklärte der Kreistag des Kreises Recklinghausen durch Beschluß die Wahl in drei Wahlbezirken für ungültig. Gleichzeitig ordnete er eine Wiederholungswahl an.
- Am 25. Januar 1990 wurde diese Entscheidung vom Oberkreisdirektor des Kreises Recklinghausen öffentlich bekannt gemacht.
- Am 23. Februar 1990 wurde von seiten der Betroffenen Klage erhoben; der gleichzeitig gestellte Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung wurde vom Verwaltungsgericht durch Beschluß vom 3. Mai 1990 abgelehnt.
- Am 13. Mai 1990 wurde im Zusammenhang mit der Europawahl die Wiederholungswahl durchgeführt.

- Durch Urteil vom 4. Oktober 1991 des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen wurde die Klage zurückgewiesen.
- Durch Urteil vom 8. Dezember 1992 wies das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen die Berufung zurück.

Über die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision hat das Bundesverwaltungsgericht am 23. März 1993 - also gerade vor vier Wochen - entschieden. Erst jetzt kann die Zusammensetzung des Kreistages des Kreises Recklinghausen also dem Ergebnis der von allen Gerichten für notwendig und rechtmäßig gehaltenen Wiederholungswahl angepaßt werden; bisher gehörten dem Kreistag nach wie vor die durch die manipulierte Wahl in den Kreistag gelangten Mitglieder an.

Bereits Mitte Mai 1990 hatte der Landkreistag Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Innenministerium auf die Probleme einer effektiven Durchsetzung des Kommunalwahlrechts, die sich in diesem Fall zeigen, aufmerksam gemacht und eine Neuregelung des Wahlprüfungsverfahrens gefordert, die eine schnelle Klärung von Einwänden gegen die Rechtmäßigkeit einer Kommunalwahl ermöglichen. Dazu hätte es sich angeboten, ähnlich wie für das Landeswahlrecht vor dem Verfassungsgerichtshof des Landes ein eigenes Gerichtsverfahren mit einem besonderen Rechtszug vorzusehen. Das Bundesrecht sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, für landesrechtlich geregelte Materien solche Regelungen zu treffen.

Nachdem der Referentenentwurf des jetzt beratenen Wahlrechtsänderungsgesetzes entsprechende Regelungen nicht vorsah, hat der Landkreistag Nordrhein-Westfalen noch einmal sehr nachdrücklich auf das Problem hingewiesen. Inzwischen hat das Innenministerium in einem Schreiben an den Landkreistag vom 9. März 1993 immerhin eingeräumt, daß "die lange Dauer einzelner Wahlprüfungsverfahren in der Tat unbefriedigend" sei. Eine Lösungsmöglichkeit sieht es allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht. Artikel 74 der Landesverfassung verlange eine Verwaltungsgerichtsbarkeit in mindestens zwei Stufen.

Demgegenüber hatte der Landkreistag darauf hingewiesen, daß sich Artikel 74 lediglich auf den Rechtsschutz gegen "Anordnungen, Verfügungen und Unterlassungen der Verwaltungsbehörden" bezieht und für Wahlprüfungsentscheidungen nicht einschlägig ist.

Aus der Sicht der nordrhein-westfälischen Kreise ist die Ratlosigkeit, die das Innenministerium in dieser, für das Zustandekommen glaubwürdig demokratisch legitimierter kommunaler Vertretungen entscheidenden Frage an den Tag legt, unverständlich. Ebenso unverständlich ist es, warum ein Haus, das in anderen Bereichen - Gleichstellungspolitik - das Verfassungsrecht bewußt als fortentwicklungsfähig begreift, in dieser Frage verfassungsrechtliche Hindernisse konstruiert.

2. Herabsetzung der Zahl der Kreistagsmitglieder

2.1 Herabsetzung durch Kreistagsbeschluß

Nach dem Vorschlag der Landesregierung soll in § 3 Abs. 2 des Kommunalwahlgesetzes künftig geregelt werden, daß die Zahl der in den Kreistag zu wählenden Vertreter durch Satzung um vier verringert werden kann.

