



Innenausschuss (30.) und Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

17. April 2024

Düsseldorf – Haus des Landtags

12:30 Uhr bis 14:30 Uhr

Vorsitz: Angela Erwin (CDU) (IA)

Protokoll: Thilo Rörtgen

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahl- bezogener Vorschriften

3

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 18/7788

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

* * *

Anhörung von Sachverständigen
des Innenausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales

**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und
weiterer wahlbezogener Vorschriften**

Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/7788

am Mittwoch, dem 17. April 2024
12.30 bis (max.) 14.30 Uhr, Plenarsaal, Livestream

Tableau

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	Simon Japs	
Städte- und Gemeindebund NRW Düsseldorf	Christiane Bongartz	18/1410
Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	---	
Joachim vom Berg Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	Joachim vom Berg	
Landesgeschäftsführer Markus Klaus Kommunalpolitische Vereinigung NRW Bildungswerk e.V. Recklinghausen	Markus Klaus	18/1403
Geschäftsführer Maik Luhmann Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW e.V. Düsseldorf	Maik Luhmann	

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Professor Dr. Markus Ogorek Institutsdirektor; Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre Universität zu Köln Köln	Prof. Dr. Markus Ogorek <i>(per Videozuschaltung)</i>	18/1426
Professor Dr. Janbernd Oebbecke Rechtswissenschaftliche Fakultät Kommunalwissenschaftliches Institut Münster	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	18/1368 (Neudruck)
Professor Dr. Thomas Mayen Dolde Mayen & Partner Rechtsanwälte Bonn	Prof. Dr. Thomas Mayen <i>(per Videozuschaltung)</i>	18/1441
Referatsleiter Matthias Hapich Stadt Gelsenkirchen Referat Rat und Verwaltung Gelsenkirchen	Matthias Hapich	18/1401

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

Vorsitzende Angela Erwin: Ich darf alle ganz herzlich zur 30. Sitzung des Innenausschusses und zur 41. Sitzung des Ausschusses für Heimat und Kommunales begrüßen. Ich begrüße ganz herzlich die Mitglieder der beiden Ausschüsse. Ganz besonders möchte ich begrüßen meinen Kollegen Guido Déus, den Vorsitzenden des Ausschusses für Heimat und Kommunales. Ich begrüße ganz herzlich etwaige Vertreter der Landesregierung, alle Zuhörerinnen und Zuhörer, die Vertreterinnen und Vertreter der Medien und natürlich ganz besonders die Sachverständigen hier bei uns im Plenarsaal und die Sachverständigen, nämlich Professor Dr. Ogorek und Professor Dr. Mayen, die uns heute per Video zugeschaltet sind.

Die Einberufung des Ausschusses erfolgte mit Sitzungseinladung 18/731. Ich gehe von Ihrem Einvernehmen mit der Tagesordnung aus. – Ich sehe keinen Widerspruch.

Die Sitzung wird per Live-Videostream im Internet übertragen.

Erlauben Sie mir vorab noch einen zeitlichen Hinweis: Die Anhörung ist bis maximal 14:30 Uhr angesetzt.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

Sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, liebe Kolleginnen und Kollegen, einziger Tagesordnungspunkt ist:

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 18/7788

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

Dazu begrüße ich nochmals alle erschienenen Gäste sehr herzlich. Ich danke Ihnen herzlich für die vorab eingereichten schriftlichen Stellungnahmen. Bitte, liebe Sachverständige, gehen Sie davon aus, dass diese Stellungnahmen inhaltlich allen Abgeordneten bekannt und durchgearbeitet worden sind.

Wie bereits im Einladungsschreiben mitgeteilt, sind Eingangsstatements seitens der Sachverständigen nicht vorgesehen. Die Abgeordneten werden sich vielmehr direkt mit Fragen an die Sachverständigen wenden. Ich werde zunächst einige Fragen aus dem Kreis der Abgeordneten sammeln und bitte dann die Sachverständigen, diese zu beantworten. Ich schlage vor, bei der Beantwortung in der Reihenfolge des Tableaus vorzugehen. Zudem schlage ich vor, dass alle Fraktionen in jeder Fragerunde bis zu drei Fragen stellen kann. – Ich sehe da keinen Widerspruch. Dann würden wir so verfahren.

Wir beginnen mit der stärksten Fraktion. Ich darf als Erstem dem Kollegen Heiner Frieling das Wort erteilen.

Heinrich Frieling (CDU): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. – Herzlichen Dank aber vor allem an die Sachverständigen, die uns die Stellungnahmen zur Verfügung gestellt haben und auch persönlich hier zur Verfügung stehen.

Ich möchte mit einer ersten Frage beginnen an die Vertreter der kommunalpolitischen Vereinigungen, Herr vom Berg, Herr Klaus und Herr Luhmann. In Ihrer Stellungnahme begrüßen Sie die Änderung zum Referentenentwurf in § 4 Abs. 2 Satz 4 und die darin enthaltene erweiterte Abweichungsquote von 20 % hinsichtlich der Wahlkreiseinteilung und bezeichnen diese sogar als hilfreiche Ergänzung für die Praxis. Können Sie das bitte noch einmal erläutern?

Meine zweite Frage geht an Professor Oebbecke, an die Vertreter der kommunalpolitischen Vereinigungen und der kommunalen Spitzenverbände. Professor Oebbecke begrüßt die erweiterte Möglichkeit, Vertretungen zu verkleinern. Die kommunalpolitischen Vereinigungen sehen das kritisch und regen zudem auch eine freiwillige Vergrößerung der Gremien an. Zeigen Sie bitte einmal auf, an welchen Kriterien sich die optimale Größe einer direkt gewählten Vertretung orientieren sollte.

Eine dritte Frage an Professor Ogorek, Professor Mayen und wenn er möchte auch noch mal an Professor Oebbecke. Da geht es um das Thema „Geschlechterparität“. Professor Oebbecke führt in seiner Stellungnahme aus, er halte die Vorschrift des § 15 Abs. 5 Satz 1 des Entwurfs zum Kommunalwahlgesetz gerade nicht für eine bloße Sollvorschrift, da sie in der Gesamtschau mit Satz 2 zumindest eine Rechtfertigungspflicht begründe und somit jedenfalls ein verfassungsrechtliches Risiko bestehe. Schließen Sie sich dem an? Ich glaube, bei Professor Mayen habe ich es auch gelesen, aber der kann vielleicht auch noch mal wegen der Kurzfristigkeit seiner Stellungnahme ein, zwei Sätze dazu sagen. Und wenn ja, sehen Sie eine Möglichkeit, das besser zu regeln?

Justus Moor (SPD): Danke für die ausführlichen Stellungnahmen Ihrerseits und auch für den Austausch heute.

Meine ersten beiden Fragen richten sich an die kommunalen Spitzenverbände, Herrn Japs und Frau Bongartz, an die Vertreter der kommunalpolitischen Vertretungen sowie an Herrn Hapich, Professor Oebbecke und Professor Ogorek.

Die erste Frage: In mehreren Stellungnahmen wird auf die sogenannte Zersplitterung der Gremien und der damit einhergehenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eingegangen. Wie könnte dieser Zersplitterung aus Ihrer Sicht verfassungskonform begegnet werden?

