

Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke

[REDACTED], den 2. April 2024

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
per Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
18/1368**
Alle Abgeordneten

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/7788
Anhörung des Innenausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 17. April 2024

Schriftliche Stellungnahme

für die Einladung zu der o.a. Anhörung bedanke ich mich und nutze gern die Gelegenheit, vorab schriftlich Stellung zu nehmen. Bei der Schwerpunktsetzung orientiere ich mich auch an den Diskussionspunkten, die bei der ersten Lesung deutlich geworden sind. Entsprechend meiner Expertise sind die Maßstäbe, die ich an den Entwurf anlege, verfassungsrechtlich, verwaltungswissenschaftlich und gesetzgebungstechnisch. Ich gliedere meine Überlegungen wie folgt:

- 1. Allgemeine Einschätzung**
- 2. Verkleinerung der Vertretungen**
- 3. Geschlechterparität**
- 4. Zeitfaktor**
- 5. Unterstützungsunterschriften**

1. Allgemeine Einschätzung

Der Entwurf enthält neben größeren materiellen Änderungen, auf die ich noch eingehe, Anpassungen an die Vorgaben der Verfassungsrechtsprechung und vernünftige Aktualisierungen (etwa unter Nr. 5 in § 7). Sie sind notwendig oder wenigstens vernünftig.

Der Entwurf zielt außerdem auf eher formale Änderungen, indem Ziffern entsprechend den Vorgaben der amtlichen Rechtschreibung durch Zahlwörter ersetzt werden (Nr. 2 § 3 Abs. 2)

oder die Bezugnahme auf andere Gesetze durch genaue Angaben präzisiert wird (etwa Nr. 3a § 4 Abs. 2). Auch dafür lassen sich gute Gründe anführen. Als Beobachter der Gesetzgebung des Landes fragt man sich freilich, ob derlei Maßstäbe von der Ressortzuständigkeit oder gar persönlichen Einschätzungen einzelner Verantwortlicher abhängen sollten. Sinnvoll wären einheitliche, am besten an die auch im Bund geltenden Regeln zur Rechtsförmlichkeit angepasste Maßstäbe für die Formulierung von Gesetzen, die einheitlich angewendet werden.

Anpassungen des Kommunalwahlrechts an das Bundestagswahlrecht (etwa Nr. 6a § 15 Abs. 1) sind m. E. unabhängig von Wahlterminen sinnvoll. Das formelle Wahlrecht stellt an die Rechtsanwender hohe Anforderungen. Von der Sache her nicht dringend erforderliche Abweichungen sollten deshalb unterbleiben.

Begrüßenswert sind die Klarstellung von Zweifelsfragen (etwa Nr. 14 § 44) und der Verzicht auf Regelungen, die sich als obsolet erwiesen haben (Nr. 12 § 25 Abs. 6).

Ein Ärgernis bleibt, dass eine Anpassung des Art. 78 Abs. 1 der Verfassung des Landes an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 21.11.2017 immer noch nicht erfolgt ist. Das Auseinanderklaffen von amtlichem Text und geltendem Recht stellt das Vertrauen in die Verlässlichkeit von Gesetzestexten in Frage und ist geeignet, Fehleinschätzungen darüber auszulösen, was geltendes Recht ist. Das gilt umso mehr, als im Online-Angebot des Landes (recht.nrw.de) jeder Hinweis darauf fehlt, dass Art. 78 Abs. 1 Satz 2 Verf nicht in jeder Hinsicht maßgeblich ist.

