



Der Minister

Ministerium des Innern NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf



26. März 2019

Seite 1 von 6

Telefon 0211 871-2349

Telefax 0211 871-

für die Mitglieder  
des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

60-fach

**Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 05.04.2019**

„Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften“

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Information der Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen des Landtags übersende ich 60 Exemplare des schriftlichen Berichtes zum TOP „Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften“.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Reul

Dienstgebäude:  
Friedrichstr. 62-80  
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:  
Fürstenwall 129  
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01  
Telefax 0211 871-3355  
poststelle@im.nrw.de  
www.im.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,  
836, U71, U72, U73, U83  
Haltestelle: Kirchplatz



**Schriftlicher Bericht  
des Ministers des Innern  
für die Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen  
und Wohnen am 05.04.2019  
zu dem Tagesordnungspunkt  
„Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer  
wahlrechtlicher Vorschriften“**

Die in der letzten Sitzung des Ausschusses am 15.03.2019 offen gebliebenen Fragen beantworte ich wie folgt:

**Frage 1:**

**Hält die Landesregierung die Änderung des § 4 Abs. 2 KWahlG gemäß des Änderungsantrages der Regierungsfractionen vom 21.11.2018 (LT-Drs. 17/4305) für verfassungsrechtlich zwingend geboten?**

Die mit dem Änderungsantrag verfolgte Ergänzung des § 4 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz (KWahlG) betrifft den Maßstab für die Wahlbezirkseinteilung in Kreisen und Gemeinden.

Nach dem bisherigen Gesetzeswortlaut ist für die Wahlbezirkseinteilung - analog zur Einteilung der Landtagswahlkreise nach § 13 Abs. 2 Landeswahlgesetz (LWahlG) - die Einwohnerzahl maßgeblich. Eine Beschränkung auf deutsche Staatsangehörige und Staatsangehörige anderer EU-Mitgliedstaaten oder auf den Kreis der Wahlberechtigten sieht der Gesetzeswortlaut nicht vor. Insoweit sind sämtliche Einwohner/innen im Wahlgebiet (Kreis, Gemeinde) bei dessen Einteilung in Wahlbezirke zugrunde zu legen.

Allerdings ist unter Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur zur Wahlkreiseinteilung der Wortlaut des § 4 Abs. 2 KWahlG verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass die Wahlbezirkseinteilung nur auf deutsche Einwohner und Einwohner mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates gestützt werden kann, wenn sich andere Einwohner (sogenannte Drittstaatler) nicht gleichmäßig im jeweiligen Kreis- beziehungsweise Gemeindegebiet verteilen und diese Ungleichverteilung die Wahlbezirkseinteilung beeinflussen würde. Dies dürfte in der kommunalen Praxis häufig der Fall sein: Beispiele sind eine verstärkte Ansiedlung von Drittstaatlern in



bestimmten Stadtteilen oder eine größere Flüchtlingsunterkunft im Gemeindegebiet.

Seite 3 von 6

Hintergrund ist der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz, wonach eine möglichst gleiche Stimmkraft aller Wahlberechtigten (gleicher Erfolgswert der Stimme) und darüber hinaus die Chancengleichheit aller Bewerber/innen zu gewährleisten ist. Dies setzt bei einer Mehrheitswahl in Ein-Personen-Wahlbezirken (Direktwahl) annähernd gleich große Wahlbezirke voraus (vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 10.04.1997 - 2 BvF 1/95 - in BVerfGE 95, 335, 353 sowie Beschluss des BVerfG vom 31.01.2012 - 2 BvC 3/11 zur Einteilung von Bundestagswahlkreisen). Gleich große Wahlbezirke lassen sich bei einer Kommunalwahl unter Heranziehung der deutschen Einwohner und der Einwohner mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates bilden, weil es sich abgesehen von Alter und Wohnort um das wesentliche Kriterium für die Zuerkennung des aktiven und passiven Kommunalwahlrechts handelt. Ein vergleichbarer Anknüpfungspunkt findet sich in § 3 Abs. 1 Bundeswahlgesetz, der die Wahlkreiseinteilung für die Bundestagswahl an die deutsche Bevölkerung koppelt.

Einer Wahlbezirkseinteilung auf der Basis ausschließlich der Wahlberechtigten, wie sie das BVerfG in seinem Beschluss vom 31.01.2012 für die Bundestagswahl thematisiert hat, bedarf es nach dieser Entscheidung nicht, solange sich der Anteil der deutschen Einwohner und der Einwohner mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates unter 16 Jahren in den Kreisen und Gemeinden nur unerheblich unterscheidet: Bei einer annähernd gleichen Verteilung auf die Wahlbezirke ist in allen Wahlbezirken eine hinreichend vergleichbare Stimmenzahl erforderlich, um ein Mandat zu erringen. Das BVerfG hat seinerzeit bezogen auf die Bundestagswahl beim Anteil der minderjährigen Deutschen (damals im Bundesdurchschnitt 16,9 % der deutschen Bevölkerung) Abweichungen von maximal 4,6 % in den Ländern für tolerabel erachtet; die Spannweite der Abweichungen bezogen auf alle Länder betrug damals 6,3 %. Weitere Einzelheiten lassen sich auch dem Bericht der Wahlkreiskommission für die 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages unter Gliederungspunkt 2.2 (auf S. 11 und 12) entnehmen.