Die zweite Frage geht an die gleiche Runde. Auch hier gehen Sie in mehreren Stellungnahmen auf die unterschiedlichen Grenzen bei der Bestimmung von Stimmbezirken bei der Bundestagswahl und dann jetzt verändert bei der Kommunalwahl ein. Die Stellungnahmen weisen darauf hin, dass hiermit gerade keine, wie im Gesetzentwurf angegeben, Harmonisierung beider Wahlrechte erreicht wird. Da die Frage: Welche praktischen Folgen hat dieses Auseinanderfallen zwischen Bundestagswahlrecht und Kommunalwahlrecht? Sollte aus Ihrer Sicht eine einheitliche Größe bestimmt werden?

Meine dritte Frage richtet sich an die kommunalpolitischen Vertretungen, an Herrn vom Berg, Herrn Klaus und Herrn Luhmann. Die kommunalen Spitzenverbände schlagen vor, sogenannte Koppelkandidaten nur noch für die Liste, nicht mehr für Wahlkreisbewerber vorzusehen. Wie bewerten Sie diesen Vorschlag insbesondere im Hinblick auf die räumliche Repräsentanz innerhalb eines Gemeinde- oder Kreisgebiets und deren Planbarkeit für Parteien?

Dr. Julia Höller (GRÜNE): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Sachverständige! Vielen Dank, dass Sie sich heute die Zeit nehmen, uns hier zu unterstützen.

Ich habe drei Fragen. Die erste Frage wäre zum Thema „gefälschte Unterschriften“. Und zwar wäre das eine Frage an alle, dass Sie einmal bewerten in Ihren Statements, wie groß das Problem gefälschter, aber insbesondere erschlichener Unterschriften aus Ihrer Sicht ist.

Daran anschließend auch gerne die Frage an die kommunalen Spitzenverbände, Professor Oebbecke und Professor Ogorek, welche Regelungen denn dann in der Praxis geeignet wären, um diesem Phänomen zu begegnen.

Ich habe eine Frage zu der Verfassungstreue von Hauptverwaltungsbeamten. Da wäre die Frage an die kommunalen Spitzenverbände, Professor Oebbecke und Professor Ogorek, ob Sie erläutern können, wie andere Bundesländer vorgehen, um die Verfassungstreue von Hauptverwaltungsbeamten zu bewerten bzw. zu überprüfen, und damit im Zusammenhang, welche Maßnahmen aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich möglich sind, um bei HVBs damit umgehen zu können und diese bei nicht Verfassungstreue von ihrem Amt auszuschließen.

Die dritte Frage betrifft den Umgang mit Wähler*innengruppierungen. Da ist die Frage an die kommunalen Spitzenverbände, Professor Oebbecke, Professor Ogorek und die kommunalpolitischen Vereinigungen, ob Sie noch einmal beschreiben können, wo Sie im Umgang mit etablierten bzw. neuen Wählergruppierungen Probleme und gegebenenfalls eine Ungleichbehandlung sehen und wie man diese Frage besser regeln könnte.

Dirk Wedel (FDP): Vielen Dank namens der FDP-Fraktion an alle Sachverständigen sowohl für die schriftlichen Stellungnahmen als auch dafür, dass Sie uns hier heute für ergänzende Ausführungen zur Verfügung stehen.

Ich habe zunächst einmal eine Frage zu dem § 15 Abs. 5 an die drei Professoren Oebbecke, Ogorek und Mayen. Ich habe das jeweils so verstanden, dass Sie zwar in unterschiedlicher Intensität aber jeweils sehr kritisch dieser Vorschrift gegenüberstehen, teilweise zumindest den Satz 1 mindestens für verfassungswidrig halten. Deswegen ist meine Frage: Wäre Ihre Empfehlung aus verfassungsrechtlicher Sicht, § 15 Abs. 5 zu streichen?

Dann habe ich eine Frage insbesondere an Herrn Professor Oebbecke, aber gerne auch an die beiden anderen Professoren, Ogorek und Mayen. Herr Professor Oebbecke, Sie haben in Ihrer Stellungnahme noch mal die fehlende Anpassung des Wortlauts der Vorschrift des Art. 78 Abs. 1 der Landesverfassung angesprochen. Da noch mal die

Frage, ob der Landtag nicht sogar verpflichtet ist, den Wortlaut an die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 21.11.2017 anzupassen. Ich erinnere mich, dass Professor Heusch hierfür mal die Vorschrift des § 26 Abs. 1 Verfassungsgerichtshofgesetz angeführt hat.

Ich habe dann noch im Zusammenhang mit § 15 Abs. 5 eine Frage an alle Sachverständigen, nämlich inwieweit durch Kumulieren und Panaschieren dem Wähler die Möglichkeit eröffnet werden könnte, eine verstärkte Wahl von Frauen in Kommunalvertretungen auf verfassungsrechtlich unproblematische Art und Weise zu bewirken.

Markus Wagner (AfD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vielen Dank an die Sachverständigen.

In der ersten Fragerunde möchte ich mich auch mit der Sollvorschrift zur Geschlechterparität beschäftigen oder – besser gesagt – Sie damit beschäftigen. Meine erste Frage geht an Professor Dr. Oebbecke. Inwieweit sind Appellationen – in diesem Fall handelt es sich ja um eine –, also bloße Aufrufe, im Kommunalwahlgesetz juristisch bewährt? Welche Folgerungen haben sich also juristisch daraus ergeben? Sie sprechen in Ihrem Gutachten davon, dass durch diese Sollvorschrift eine Rechtfertigungspflicht entstehen könnte. Wie würde eine solche Rechtfertigungspflicht aus Ihrer Sicht aussehen, und wen betrifft sie eigentlich? Betrifft es die aufstellende Partei oder Wählergruppe, betrifft es möglicherweise diejenigen, die mit der Prüfung der Richtigkeit der Listen beauftragt sind und Ähnliches?

Zum Schluss: Wir haben ja hier einen Gesetzentwurf, also etwas Normatives. In diesem Bereich des Normativen ist etwas Appellatives eingearbeitet. Inwiefern widerspricht sich das aus Ihrer Sicht?

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank. Wir sind am Ende der ersten Fragerunde angekommen. Ich rufe jetzt die Sachverständigen in der Reihenfolge des Tableaus auf. Ich darf noch mal daran erinnern, bitte keine Eingangsstatements und nur auf die Fragen antworten, die Ihnen persönlich gestellt worden sind.

Als Erstes erteile ich Herrn Japs das Wort.

Simon Japs (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank für die durchaus zahlreichen Fragen, die auch an uns als kommunale Spitzenverbände gerichtet wurden.

Die erste Frage lautete, wie wir zur Verkleinerung der Vertretungen stehen und was die ideale Größe wäre. Wir sprechen uns klar – das steht ja auch in unserer Stellungnahme – für die Möglichkeit einer Verkleinerung aus. Das gibt mehr Spielraum für die Kommunen, für die Vertreter vor Ort, eine richtige Lösung zu finden. Wir glauben, dass der gewählte Rahmen nicht verkehrt ist, können hier aber nicht von einer idealen Größe sprechen. Die kennen wir auch nicht. Wir glauben, dass die sich entwickeln könnte, und gehen von dem, was jetzt vorgeschlagen ist, als einen guten Anfang aus.