2. Verkleinerung

Die wenn auch sehr geringe Erweiterung des Korridors für eine Verringerung der Zahl der zu wählenden Vertreter (Nr. 2 § 3 Abs. 2) geht in die richtige Richtung. Eine Äußerung in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs gibt allerdings Anlass für die Klarstellung, dass es nicht allein oder auch nur in erster Linie die Kommunen selbst sind, die nach der Verfassung über die Größe ihrer Vertretungen entscheiden müssen. Das ist vielmehr primär die Aufgabe des Landesgesetzgebers, der gehalten ist, die Kommunen funktionsgerecht zu verfassen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Vertretungen heute deutlich größer sind, als dies bei vergleichbaren Einwohnerzahlen bis in die siebziger Jahre der Fall war. Selbst wenn der in diesem Zusammenhang gern gebrachte Hinweis auf die komplexer gewordenen Aufgaben zuträfe, spricht das nicht gegen eine deutliche Verkleinerung. Der Blick ins Ausland oder auf die Regierungen im Bund und in den Ländern zeigen, dass die Gremiengröße nichts über die Problemlösungsfähigkeit aussagt.

3. Geschlechterparität

Der Entwurf sieht unter Nr. 6 d einen neuen § 15 Abs. 5 vor. Nach Satz 1 „sollen“ Männer und Frauen gleichmäßig in Vertretungskörperschaften vertreten sein. Satz 2 enthält einen Appell an die Parteien und Wählergruppen, Geschlechterparität anzustreben.

Wenn es dazu in der Gesetzesbegründung heißt, es werde ein neuer Absatz 5 angefügt, „in denen Wählergruppen und Parteien appellativ aufgefordert werden, Geschlechterparität anzustreben“, ist das mindestens ungenau. Richtig ist, dass der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die entsprechende Vorschrift des dortigen Kommunalwahlgesetzes nicht beanstandet hat, weil die Verfassungsbeschwerden insoweit unzulässig waren. In einem obiter dictum hat er gemeint, es handele sich lediglich um einen Appell.¹

Dieses Verständnis der Formulierung kann aber nicht überzeugen. Ginge es lediglich um einen Appell würde der Satz 2 ausreichen. Die Regelung soll aber darüber hinausgehen, denn sonst bedürfte es des Satzes 1 nicht. Sie geht über einen Appell hinaus, weil Sollvorschriften Rechtspflichten begründen, von denen nur aus besonderen Gründen abgewichen werden kann. Eine Sollvorschrift löst also mindestens eine Rechtfertigungspflicht für den Fall aus, dass von der Soll-Vorgabe abgewichen wird. Der Rechtsanwender kann nicht davon ausgehen, dass der Landesgesetzgeber seine Regelungsinstrumente dadurch nivelliert, dass er in zwei durchaus unterschiedlich formulierten Bestimmungen zweimal dasselbe ausdrückt.

Die in der Begründung zitierten landesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen aus Brandenburg und Thüringen machen deutlich, wo die verfassungsrechtlichen Hürden für eine solche Regelung liegen. Die Parteienfreiheit (Art. 21 GG), die Wahlvorschlagsfreiheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) und die Chancengleichheit (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 2 GG) werden auch durch die Sollvorschrift tangiert und m. E. verletzt. Der Gesetzgeber würde mit dem vorgeschlagenen § 15 Abs. 5 Satz 1 ein verfassungsrechtliches Risiko eingehen.

Nach den Regeln guter Gesetzgebung ist auch der verfassungsrechtlich zulässige Appell in § 15 Abs. 5 Satz 2 des Entwurfs verfehlt. In Gesetze gehören keine rechtlich unverbindlichen Appelle; sie sollten auf normative Regelungen beschränkt werden. Es steht dem Landtag ja frei, politische Appelle in anderer Form, etwa als Entschließung, zu beschließen, wenn er das für richtig hält.

¹ VerfGH RhPf, Beschl. v. 4.4.2014 – VGH A 15/14 -, Juris Rn. 102.