Der Vorschlag verdient dem Grunde nach Zustimmung. Er erweitert die Selbstorganisationsmöglichkeiten der Kommunen und trägt den Schwierigkeiten, eine hinreichende Anzahl geeigneter Bewerber als Kandidaten für die Vertretung zu gewinnen, von denen zunehmend berichtet wird, Rechnung.

Unverständlich ist allerdings, warum keine stärkere Reduzierung möglich sein soll. Der jetzige Vorschlag gestattet es den Kreisen nicht einmal, an der bisherigen Anzahl der Kreistagsmitglieder festzuhalten, wenn sie in die nächste Größenklasse kommen. Wir schlagen vor, den Kreisen die Möglichkeit einzuräumen, die Zahl der zu wählenden Vertreter durch Satzung um bis zu 25 % zu reduzieren.

Gegen diesen Vorschlag ist von seiten der Landesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs darauf hingewiesen worden, bei einer über vier Vertreter hinausgehenden Dispositionsmöglichkeit der Kreise träten Überschneidungen mit der jeweils nächsten Größenklasse auf. In einem Schreiben an den Landkreistag hat das Innenministerium ergänzend dazu auf verfassungsrechtliche Bedenken hingewiesen. Unter Berufung auf eine Entscheidung des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6. 12. 1961 wird geltend gemacht, daß der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verletzt werde, wenn "ungerechtfertigte" Differenzierungen zwischen Wahlgebieten gleicher Größenordnung vorgesehen werden.

Mit dem vom Innenministerium erwähnten Beschluß hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde eines nordrhein-westfälischen Wahlberechtigten verworfen, der sich dagegen gewandt hatte, daß aufgrund der geringen Anzahl von Vertretungsmitgliedern in seiner (sehr kleinen) Gemeinde die von ihm unterstützte Partei nicht zum Zuge gekommen sei, obwohl sie rd. 10 % der gültigen Stimmen erreicht habe. Darin liege eine Benachteiligung gegenüber Wählern in größeren Gemeinden. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgesprochen, der Gesetzgeber sei durch das Gebot des grundsätzlich gleichen Erfolgswertes jeder Wählerstimme nicht gehindert, in gewissem Umfange der verschiedenen Größe der Wahlgebiete durch eine unterschiedliche Gestaltung des des Wahlrechts Rechnung zu tragen, wenn in jedem Wahlgebiet allen Wahlberechtigten das gleiche Stimmrecht gewährleistet bleibe und "ungerechtfertigte Differenzierungen zwischen Wahlgebieten gleicher Größenordnung" vermieden würden.

Das Bundesverfassungsgericht hat also nicht zu der Frage Stellung genommen, in welchem Umfange den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung die Befugnis eingeräumt werden darf, die Zahl der Vertretungsmitglieder selbst festzulegen. Differenzierungen der Zahl der Vertretungsmitglieder, die sich daraus ergeben, daß die Kommunen in einem gesetzlich vorgegebenen Rahmen selbst über die Anzahl der Vertretungsmitglieder entscheiden, können schon deshalb nicht "ungerechtfertigt" sein, weil Grundgesetz und Landesverfassung den Gemeinden und Kreisen verfassungsrechtlich die Befugnis einräumen, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Da der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit auch für die Länder gilt, hätte die vom Innenministerium vertretene Rechtsauffassung die Konsequenz, daß Länder mit wesentlichen gleichen Einwohnerzahlen auch im wesentlichen gleich große Landtage haben müßten. Diese Rechtsauffassung ist, soweit ersichtlich, bisher noch von niemandem vertreten worden.