Die zweite Frage kam von Herrn Moor, ob die Zersplitterung verfassungskonform ist. Dazu kann ich aus unserer Warte eigentlich nicht viel sagen. Die Bewertung geht über mein aktuelles Wissen hinaus; damit habe ich mich noch nicht befasst.

Die Vereinheitlichung der Größe zum Bund hin wurde auch noch gefragt. Hier sehen wir natürlich fürs Durchführen durchaus sehr groß den Wunsch einer Vereinheitlichung. Das macht vieles für die Kommunen bei der Wahlgestaltung einfacher. Dass das aber nicht immer passen kann, ist sicherlich auch klar.

Als Nächstes kam von Frau Höller die Frage zu den gefälschten Unterschriften. Soweit mir bekannt ist, gab es nicht einen großen Bereich dieser Fälschungen, aber selbstverständlich sind auch schon kleinere Fälschungen sehr problematisch. Deswegen denken auch wir, dass hier ein Handeln notwendig ist.

Der nächste Bereich war die Verfassungstreue von Verwaltungsbeamten, wie das besser überprüft oder gewährleistet werden kann. Ich denke, auch hierzu sind wir nicht der ganz richtige Ansprechpartner, hier Ideen zu liefern.

Zum Umgang mit der Ungleichbehandlung von Wählergruppierungen hatten wir in unserer Stellungnahme auch darauf hingewiesen, dass es schwierig ist, dass etablierte Wählergruppierungen, die zum Teil schon seit Jahren in den kommunalen Parlamenten sitzen, hier nun anders behandelt werden. Das finden wir schwierig. Wir hätten hier gerne auf neue Wählergruppierungen abgestellt.

Die letzte Frage, die sich an uns richtete, war die zum Kumulieren und Panaschieren. Die politische Bedeutung kann ich hier auch nur schwer so schnell erfassen. Worauf ich aber hinweisen möchte, ist, dass die Durchführung von Wahlen schon heute komplex ist. Wenn wir sehen, dass auch noch Wahlen auf gleiche Termine fallen, dann würde ein Kumulieren und Panaschieren den Wahlbetrieb deutlich erschweren, erst recht in einer Zeit, in der die Wahlergebnisse möglichst schon drei Stunden nach Schließung der Wahllokale vorliegen müssen. Zumindest müsste es dann auch Regelungen geben, dass das Auszählen vielleicht sogar erst am Montag beendet werden könnte.

Christiane Bongartz (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Ich möchte nur noch mal aus unserer Sicht auf ein paar kleine Punkte eingehen und diese ergänzen, da ich mich ansonsten den Ausführungen meines Kollegen vollumfänglich anschließen kann.

Insbesondere möchte ich noch mal auf die Verkleinerung der Räte abstellen. Und zwar sehen wir es ja nicht so, dass das zwingend überall erfolgen muss, sondern wir möchten da einfach die Möglichkeit für die kommunale Selbstverwaltung erweitern, sodass dann eben die Kommunen bei Bedarf – das wird ja dann jeweils vor Ort festgestellt – selbstständig entscheiden können, ob man von dieser weitergehenden Möglichkeit Gebrauch machen will und in welchem Rahmen. Das soll einfach nur den Spielraum erweitern und gar keine fixe Vorgabe darstellen.

Dann würde ich noch mal kurz etwas in Bezug auf die Zersplitterung der Gremien sagen. Es gab ja auch in der Vergangenheit schon immer viele Diskussionen, wie man dem begegnen kann. Unserer Ansicht nach ist eben auch dieser Punkt der Verkleinerung

der Räte eine Option. Ansonsten ist das sehr vielfältig. Da wird es auch durch die in der Diskussion befindlichen Möglichkeiten gar nicht immer die einzelne Lösung sein, sondern eine Vielzahl an verschiedenen Möglichkeiten und Kniffen, die man da anwenden könnte oder vielleicht auch müsste, aber es wird nicht die einzelne Lösung zu der allgemeinen Beseitigung des Problems sein. Das kann man auch nicht erwarten, da das Problem einfach zu vielschichtig an der Stelle ist.

Ansonsten möchte ich noch etwas in Bezug auf die gefragte Verfassungstreue der Hauptverwaltungsbeamten insbesondere im Vergleich zu den anderen Bundesländern sagen. Da fehlt uns als NRW-Verband natürlich der Überblick, dass wir das da auch gar nicht bewerten können, zumal sich aus unserer Sicht aus dem Gesetzentwurf kein Anhaltspunkt entwickelt hätte, dass wir uns damit noch mal hätten befassen müssen. Deswegen können wir dazu heute auf die Schnelle keine Aussage treffen.

Joachim vom Berg (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen): Ganz herzlichen Dank für die Einladung. Gerne werde ich zu den Fragen für die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker kurz Stellung nehmen. Natürlich haben wir eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben, aber es gibt auch gewisse Nuancen, wo wir uns doch ein wenig unterscheiden. Das kann ich vielleicht jetzt in der Beantwortung der Fragen mit herausarbeiten.

Deswegen fange ich auch direkt mal mit der paritätischen Besetzung an. Der vorliegende Gesetzentwurf enthält eine Empfehlung zur Besetzung der Kandidatenlisten nach geschlechterspezifischen Kriterien. Appelle beinhalten keine konkreten Regelungen und Handlungsanweisungen und sind daher für Gesetzestexte aus unserer Sicht natürlich nicht zielführend. Nach Auffassung der VLK sollte die Besetzung von Parlamenten nicht nach dem Kriterium der Geschlechterzugehörigkeit erfolgen. Treffend wird das auch formuliert im Urteil des Thüringischen Verfassungsgerichtshofes von 2020, das gesagt hat, im Parlament schlagen sich die parteipolitischen Präferenzen des Volkes nieder, nicht dessen geschlechtermäßige, soziologische oder sonstige Zusammensetzung. Wenn also eine paritätische Besetzung sinnvoll sein und vor allen Dingen zur Entscheidungsfindung beitragen sollte, dann müsste man natürlich darüber hinaus auch mal nachdenken in großen Kreisen, eine vielleicht geografische Parität einzuführen oder dann auch über Arm und Reich, Alt und Jung, Bildungsfern und Gebildet nachzudenken. Also, aus unserer Sicht spricht viel gegen die Einführung einer paritätischen Besetzung, vor allen Dingen auch die Frage der Verfassungskonformität. Wenn ein Appell, so wie auch hier im Entwurf formuliert, doch eben mehr als ein Appell ist – Herr Professor Oebbecke hat das in seiner Stellungnahme ausgeführt –, dann wird das gerade, nehme ich an, besonders von den extremen Parteien ausgenutzt, gegen die Kommunalwahlen vor dem Verfassungsgericht zu klagen, was dann auch Folgen hat, und das kann ja keiner von uns wollen.

Das zweite Thema war die Anzahl der Vertreter. Aus Sicht der VLK sind die Überlegungen im Gesetzentwurf zur Größe und vor allen Dingen zur Anzahl natürlich dann der zu wählenden Vertreter eher kritisch zu betrachten, denn je kleiner ein Wahlkreis ist, desto enger ist natürlich die Bindung zwischen den Kommunalpolitikerinnen und

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

Kommunalpolitikern und den Bürgerinnen und Bürgern, desto leichter können sie auch hier Kontakt aufbauen und gerade die politischen Entscheidungen näher an den Bürger heranbringen. Das ist für eine Demokratie natürlich stabilisierend, gerade im Moment oder bzw. in den Zeiten jetzt, wo wir es doch mit zunehmenden Protestwählern und vor allen Dingen mit Politikverdrossenheit zu tun haben.