Was den zu erwartenden Nutzen einer Appellregelung für das wichtige Ziel einer möglichst starken Vertretung von Frauen in den kommunalen Vertretungen angeht, sind die rheinland-pfälzischen Erfahrungen ausweislich des Zweiten Paritätsberichts der dortigen Landesregierung ohnehin ernüchternd:

„Im Hinblick auf die rheinland-pfälzische Soll-Vorschrift zeigen die Ergebnisse der allgemeinen Kommunalwahlen am 26. Mai 2019, dass die Regelung auch sechs Jahre nach deren Einführung nicht zu einer deutlichen Verbesserung des Frauenanteils führte. Der Anteil der aufgestellten Frauen beträgt bei den Kommunalwahlen lediglich 28,7 Prozent. Auch in Baden-Württemberg und Hessen konnten die Sollvorschriften keine wesentliche Änderung hin zu einer paritätischen Besetzung bewirken.“²

4. Der Faktor Zeit

In verschiedener Richtung sieht der Entwurf zeitrelevante Regelungen vor.

4.1 Wahlkreiseinteilung

Wegen der Vorgaben des § 4 Abs. 3 KWahlG hängt die Wahlkreiseinteilung in den Kreisen von der in der Gemeinden ab. Die Verteilung der Zeitfenster für die Wahlkreiseinteilung zwischen Gemeinden und Kreisen, wie sie § 4 Abs. 1 KWahlG vornimmt, ist deutlich asymmetrisch. Das wird jetzt deutlich problematischer für die Kreise, weil die Gemeinden wegen der verfassungsgerichtlich ausgelösten Verkleinerung der Toleranzen für die Wahlkreiseinteilung ihren zeitlichen Spielraum häufiger ausreizen werden und die Kreise eine schwieriger gewordene Entscheidung treffen müssen. Abhilfe könnte ein Vorziehen der Frist für die Gemeinden auf 51 Monate schaffen.

4.2 Termin der konstituierenden Sitzung

Der Entwurf sieht vor, § 47 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 GO und § 32 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 KrO zu ändern. Der Text soll in beiden Fällen künftig lauten:

Nach Beginn der Wahlperiode muss die erste Sitzung innerhalb von sechs Wochen stattfinden, spätestens jedoch drei Monate nach der Wahl.

Begründet wird dieser Vorschlag mit einer fünfzehn Jahre alten Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, nach der die Konstituierung „äußerstenfalls“ drei Monate nach der Wahl stattfinden darf. Es liegt auf der Hand, dass diese Entscheidung auch nach fünfzehn Jahren und drei Kommunalwahlen später keine Begründung dafür liefert, die geltende Sechs-Wochen-Frist zu verlängern. Das Gericht hat sich damit gegen eine aus seiner Sicht verfehlte Terminierung der Kommunalwahl gewandt; es ging nicht um den Termin der konstituierenden Sitzung.

² S. 20/29 des Berichts <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/3717-18.pdf>.

Ich schlage vor, auf die Änderung zu verzichten, weil sie die kommunale Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen schwächen wird. Die allgemeinen Kommunalwahlen sind unmittelbar für die Tätigkeit der Gemeinden, Kreise und des RVR wichtig, mittelbar auch für die der Landschaftsverbände und Zweckverbände, die im Lande für die Bürger wichtige Aufgaben wahrnehmen. Zwar ist durch entsprechende Regelungen sichergestellt, dass die Kommunen handlungsfähig bleiben. Vom Tage der Kommunalwahl an sind die bisherigen Vertretungen bzw. die für die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit zuständigen Organe politisch aber „lame duck“, weil Entscheidungen soweit möglich im Hinblick auf die künftigen Mehrheitsverhältnisse verschoben werden. Bei den Zweckverbänden und Landschaftsverbänden konnten deshalb schon bisher vier Monate vergehen, bis die konstituierende Sitzung stattfinden konnte. Die vorgeschlagene Neuregelung wird diesen für die Verwaltungen häufig recht komfortablen Zeitraum noch einmal deutlich verlängern. Sie führt dazu, dass diese kommunalen Körperschaften für etwa ein Zehntel der Wahlperiode nicht über eine funktionierende Gremienausstattung verfügen. Aber auch in den Gemeinden und Kreise wird sie zur Folge haben, dass alle Gremien, die ja häufig erst in der zweiten Sitzung der neuen Vertretung besetzt werden, erst drei oder vier Monate nach Beginn der Wahlperiode politisch wieder funktionsfähig sind.