2.2 Herabsetzung durch Gesetz

Wie Sie den Ausführungen zu der Herabsetzung der Anzahl der Kreistagsmitglieder aufgrund Kreistagsbeschluss entnommen haben, steht der Landkreistag Nordrhein-Westfalen Überlegungen zur Reduzierung der Anzahl der Kreistagsmitglieder nicht generell ablehnend gegenüber. Eine Willensbildung zu einer generellen Herabsetzung ist im Verband aber nicht erfolgt.

Ich kann hier heute nur deshalb darauf hinweisen, daß die heutigen Zahlen im § 3 KWahlG vor allem das Bedürfnis des Gesetzgebers widerspiegeln, nach der kommunalen Gebietsreform durch eine ausreichende Anzahl von Sitzen in den Kreistagen das Zusammenwachsen der neuen Kreise zu erleichtern. Bis 1974 hatte ein Kreis der Größenordnung zwischen 200.000 und 300.000 E nicht wie heute 55 gesetzliche Mitglieder, sondern 47. In der nächsten Größenordnung waren es statt heute 67 damals 51 Mitglieder. Die Intention, die Integration der neuen Kreise zu erleichtern, kann heute die in § 3 festgelegten Zahlen sicher nicht mehr rechtfertigen.

3. Verhältnis Direktmandate/Listenmandate

Im Rahmen des modifizierten Verhältniswahlrechts wird bei den Wahlen zu den Gemeinderäten, den Kreistagen und dem Landtag jeweils ein unterschiedliches Verhältnis von Direktmandaten und Listenmandaten zugrunde gelegt. Während bei den Gemeinden etwa die Hälfte der Vertreter in Wahlbezirken gewählt wird, sind dies bei den Kreisen zwei Drittel und beim Landtag drei Viertel. Es liegt auf der Hand, daß ein Wahlrecht mit einem höheren Anteil von direkt gewählten Vertretern stärker zu Überhangmandaten tendiert. Diese Tendenz wirkt sich dann besonders deutlich aus, wenn die Zahl der Parteien zunimmt, die die 5-%-Hürde überschreiten.

Bereits im Jahre 1990 ist im Hinblick auf die zahlreichen Überhangmandate im Landkreistag eine Diskussion darüber geführt worden, ob das Verhältnis zwischen Direktmandaten und Listenmandaten bei der Kreistagswahl geändert werden sollte. In diesem Zusammenhang haben wir durch eine Umfrage festgestellt, wie hoch die Anzahl der Überhangmandate bei den letzten drei Kommunalwahlen in den 31 Kreisen gewesen ist. 1979 gab es in 16 Kreisen insgesamt 98 Überhangmandate, 1984 in 24 Kreisen 220 Überhangmandate und 1989 in 22 Kreisen 210 Überhangmandate. Um die beiden extremsten Beispiele zu nennen weisen die Kreistage der Kreise Gütersloh und Viersen statt der gesetzlichen Anzahl von 55 Kreistagsmitgliedern nach der letzten Kommunalwahl 73 Mitglieder auf. Das ist ein Drittel mehr als die gesetzliche Mitgliederzahl. Eine Übersicht mit den Ergebnissen der damaligen Umfrage liegt unserer Stellungnahme an.

Die Frage einer entsprechenden Änderung des KWahlG ist im Verband kontrovers diskutiert worden. Für eine Änderung entsprechend der Regelung bei den Gemeinden wurden die großen Unterschiede in der Repräsentation der Bürger, die praktischen Probleme durch die wechselnde Anzahl von Kreistagsmitgliedern und auch die finanziellen Belastungen angeführt. Für die Beibehaltung der geltenden Regelung wurde vorgebracht, daß eine Herabsetzung der Zahl der Wahlkreise die Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten und der Gemeindegrenzen bei der Wahlbezirkseinteilung erschwere. Letztlich wurde von einem entsprechenden Änderungsvorschlag an die Landesregierung letztlich deshalb abgesehen, weil bei einer Änderung die Vertretung kleiner kreisangehöriger Gemeinden im Kreistag

insbesondere in den Kreisen nicht mehr sichergestellt erschien, in denen die Größenspanne zwischen den kleinen und den großen Gemeinden sehr ausgeprägt ist.