Auf der anderen Seite ist natürlich zu beachten, dass je kleiner ein Rat ist, desto höher ist natürlich auch der Arbeitsaufwand für jeden Kommunalpolitiker. Daher empfiehlt die VLK hingegen, die Größe der Räte nicht nur zu verkleinern, sondern auch fakultativ zu vergrößern. Das könnte durchaus vor Ort praxistauglicher sein und zum Beispiel auch die geografischen Zusammenhänge des Wahlgebietes besser widerspiegeln, wenn es dann entsprechend zwei oder vier Ratsmitglieder mehr als die vorgegebene Anzahl an Mandatsträgern gibt. Gerade durch diese Flexibilisierung, wie ich sie dargestellt habe, kann dann auch sichergestellt werden, dass das kommunalpolitische Ehrenamt attraktiv bleibt, familienfreundlich ist und nicht womöglich durch eine zu hohe Arbeitsbelastung aufgegeben wird.

Das nächste Thema, das ich mir aufgeschrieben hatte, waren die Stimmbezirke. Allgemein noch mal gesagt: Eine Harmonisierung vor allen Dingen zwischen Bundeswahlrecht und Kommunalwahlrecht wäre zu begrüßen. Das geht schon bei den Begrifflichkeiten los. Im Bundeswahlrecht wird von „Wahlbezirken“ gesprochen, im Kommunalrecht von „Stimmbezirken“. Im September nächsten Jahres müssen voraussichtlich die Kommunen beides vorbereiten, also eine Kommunalwahl und eine Bundestagswahl, wobei sie dann einmal auf 2.500 Einwohner abstellen müssen und einmal auf 2.000 Wahlberechtigte, was, wie ich mir vorstellen kann, gerade in Großstädten für erhebliche Unterschiede und vor allen Dingen Probleme sorgen könnte. Das Anheben dabei auf 2.000 Wahlberechtigte bedeutet natürlich dann auch einen erheblichen Mehraufwand für die ehrenamtlich tätigen Wahlhelfer. Wenn ich mir für eine Kommune – ich komme aus dem Ruhrgebiet – bei uns vorstelle, wäre es so: Bei 50 % Wahlbeteiligung und vier Wahlen, also Bezirksvertretung, Rat, Oberbürgermeister und Regionalverband Ruhr, müssten bis zu 4.000 Stimmzetteln ausgewertet werden. Die Arbeit der Wahlhelfer ist anspruchsvoll, und Wahlvorstände – so bekommen wir es zumindest zurückgespiegelt – werden gesucht und sind nur schwer zu bekommen. Das heißt umgekehrt, dass die ehrenamtlichen Helfer lieber als Beisitzer arbeiten wollen. Das würde, glaube ich, je größer es wird, umso schwieriger. Kleinere Stimmbezirke sind dann vielleicht eher dazu geeignet, den ehrenamtlichen Wahlhelfern ein wenig die Sorge vor der Arbeit, sage ich jetzt mal, oder die Verantwortung zu nehmen.

Ich glaube auch, dass das in der Umsetzung keine Probleme bereiten wird. 2020 waren ja nicht so viele Wahllokale zu nutzen. Aufgrund der pandemischen Situation waren ja zum Schutz der vulnerablen Bevölkerung Altenheime, Altentagesstätten etc. ausgenommen. Jetzt stehen diese wieder zur Verfügung, sodass ich denke, dass es auch eine entsprechende Anzahl an Wahllokalen gibt.

Dann war noch das Thema „Zersplitterung“ angesprochen worden. Das ist vielleicht gar nicht ein richtiger Begriff, der ist so negativ behaftet. Aber wir reden trotzdem davon. Es ist ja auch schon der Begriff „Sperrklausel“ gefallen. Alle Bemühungen in den

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

letzten Jahren, so etwas einzuführen wie eine Sperrklausel, Prozenzhürde, Mindestsitzanteil, wie es auch immer genannt wurde, sind jeweils gescheitert. Deswegen sind wir der Meinung, dass man da keinen neuen Ansatz braucht. Aus unserer Sicht ist es eher konsequent und richtig, dass die Räte bunter und vielfältiger werden, denn sie spiegeln die Gesellschaft wider, und die Gesellschaft hat sich dementsprechend weiterentwickelt und ist selber auch bunter und vielfältiger geworden. Deswegen halten wir das eher für eine Bereicherung und unterstützen hier ausdrücklich den Grundsatz der Pluralität in unserer Demokratie. In der Stadtbevölkerung gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Interessen, und die müssen sich natürlich auch im Rat dann widerspiegeln. Wir hatten gerade schon über das Thema „Politikverdrossenheit“ gesprochen.

Koppelkandidaten oder Huckepackkandidaten, wie das ja auch schon mal genannt wird, halte ich für wichtig, sodass natürlich vorher Überlegungen vor Ort angestellt werden, wie zum Beispiel regionale oder örtliche Verteilung auf Stadtbezirke oder Stadtteile, gerade wenn man sieht, dass so auch schon mal ein Generationenwechsel im Rat vorbereitet wird. Die Beibehaltung halte ich für wichtig.

Thema „Kumulieren und Panaschieren“. Ja, wir haben es als VLK immer wieder gefordert. Aus unserer Sicht ist das natürlich längst überfällig. Ich glaube, nur noch das Saarland hat mit Nordrhein-Westfalen ein Kommunalwahlsystem mit einer Stimme, übrigens auch das einzige Land, das noch nach D'Hondt wählt. Alle anderen Länder haben mittlerweile zum Großteil das aus unserer Sicht gerechtere System nach Sainte-Laguë/Schepers. Natürlich würde mit so einem moderneren Wahlsystem, das ja Kumulieren und Panaschieren dann wäre, die Direktwahl der Kandidaten aus den Wahlbezirken wegfallen, aber dann hätte man die Möglichkeit, dass die Bürgerinnen und Bürger die Kandidaten nach ihren eigenen Vorstellungen auswählen können. Ob das dann eine geschlechterspezifische Wahl ist, kann ich nicht beurteilen. Das muss dann allerdings auch jede Wählerin und jeder Wähler für sich selber entscheiden.

Ich glaube, das waren erst mal die meisten Fragen.

Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung NRW Bildungswerk): Ich beschränke mich in meinen Ausführungen auf die Dinge, die der Kollege Joachim vom Berg noch nicht für uns als kommunalpolitische Vereinigungen vorgetragen hat.

Herr Frieling hatte nach der Abweichung im Hinblick auf die 20 % gefragt. Das ist insofern hilfreich, als wir eine bessere Regionalität sicherstellen können. Das ist deutlich leichter zu realisieren als bei den 15 %.

Die Vergrößerung respektive die Verkleinerung der Räte und die Frage nach der optimalen Größe: Eine optimale Größe ist immer dann, wenn der Rat arbeitsfähig und funktionsfähig ist und die ehrenamtlichen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker nicht über Gebühr belastet werden. Das kann durchaus unterschiedlich sein. Insofern ist es richtig, gegebenenfalls hier fakultativ zu verkleinern.