Die mit dem Änderungsantrag verfolgte Ergänzung des § 4 Abs. 2 KWahlG ist folglich als Klarstellung der vorhandenen, sich anderenfalls durch Auslegung ergebenden Rechtslage zu bewerten. Im Rahmen der Sachverständigenanhörung haben die kommunalen Spitzenverbände ausgeführt, dass diese Änderung für die kommende Kommunalwahl noch umsetzbar wäre.

**Frage 2:**

**Ist die Landesregierung ihrer Überprüfungspflicht aus dem Beschluss des BVerfG vom 31. Januar 2012 - 2 BvC 3/11 - gerecht geworden?**

Nach den Gründen des Beschlusses vom 31.01.2012 (unter Gliederungspunkt C.I.5:c, Randnummer 88) hat das BVerfG eine Prüfpflicht des (Bundes-) Gesetzgebers festgestellt. Demnach ist der Gesetzgeber gehalten, bei der Einteilung der Bundestagswahlkreise künftig den Anteil der minderjährigen Deutschen an der deutschen Bevölkerung zu berücksichtigen. Im Falle einer erheblichen Ungleichverteilung werde der Gesetzgeber zu prüfen haben, ob er die Maßstabnorm des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BWG ändert.

Der Beschluss richtete sich folglich weder an die Bundesregierung noch an die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen.

Gleichwohl hat die Landesregierung eine etwaige Änderung des § 4 Abs. 2 KWahlG bei der Erstellung des Gesetzentwurfs in den Blick genommen. Wie bereits ausgeführt, können jedoch auch durch verfassungskonforme Auslegung der jetzigen Vorschrift die verfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt werden. Auch im Kommunalwahlrecht anderer Länder wird lediglich die Einwohnerzahl oder die Bevölkerung als Maßstab für die Wahlbezirkseinteilung bei Kommunalwahlen genannt (vgl. z. B. § 2 Abs. 1 Kommunalwahlordnung Baden-Württemberg, § 4 Abs. 1 Niedersächsische Kommunalwahlordnung).



**Frage 3:**

**Liegen der Landesregierung entsprechende Daten über die Verteilung der Minderjährigen im Land vor?**

Die Landesregierung (der Landesbetrieb IT.NRW) verfügt über Bevölkerungsdaten bis zur Ebene der Gemeinden, aus denen sich auch die Verteilung Minderjähriger ablesen lässt.

Innergemeindliche Bevölkerungsdaten, die ausschließlich für die Wahlbezirkseinteilung bei kommunalen Wahlen durch die Wahlausschüsse der Kreise und Gemeinden erforderlich sind, liegen der Landesregierung hingegen nicht vor. Die Vorbereitung und Durchführung kommunaler Wahlen ist grundsätzlich alleinige Aufgabe von Kreisen und Gemeinden.

Im Übrigen ist Minderjährigkeit zwar in Bezug auf Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen ein wesentliches Kriterium, nicht aber für Kommunalwahlen, weil das Wahlrecht hier auf die Vollendung des 16. Lebensjahres abstellt (§ 7 KWahlG).

**Frage 4:**

**Gibt es juristische Vermerke, die die Hausspitze des IM über eine eventuelle Verfassungswidrigkeit der Abschaffung der Stichwahl informieren?**

Gegenstand der Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 15.02.2019 war auch der Antrag der Fraktionen von CDU und FDP vom 21.11.2018 (LT-Drs. 17/4305), wonach die Stichwahl erneut abgeschafft werden soll. Insbesondere Professor Morlock äußerte wie in seiner schriftlichen Stellungnahme 17/1203 verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Abschaffung der Stichwahl. Neben einer ausführlichen Argumentation zur Beibehaltung der Stichwahl monierte Prof. Bätge - unter Hinweis auf eine verfassungsgerichtlich vorgegebene Beobachtungspflicht des Gesetzgebers zur demokratischen Legitimation kommunaler Hauptverwaltungsbeamter - die fehlende Bewertung des maßgeblichen abwägungsrelevanten Materials im Änderungsantrag (Stellungnahme 17/1194). Prof. Wißmann hielt die Abschaffung der Stichwahl für verfassungsrechtlich zulässig, wenn hierbei einer erhöhten Begründungslast Rechnung getragen werde, die mit staatsorganisationsrechtlichen Regelungen (Änderungen) einhergehe (Stellungnahme 17/1195).



Wie bei anderen Gesetzgebungsverfahren auch hat die Arbeitsebene des IM ihre Hausspitze über die wesentlichen Inhalte der Stellungnahmen und die mündliche Sachverständigenanhörung im Ausschuss schriftlich unterrichtet.

Seite 6 von 6

Darüber hinaus ist eine fehlerhafte Angabe aus dem mündlichen Vortrag des Vertreters des Ministeriums des Innern in der letzten Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen zu korrigieren:

In 77 % der Fälle, in denen es zu einer Stichwahl kam, hat der Sieger der Hauptwahl auch die Stichwahl für sich entschieden. Die im Ausschuss dargestellte Zahl von 95 % war leider nicht korrekt und beruhte auf einem Zählfehler.