Die bisher geltende Sechs-Wochen-Frist ist ausreichend bemessen. Sie erlaubt es der Kommunalaufsichtsbehörde ggf. so rechtzeitig einzuschreiten, dass die verfassungsrechtlich relevante Frist von drei Monaten noch beachtet wird. Nach der Regelung des Entwurfs kann die Kommunalaufsichtsbehörde erst nach Ablauf von drei Monaten tätig werden. Der Entwurf lässt offen, welche Rechtsfolgen mit einer Überschreitung der Frist verbunden sind. Legt man die Kriterien der erwähnten Entscheidung des VerFGH an, kann man nicht ausschließen, dass die Wahl wiederholt werden muss.

Die vorgeschlagene Regelung ist auch im Hinblick auf die Kriterien guter Gesetzgebung problematisch. „Müssen“ sollte unbenannte Ausnahmen nicht zulassen, wie das hier aber eindeutig der Fall ist. Auch hier gilt, dass der Gesetzgeber die ihm zur Verfügung stehenden sprachlichen Mittel nicht selbst entwerten sollte.

4.3 Termin Stichwahl

Eine Vergrößerung des Abstandes zwischen dem Termin der allgemeinen Kommunalwahl und dem der Stichwahl mag im Blick auf die besondere Situation im Jahre 2025 angehen. Dass damit in den betroffenen Gebietskörperschaften die neuen Hauptverwaltungsbeamten

später feststehen, wird nicht ohne Auswirkungen auf die Konstituierung der Vertretungen bleiben. Die Regelung sollte deshalb nicht auf Dauer gestellt werden.

5. Unterstützungsunterschriften

In der ersten Lesung zu dem Entwurf ist von verschiedener Seite darauf hingewiesen worden, dass es in der Vergangenheit bei der Beibringung von Unterstützungsunterschriften in einigen Fällen zu Fälschungen u. ä. gekommen ist. Wie andere Gesetzesverstöße auch werden sich auch solche Manipulationen niemals mit letzter Sicherheit ausschließen lassen. Effektiv kann man sich dagegen nur mit Überprüfungen schützen. Diese sind freilich personalintensiv. Eine Möglichkeit, sie zu erleichtern, besteht darin, auf den Listen künftig auch die Angabe der Telefonnummer der Unterzeichnenden zu verlangen; das ist in § 26 Abs. 3 Nr. 2 KWahlO nicht der Fall.

Wenn man, wie das für Bayern etwa Art. 28 Abs. 2 GLKrWG oder für Sachsen § 6b Abs. 1 Satz 2 Kommunalwahlgesetz vorsehen, verlangt, dass die Eintragung „in der Gemeinde“ bzw. „bei der Gemeindeverwaltung“ erfolgt, dürften sich Missbräuche weitgehend ausschließen lassen. Das ist für die Gemeinden freilich mit einem gewissen Mehraufwand verbunden, der aber durch die Ersparnis von Aufwand nach der Wahl für die Fehlerfolgen kompensiert werden dürfte.

Auch jüngere Erfahrungen zeigen wieder, dass strafrechtliche Sanktionen geeignet sind, die Bereitschaft zu Regelverstößen herabzusetzen. Ob und wie weit Manipulationen bei Unterstützungsunterschriften strafrechtlich sanktioniert sind, vermag der Unterzeichner aufgrund seiner Expertise nicht abschließend zu beurteilen. Die Verwendung eines falschen Namens dürfte eine Urkundenfälschung darstellen. Mehrfachunterschriften jedoch oder die Erschleichung von Unterschriften stellen dagegen soweit ersichtlich keine Straftaten dar. Das KWahlG selbst sieht darin anders als in der vorzeitigen Bekanntgabe von Wählerbefragungen (§ 24 Abs. 5 KWahlG) nicht einmal eine Ordnungswidrigkeit, wie sie Bayern mit Art. 57 Abs. 1 GLKrWG für einige Konstellationen kennt.

gez. Oebbecke