Joachim vom Berg hatte darauf hingewiesen, dass auch eine Vergrößerung gut sein könnte. Dies gilt insbesondere für Kreise, wenn wir dann Ortsteile in Kreistagen besser repräsentiert sehen.

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

Zur Parität ist auch schon etwas gesagt worden. Ob ein Gesetz, das eigentlich nur regeln soll, wie eine Wahl ablaufen soll, einen appellativer Charakter beinhalten soll, darüber kann man trefflich streiten, insbesondere da die Parteien ja auch in ihren Satzungen geregelt haben, dass Parität oder ein erhöhter Frauenanteil angestrebt wird. Man hätte im Gesetz auch schreiben können, die Parteien werden aufgefordert, entsprechend ihren Satzungen Kandidatenlisten zu normieren oder aufzustellen. Das zur Parität.

Herr Moor hatte nach der Zersplitterung gefragt, nach der Sperrklausel. Ja, Zersplitterung gibt es. Ich glaube auch, dass man über eine Sperrklausel nachdenken muss, insbesondere auch deshalb nachdenken muss, weil wir über funktionsfähige Räte sprechen müssen. Funktionsfähige Räte, da muss man sich ja zunächst einmal fragen, was das überhaupt bedeutet. Also, wie ist „Funktionsfähigkeit“ definiert? Wenn man „Funktionsfähigkeit“ so definiert, dass ein Haushalt verabschiedet werden muss, dann ist die Funktionsfähigkeit relativ weit gefasst. Ich kann mich hier aber auch auf den Standpunkt stellen, dass die Funktionsunfähigkeit zumindest droht, wenn amtierende Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, die eigentlich gerne auch zur nächsten Wahl wieder antreten wollen würden, sagen, angesichts der Umstände, der Rahmenbedingungen tue ich das nicht. Also, dann haben wir ja schon ein Demokratiedefizit, und dann fängt ja Funktionsunfähigkeit zumindest schon mal an. Funktionsunfähigkeit ist das Stichwort. Das ist jetzt nicht im Rahmen des Kommunalwahlgesetzes zu regeln, aber ich glaube schon, dass der Landesgesetzgeber auch aufgefordert ist, der kommunalen Selbstverwaltung Instrumente an die Hand zu geben, um eine wehrhafte kommunale Demokratie zu organisieren. Wir müssen, glaube ich, uns schon mit dem Gedanken anfreunden, dass unsere Gemeindeordnung, Kommunalverfassung darauf fußt, dass eigentlich alle daran interessiert sind, kommunale Selbstverwaltung letztlich zu realisieren. Was machen wir aber, wenn ein Großteil Obstruktion betreibt, destruktiv ist, ganz bewusst auch demokratische Prozesse torpediert? Da, glaube ich, ist der Gesetzgeber, wie gesagt, gefordert, an der einen oder anderen Stelle noch mal darüber nachzudenken, nicht im Kommunalwahlgesetz, aber an anderer Stelle, der kommunalen Selbstverwaltung, uns als ehrenamtliche, aber auch hauptamtliche Kommunalpolitik Instrumente an die Hand zu geben.

Wir als Kommunalpolitische Vereinigung der CDU sprechen uns, wenn man schon die Sperrklausel zur nächsten Kommunalwahl nicht einführen kann, natürlich für ein anderes Auszählverfahren ein. Das verwundert jetzt nicht, dass wir im Zweifel dann eher auf D'Hondt setzen, anders als die Kollegen der VLK.

Das war die Zersplitterung.

Größe Stimmbezirke. Ja, es wäre, glaube ich, schön, das zu harmonisieren, nichtsdestotrotz muss man natürlich darüber nachdenken, dass, wenn wir über Wählerschaft bei Kommunalwahl und Bundestagswahl nachdenken, die natürlich auch nicht homogen ist. Bei der Kommunalwahl haben wir auch 16- und 17-Jährige, die mitwählen. Insofern ist das noch mal ein Stückchen was anderes.

Zu den Koppelkandidaten hat Joachim vom Berg etwas gesagt. Ich halte das tatsächlich für überragend. Beim Übergang insbesondere in der Mitte der Wahlperiode auf

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

neue Kandidatinnen und Kandidaten muss die Repräsentativität von einzelnen Orten, Ortsteilen gesichert sein. Deshalb ist das wirklich zwingend.

Frau Dr. Höller hatte nach den gefälschten Unterschriften gefragt. Es ist sicherlich in den Bereichen ein Problem – dazu kann der Kollege Maik Luhmann gleich wahrscheinlich mehr ausführen –, bei uns ist das in der Geschäftsstelle tatsächlich aber bislang nicht angelandet, dass das ein größeres Problem gewesen wäre. Nichtsdestotrotz ist der Gesetzgeber natürlich gefordert, sicherzustellen, dass eine Wahl entsprechend rechtssicher laufen muss.

Zur Verfassungstreue wurden wir nicht gefragt.

Probleme Wählervereinigung. Eigentlich muss man an der Stelle nur ausführen, dass den Wählervereinigungen gleiche Hürden auferlegt werden wie den Parteien. Selbstverständlich muss nachvollziehbar sein, ob diese demokratischen Grundsätzen folgend organisiert sind. Insofern ist der Gesetzgeber auch da gefordert.

Herr Wedel hat zur Parität gefragt, dazu hatte ich schon ausgeführt.

Kumulieren und Panaschieren als Möglichkeit, Parität sicherzustellen. Jetzt bin ich von Haus aus Politikwissenschaftler, habe nicht alle Zahlen präsent. Ich glaube aber, dass auch in den Ländern, in denen Kumulieren und Panaschieren gilt, der Frauenanteil in den Räten und Kreistagen nicht zwingend höher ist. Das wäre jetzt mal so meine Vermutung; das kann ich aber tatsächlich jetzt nicht belegen.

Zur Parität – Herr Wagner hatte gefragt – habe ich ausgeführt.

Maik Luhmann (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen): Ja, da ist es gut, wenn man als Dritter dran ist.

Vielen Dank sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete für die Gelegenheit, hier für die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik Stellung zu beziehen.

Ich gehe jetzt mal die Punkte durch. Zur Abweichung, zum Rahmen der 20 % ist etwas gesagt worden. Ich glaube, das ist insbesondere, wenn man sich mehrere Wahlen nacheinander anguckt und dann auch sich ändernde Rahmenbedingungen, etwas, wo man sagen kann, die 20 % Rahmen sind deutlich besser als die 15 % und, ich glaube, auch deutlich praktikabler. Dazu wird sicherlich der Kollege, der die praktische Seite beleuchtet, eine Einschätzung haben.

Zur optimalen Größe von Räten noch mal der Hinweis: Wir haben in der Tat kommunale Selbstverwaltung. Deswegen können wir jedenfalls auch etwas mit der Idee anfangen, nicht nur die Verkleinerungsmöglichkeit vorzusehen, sondern im Zweifel auch die Möglichkeit der Vergrößerung. Ich glaube, praktisch wird das allerdings deutlich weniger eine Rolle spielen. Aber letztendlich, finde ich, muss ein kommunales Entscheidungsgremium auch die Möglichkeit haben, seine Arbeit, seine Inhalte entsprechend aufzuteilen.

Frau Dr. Höller, Sie haben nach der Dimension der gefälschten, erschlichenen Unterschriften gefragt. Ja, es gibt Einzelfälle. Ich bin da jetzt persönlich regional betroffen.