4. Zeitpunkt für die Abgabe der Wahlbriefe

Der Zeitpunkt, den das Gesetz für die Abgabe der Wahlbriefe festlegt, beeinflusst einerseits die Möglichkeit des Bürgers, wählen zu können. Ein späterer Zeitpunkt verbessert diese Möglichkeit. Andererseits kann nicht ausgeschlossen werden, daß eine Verlegung des Zeitpunktes für den Eingang der Wahlbriefe auf 17.00 Uhr in einzelnen Fällen dazu führt, daß das Wahlergebnis etwas später vorliegt. Hier ist eine Abwägung zu treffen. Eine Verbandsmeinung kann ich Ihnen zu dieser Frage nicht vortragen.

5. Änderung der Wahlordnung

Entgegen der Aussage in Frage 7 Ihres Kataloges waren wir bisher davon ausgegangen, daß auch die Wahlordnung geändert wird. Wir hatten dem Innenminister dazu bereits unter dem 8. Mai 1990 einige Vorschläge gemacht. Wir sehen also Handlungsbedarf.

6. Inkompatibilitätsvorschriften

Die Aussage, daß die Inkompatibilitätsvorschriften in § 13 des KWahlG sich grundsätzlich bewährt haben, kann aus unserer Sicht so nicht bestätigt werden; dafür sind die Probleme zu offensichtlich. Wenn vom Personal einer Kreisberufsschule der Hausmeister dem Kreistag angehören darf, die Sekretärin nicht, aber der Schulleiter und die anderen Lehrer ohne weiteres, ist das sicher keine Regelung, die bei den Betroffenen auf Verständnis rechnen kann.

Wir verkennen andererseits aber nicht, daß Neuregelungen schwierig sind und auf erhebliche Widerstände stoßen. Manches spricht dafür, daß eine Neuregelung neue Ungerechtigkeiten schaffen würde.

Auf unseren entschiedenen Widerstand würden jedenfalls die hier und da diskutierten Vorschläge stoßen, bei Beamten und Angestellten etwa danach zu differenzieren, welche Funktion sie in der einzelnen Behörde wahrnehmen, etwa ob sie mit Aufsichtsaufgaben befaßt sind. Hier ist dann nicht mehr nur das Wahlrecht betroffen, sondern auch das Dienstrecht.

7. Kumulieren und Panaschieren

Die Frage, wie der Verband sich zur Forderung nach Einführung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens verhalten sollte, ist äußerst kontrovers diskutiert worden. Das Ergebnis ist ein Kompromiß. Der Vorstand des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, entsprechende Forderungen nicht zu erheben.

Um diesen Beschluß verständlich zu machen, will ich kurz wiedergeben, wie die innerverbandliche Willensbildung in dieser Frage verlaufen ist. Der Ausschuß für Verfassung, Verwaltung und Innere Sicherheit des Landkreistages Nordrhein-Westfalen hat am 28. 10. 1992 in Paderborn eine Vorlage der Geschäftsstelle einstimmig beschlossen, die sich für die Einführung des Kumulierens und Panaschierens nach niedersächsischem Vorbild aussprach. Maßgeblich für diese Forderung war der Gesichtspunkt, daß dem Wähler auf diese Weise ein erhöhter Einfluß auf die Zusammensetzung der

kommunalen Vertretungen eingeräumt werden kann. Gegen diesen Vorschlag wurden dann in dem für die Willensbildung des Verbandes maßgeblichen Vorstand Bedenken geltend gemacht. Diese wurden vor allem damit begründet, daß eine solche Regelung zu einer weiteren Zersplitterung der Parteienlandschaft und zu einer Schwächung der Parteien überhaupt führen könne und daß durch den in diesem Zusammenhang notwendigen Wegfall der Wahl in den Direktwahlkreisen die Vertretung örtlicher Interessen stark erschwert werde. Auch hier hat also wieder der Gesichtspunkt der Vertretung örtlicher Interessen in den Kreistagen, auf den ich bereits in anderem Zusammenhang hingewiesen habe, eine Rolle gespielt.