Deswegen hat der Kollege wahrscheinlich den Ball mal so locker weitergespielt. Es ist natürlich außerordentlich unglücklich, wenn dann tatsächlich jemand im Rat sitzt, wo sich im Nachhinein herausgestellt hat, dass die Unterschriften erschlichen worden sind. Natürlich kann man da der ordnungspolitischen Erwägung des Gesetzgebers, das aufgrund der begrenzten Wahlzeit sozusagen mit der Feststellung des Wahlergebnisses dieses dann auch zunächst mal feststeht, durchaus folgen. Aber grundsätzlich ist das für alle Beteiligten, für die Öffentlichkeit, aber eben auch für die anderen Gremienmitglieder, natürlich alles andere als befriedigend. Wir haben, wenn ich das richtig sehe, bei der letzten Kommunalwahl vielleicht, wenn es hochkommt, zwei Hände voll Einzelfälle gehabt. Also, das ist tatsächlich die Dimension. Da kann man jetzt nicht von einer großen Dimension sprechen. Allerdings ist es natürlich in der Tat dazu geeignet, Verdrossenheit und Störgefühle bei solchen Situationen zu bekommen.

Stichwort „Verfassungstreue“. Dazu waren wir nicht gefragt, vielleicht dann nur einfach der Hinweis: Ich glaube, das ergibt sich im Grunde genommen auch schon aus dem Grundgesetz, der Landesverfassung und allen weiteren Vorschriften selbst. Das muss einfach eingehalten werden.

Die Frage zum Kumulieren, Panaschieren. Herr Wedel, ich würde da ähnlich antworten wie der Kollege Klaus, weil in der Tat kann man grundsätzlich darüber nachdenken, ob das allerdings dann dazu geeignet ist, eine andere Form der Parität in den Gremien herzustellen, da bin ich wirklich vollkommen überfragt. Aber was Parität angeht, da kann ich zumindest als jemand, der einer Partei angehört, die im Vorfeld von Aufstellungsverfahren schon dafür sorgt, dass zumindest die Listen so aufgestellt werden, dass eine gewisse Parität gewährleistet ist, sagen, das ist ein komplizierter Akt, aber es ist ein guter Akt, und die Ergebnisse, die sich daraus zeitigen, würde ich sagen, das funktioniert schon ganz gut. Ich glaube, für diesen Appell – da würde ich mich auch der Meinung von Herrn Professor Oebbecke anschließen – ist dort kein Raum.

Zum Stichwort „Koppelung“ ist alles Richtige gesagt worden.

Ich schaue jetzt gerade mal, ob ich irgendetwas vergessen habe. Nein, ich glaube, das war vollständig.

Prof. Dr. Markus Ogorek (Universität zu Köln [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank für die Möglichkeit, heute teilzunehmen. Ich bin ja leider nicht in Düsseldorf vor Ort, weil auf einer Tagung in Niedersachsen, in Loccum, und deshalb nur bedingt sprechfähig, sage ich mal. Trotzdem möchte ich natürlich diesen großen Strauß an Themen, der mir hier präsentiert wurde, nicht an mir vorüberziehen lassen, sondern greife gerne zu und beginne mit der Parität von Männern und Frauen bei Wahlvorschlägen.

Wir müssen da zwei Fragen unterscheiden, nämlich zunächst einmal die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Regelung und zum anderen die Frage nach der politischen Sinnhaftigkeit einer solchen Regelung. In der Tat – die Kollegen haben es in ihren Stellungnahmen ausgeführt, und es ist heute auch wiederholt darauf hingewiesen worden – ist die Norm wohl als – in Anführungszeichen – Scheingesetzgebung zu verstehen. Da ist zwar in Abs. 5 Satz 1 von „sollen“ die Rede – da heißt es

ja „Frauen und Männer sollen gleichmäßig in Vertretungskörperschaften repräsentiert sein (Geschlechterparität)“ –, aber dieser Satz 1 ist natürlich nicht isoliert zu lesen. Also, „soll“ klingt ja für den Verwaltungsrechtler nach einer besonderen Form von Ermessen. Es könnte also ein Ermessenssoll sein. Aber wenn man dann in den Satz 2 schaut, dass Geschlechterparität anzustreben ist, und wenn man dann natürlich auch noch in die Gesetzgebungsmaterialien schaut, dann ist klar, dass diese beiden Sätze kein Ermessenssoll, also in Satz 1, vorsehen sollen, sondern dass es um eine appellative Vorschrift geht, dass hier ein Ziel vorgegeben wird, ohne eine rechtliche Verpflichtung auszusprechen.

Dann stellt sich natürlich die Frage: Passt so eine appellative Regelung oder eine appellative Vorschrift in ein Gesetz von der Systematik, von der Struktur her? Nun ja, tatsächlich ist es in Deutschland so, diese Art von – in Anführungszeichen – Scheingesetzgebung ist eher selten. Wenn man sie findet, findet man sie häufig auf der Ebene des Verfassungsrechts. Manch einer hat ja auch mit Blick auf Staatszielbestimmungen von Scheingesetzgebung gesprochen. Diese Scheingesetzgebung ist aber aus meiner Sicht verfassungsrechtlich unproblematisch, wenn sie nicht einhergeht mit einer Verkürzung von Grundrechtspositionen. Hier geht es jedenfalls aus meiner Sicht, weil es sich bei dieser Vorschrift um einen reinen Appell handelt, nicht um die Verkürzung von Grundrechtspositionen, sondern das ist sozusagen nur eine politische Stellungnahme, sodass aus meiner Sicht diese Vorschrift auf keinen Fall dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit unterfällt, sondern wenn man überhaupt von einer Sanktion sprechen möchte, dann kann es allenfalls politische Sanktionen geben, dass der Wähler das halt nicht goutiert. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sehe ich da überhaupt keine Probleme. Das heißt, ich halte mal fest: Für mich steht die Frage der Verfassungsmäßigkeit eigentlich außer Zweifel. Die Norm ist verfassungsgemäß.

Ist sie sinnvoll? Das ist natürlich eine politische Frage. Natürlich können von solchen Appellvorschriften politische Signale ausgehen. Sie können zur Bewusstseinsbildung beitragen. Das sind dann natürlich Normen, die eine gewisse Mobilisierung herbeiführen können und die in gewisser Weise auch um Unterstützung für das Thema werben. Ich sage mal, innerhalb der Parteien können sich diejenigen, die jetzt für geschlechterparitätische Wahlvorschläge eintreten, natürlich dann auch auf diese Norm berufen. Also, sie hat eine gewisse Legitimationsfunktion. Ob man dem eine Wirkmacht beimisst, die es rechtfertigt, eine solche Vorschrift in Abs. 5 des § 15 des Kommunalwahlgesetzes aufzunehmen, das ist eine Frage, die müssen letztlich die Abgeordneten beantworten.

Wenn man sich so ein bisschen an dem Satz 1 mit dem „sollen“ stört und die Auffassung vertritt, damit gehen dann doch irgendwelche Rechtspflichten einher, und das ist mit Blick auf die Parteienfreiheit alles ganz schwierig und problematisch, dann würde ich einfach dafür plädieren, den Satz 1 zu streichen. Aus meiner Sicht besteht dafür aber keine Notwendigkeit.