8. Verzicht auf die Verwendung von Wahlumschlägen

Der Verzicht auf die Verwendung von Wahlumschlägen wird von uns grundsätzlich begrüßt. Sicher kann es 1994 dann zu Problemen kommen, wenn bei der gleichzeitig und in denselben Räumen stattfindenden Bundestagswahl Wahlumschläge verwandt werden. Nach unserer Auffassung müßten sich diese Probleme allerdings durch eine entsprechende Aufklärung der Wahlvorstände und der Bürger vermeiden lassen. Wenn man sicher gehen will, kann man eine entsprechende Neuregelung allerdings auch für die übernächste Kommunalwahl in Kraft setzen.

9. Auswirkungen der Rechtsänderungen auf kleine Fraktionen

Unzweifelhaft können sich aus Änderungen der Zahl der Vertreter etwa in den Kreistagen Auswirkungen darauf ergeben, welche Parteien in Fraktionsstärke vertreten sind. Unseres Erachtens handelt es sich hierbei jedoch nicht um ein kommunalwahlrechtliches, sondern um ein kommunalverfassungsrechtliches Problem. Es geht darum, wie groß die Fraktion in den kommunalen Vertretungen sein soll.

10. Direktwahl des Bürgermeisters bzw. Landrats

Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat in der Diskussion über die Neuordnung der Kommunalverfassung die Auffassung vertreten, daß sich die geltende nordrhein-westfälische Kommunalverfassung grundsätzlich bewährt hat und eine grundlegende Änderung, wie sie mit dem Übergang zur sogenannten Eingleisigkeit und der Direktwahl verbunden wäre, nicht zweckmäßig ist.

In Vertretung



(Prof. Dr. Oebbecke)

KREISE

Landesteil Rheinland

Regierungsbezirk Düsseldorf

Anlage

		gesetzl. Mitgl.-Zahl	Anzahl Überhangmandate		
			1979	1984	1989
1	Kleve	55	8	12	0
2	Mettmann	67	0	8	0
3	Neuss	67	10	12	2
4	Viersen	55	14	20	18
5	Wesel	67	0	0	4
Regierungsbezirk Köln					
6	Aachen	55	0	0	0
7	Düren	55	0	0	0
8	Erfthkreis	61/61/67	0	0	10
9	Euskirchen	49	0	10	8
10	Heinsberg	55	0	4	4
11	Oberbergischer Kreis	55	0	4	0
12	Rhein.-Berg. Kreis	55	10	14	8
13	Rhein-Sieg-Kreis	67	10	16	12
Landesteil Westfalen-Lippe					
Regierungsbezirk Münster					
14	Borken	55/55/61	0	0	6
15	Coesfeld	49	2	6	12
16	Recklinghausen	73	2	6	10
17	Steinfurt	61	2	8	0
18	Warendorf	55	4	6	0
Regierungsbezirk Detmold					
19	Gütersloh	55	0	12	18
20	Herford	55	0	8	10
21	Höxter	49	8	8	10
22	Lippe	61	4	14	18
23	Minden-Lübbecke	55	0	4	4
24	Paderborn	55	2	8	14
Regierungsbezirk Arnsberg					
25	Ennepe-Ruhr-Kreis	61	8	10	12
26	Hochsauerlandkreis	55	4	6	0
27	Märkischer Kreis	67	0	0	8
28	Olpe	49	0	0	0
29	Siegen-Wittgenstein	55	0	2	8
30	Soest	55	4	14	0
31	Unna	61	6	8	6
			98	220	210
			**	***	***