Damit komme ich zum zweiten Thema, nämlich zum Umgang mit gefälschten Unterschriftenlisten und Wahlvorschlägen. In der Tat, es hat in der Vergangenheit mehrfach Fälschungen gegeben im Kontext von Wahlen, etwa in Steinhagen und in Duisburg.

Meines Erachtens geht es entscheidend aber hier nicht um die Zahl von Fällen, sondern es geht auch und insbesondere um die Wirkung auf die Demokratie, weil natürlich seitens politischer Extreme bestimmte Narrative aufgemacht werden können. Von daher, glaube ich, besteht ein Handlungsbedarf, und es ist gut, dass der Gesetzgeber das Thema auf dem Schirm hat.

Wie kann man jetzt als Gesetzgeber auf dieses Phänomen, sage ich mal, antworten? Ich hatte in der eingereichten Unterlage einen unvollkommenen Entwurf einer Regelung präsentiert. Danach würde der Wahlleiter den im Wahlvorschlag benannten Bewerber über dessen im Melderegister vermerkte Anschrift kontaktieren und ihn auffordern, binnen einer bestimmten Frist – ich habe jetzt mal „eine Woche“ gesagt – schriftlich zu erklären, ob er den Wahlvorschlag bestätigt. Eine Alternative könnte darin zu sehen sein, dass der Bewerber bei dem Wahlleiter persönlich vorstellig wird und unter Vorlage seines Ausweisdokuments, eines Personalausweises seine Bewerbung bestätigt. Das heißt, da kann man sich durchaus Regelungen vorstellen, wie man das macht.

Was die gefälschten Unterschriftenlisten anbelangt, auch da müsste man dann die Kontrollfunktion des Wahlleiters stärken. Man könnte ihm etwa die Befugnis einräumen, Menschen zu kontaktieren, die eine Unterschrift – vermeintlich – geleistet haben.

Was die Grundgesetزتreue bei der Wahl zum Bürgermeister anbelangt, da kann ich auch nur unterstreichen, dass es eine wichtige Vorschrift ist. Die Bürgermeister sind die höchsten Repräsentanten der Gemeindeverwaltung. Da würde ich ganz stark dafür plädieren, die Erkenntnismittel, die dem Wahlleiter zu Gebote stehen, zu erweitern. Ich verweise insoweit auf eine Regelung aus Mecklenburg-Vorpommern, den § 66 Abs. 4, den ich Ihnen auf Seite 14 meiner Stellungnahme abgedruckt hatte.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut Münster):

Das ist eine Vielzahl von Fragen. Ich will es zu § 15 Abs. 5 kurz machen. Dazu habe ich das geschrieben, was ich meine. Herr Mayen sieht es eher noch etwas schärfer. Ich glaube, Sie sollten die Finger davon lassen. Ich glaube auch – den Hinweis gestatte ich mir –, möglicher Rechtsschutz kann nicht erst nach der Kommunalwahl stattfinden. Also, es ist denkbar, solche wahlrechtlichen Regelungen beispielsweise durch Parteien – das kennen wir ja von der ÖDP – zur Überprüfung zu stellen. Ob das irgendwelche Auswirkungen auf die Bewusstseinsbildung hat, da mache ich mal ein Fragezeichen. Wir haben einen Art. 3 Abs. 3 mit einem ausdrücklichen Gleichstellungsgebot im Grundgesetz. Vom Grundgesetz wird behauptet, dass es im bestimmten Umfang bewusstseinsbildende Wirkung hat. Aber wer liest denn das Kommunalwahlgesetz, wenn er nicht unbedingt muss? Dass es nicht wirkt, wissen wir, das haben die Rheinland-Pfälzer aufgeschrieben.

Zu der Frage der optimalen Größe. Ich befürchte, dass ich hier in Teilen jedenfalls von dem abweiche, was hier bisher gesagt worden ist. Richtig ist, die optimale Größe ist überschritten, wenn man nicht mehr besetzen kann. Das würde übrigens nicht einfacher mit dem 15 Abs. 5, aber das nur nebenbei.

Das Zweite: Die Gremiengröße muss zu der Aufgabe passen. Das ist jetzt für die Kommunen nicht so leicht zu sagen. Warum? Die Räte bestimmen selber, was sie da machen und welche Aufgaben sie wahrnehmen. Deswegen finde ich auch diese ganzen Dinge, dass die Arbeitsbelastung steigt ... Die haben immer genauso viel Arbeit, wie sie haben wollen. Es gibt nur diesen Katalog, was sie alles beschließen müssen. Wenn ich als Rat die Verwaltung hinreichend in Achtung vor mir habe, dann kann ich das meiste, was sie mir da vorlegen, durchwinken. Das geschieht ja auch in weiten Bereichen, wenn sie gucken, wie schnell viele Tagesordnungspunkte abgewickelt werden. Wir haben riesengroße und sehr spezialisierte, überwiegend auch sehr tüchtige Verwaltungen. Es steht nirgendwo geschrieben, dass das alles haarklein überprüft werden muss. Wenn man das machen will, bitte. Aber wir sind ja nicht so besonders schnell in vielen Entscheidungen in Nordrhein-Westfalen. Das liegt auch daran, dass wir glauben, je mehr, desto besser. Nein, daran glaube ich nicht. Vielmehr ist das, was hinten herauskommt, entscheidend. Und ob das besser wird, weil vorher mehr den Kopf darüber geschüttelt haben, tiefe Zweifel.

Grundsätzlich muss man aber zu der Frage sagen: Eigentlich ist es doch nicht Sache der Kommunen, festzulegen, wie groß die Räte sein sollen, sondern das ist – verdammt noch mal – Sache des Landes. Das andere können kleine Abweichungen sein mit Rücksicht darauf, dass die Verhältnisse vor Ort etwas unterschiedlich sein können.

Jetzt weitet sich das immer mehr aus. Der Innenminister hat bei der Einbringung dieses Entwurfs so getan, als ob das Land das gar nicht dürfe. Das stimmt einfach nicht. Ich halte das Land für verpflichtet, das angemessen zu regeln. Das gehört aber zu den vielen Fragen, woran der Landtag, wie ich glaube, seit zwei, zweieinhalb, vielleicht sogar drei Jahrzehnten nicht mehr richtig herangeht, sondern es wird, was die Kommunen angeht, weitgehend auf Bestellung gearbeitet. Das geht nicht. Ich halte das auch für ein Problem.

Das leitet über zu dem Problem der Zersplitterung. Dahinter verbirgt sich ja dieses Lieblingsthema „Sperrklausel“. Ich glaube, in meiner Lebenszeit werde ich nicht erleben, dass Sie eine Sperrklausel einführen können. Warum? Das ist einem Verfassungsgericht nicht klar zu machen, wenn es andere Bundesländer gibt mit vergleichbar großen Städten, die ohne auskommen, und das Gemeinwohl da nicht leidet. blühende Gemeinwesen, Niedersachsen, Bayern und viele andere mehr, die so etwas nie hatten. Das sind nostalgische Gefühle, die Sie umtreiben: „Alles war mal besser.“, was ich gar nicht glaube. Sie sollten sich von den Träumen verabschieden.

Das leitet über zu der Frage von Herrn Wedel. Das ist überfällig. Das Problem ist, es ist nicht wichtig. Das hängt mit verfassungsprozessualen Spezialitäten zusammen, über die man streiten kann. Aber das ist eben so. Vielmehr wäre es notwendig, in einem Akt der Klarstellung das, was gilt, und das, was da steht, in Übereinstimmung zu bringen. Das ist wirklich überfällig.

Die erschlichenen Unterschriften. Da muss man sich jetzt entscheiden, ob man das für ein gravierendes Problem hält. Da gibt es Argumente – die sind hier auch genannt worden –, dass das Ansehen der kommunalen Demokratie beschädigt wird usw. Wenn man es wirklich ernst meint, dann macht man das so, wie andere Länder es machen,

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

dann kann man nicht mehr irgendwo auf dem Markt auf dem Klemmbrett unterschreiben, sondern dann muss man zur Gemeindeverwaltung gehen. Es könnte sein, dass es etwas schwerer macht für Gruppen, die bisher nicht vertreten sind, Kandidaten aufzustellen oder Listen aufzustellen. Wenn ich aber nach Bayern blicke und, ich glaube, auch nach Sachsen, dann habe ich nicht den Eindruck, dass das damit unmöglich gemacht wird. Im Gegenteil, da gibt es jede Menge Bürgerlisten usw. Also, darüber können Sie ja nachdenken. Ob das verhältnismäßig ist, kann ich nicht sagen. Da müsste ja irgendwo eine – das muss jetzt nicht unbedingt eine Kraft des höheren Dienstes sein – Person sein, die abgleichen kann, ob das im Personalausweis mit dem übereinstimmt, was er da aufgeschrieben hat, und dann einen Stempel machen müsste in der Kommune. Das kann man hinkriegen. Das wäre zweckmäßig.

Zu den verfassungstreuen kommunalen Hauptverwaltungsbeamten. Das ist ein sehr schwieriges Problem. Das fängt bei den Maßstäben an. Gelten für Leute, die auf Zeit gewählt sind, die gleichen Maßstäbe wie für Lebenszeitbeamte? Die Frage kann man als Erstes schon mal stellen. Die wird überwiegend so beantwortet, dass man sagt: Ja. Das halte ich nicht für zwingend. Darüber kann man auch noch mal nachdenken. Aber das Problem ist doch, wenn Sie nicht einen haben, der seit Jahren durch die Presse diskutiert wird, dann kriegen Sie das kaum raus. Wollen Sie eine Regelanfrage machen? Wollen Sie die für alle machen, nur für die Leute, die einen bestimmten politischen Background haben? Ein Kandidat für den Hauptverwaltungsbeamten muss überhaupt nicht einer Partei angehören. Wir haben ja zum Beispiel Landräte und auch Bürgermeister, die parteilos sind. Wenn man es vor der Wahl prüfen wollte, dann müsste man sicherstellen, dass der Verfassungsschutz wirklich rechtzeitig überkommt. Das ist ein Problem, wo ich dazu rate, das nicht zu unterschätzen. Andere Prüfungen dauern bei denen gerne mal acht Wochen oder auch noch ein bisschen länger.

Was ich für viel wichtiger halte als dieses Problem, ist, dass man darauf achtet, dass sich der Gewählte hinterher verfassungskonform verhält. Da gibt es in Teilen Kontrollen, weil etwa, was die Personalentscheidung anlangt, die Räte mitwirken, aber eben nicht bei allen Stellen. Es gibt – das darf man nicht vernachlässigen – die Personalvertretungen, die da mitwirken, aber da bleiben Reste, denn die wirken ja zum Beispiel bei den engeren Mitarbeitern auch nur reduziert mit. Da brauchen wir eine leistungsfähige Kommunalaufsicht und eine, die wirklich Aufsicht macht und nicht Nachsicht. Das ist so ein Problem. Ich war gestern in Lünen. Da ging es um Kommunalfinzen. Da taucht das natürlich immer wieder auf; das Thema kennen wir alle. Also, da ist, finde ich, das Problem sehr viel größer als bei der Frage der Wahl.

Die vergleichbare Behandlung von Vereinigungen und Parteien. Es fängt schon mit der Vergleichbarkeit an. Wir wissen, dass die Listenaufstellung ein anspruchsvolles Geschäft ist. Daran scheitern gelegentlich auch Parteien. Ich will jetzt keine Beispiele nennen. Wir haben es alle in Erinnerung. Da scheitern dann welche, die hauptamtliches Personal für so etwas haben. Also, ich weiß jetzt nicht, ob man die unbedingt mit den gleichen Maßstäben messen muss, die sich zu 2025 vielleicht zusammengetan haben in einer Gemeinde, um ein paar Leute in den Rat zu bringen. Da fängt es an. Jedenfalls sollte man es nicht unnötig schwer machen. Diejenigen, wer schon im Rat drin war,

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

muss es beim nächsten Mal ja wohl nicht machen. Und das andere, wenn man da mehr Sicherheit haben will, kann man auch über diese Unterschriften, denke ich, zum guten Teil hinbekommen.

Ich will zum Schluss kurz auf die Frage von Herrn Wedel nach dem Kumulieren und Panaschieren antworten. Ich komme schon eine Weile in dieses Haus. Das ist das vierte Mal, dass ich nach Kumulieren und Panaschieren gefragt werde. Bisher hieß es immer – nicht vonseiten der Sachverständigen, sondern vonseiten der Landtagsmitglieder –, das sei zu schwierig für Nordrhein-Westfalen, das schafften unsere Leute nicht. Ich glaube das nicht, habe das nie geglaubt, aber das ist bisher herrschende Meinung. Richtig ist – und da muss man sich mal ehrlich machen –, der Einfluss der Parteien würde sinken. Sie können nicht mehr sicherstellen, dass die Figur, die Sie mit Absicht auf Platz 28 gesetzt haben, damit sie nicht reinkommt, doch reinkommt. Das ist schon alles richtig. Ich glaube, wir müssen uns in der Diskussion auch über die Größe von Räten ehrlich machen, über die 5-%-Klausel usw. Es spielen diese Interessen mit. Das ist einmal das Interesse, dass es schön ist für eine Partei, viele Mandatsträger zu haben. Das ist zum anderen der Umstand, dass die alle irgendwie ein Scherflein beitragen zur Finanzierung. Ich finde, wenn das wirklich ein Problem ist, dann lösen wir das anders. Dann geben wir mehr. Also, 30 % von 200 sind 60 und nicht 30 wie bei 100. Das kann man alles in den Griff bekommen. Ich meine nur, sachgerechter Weise muss man diese Debatten trennen und sich da ehrlich machen. Dasselbe gilt für das Kumulieren und Panaschieren. Wenn man es möchte, es funktioniert. Andere kriegen es hin. Dann haben die halt 3 % ungültige Stimmen. So what! Das ist dann die Folge davon. Dafür haben die Leute die Freiheit, denjenigen zu wählen, den sie wollen.

Prof. Dr. Thomas Mayen (Dolde Mayen & Partner [per Video zugeschaltet]): Ich bin gefragt worden zu dem § 15. Ich möchte mich vorher kurz entschuldigen, dass ich meine Stellungnahme so spät eingereicht habe. Ich habe das Pech, dass gleich mehrere Verfassungsbeschwerden parallel auf meinem Tisch liegen. Wer das geschrieben hat, der weiß, was das bedeutet. Umso beeindruckter bin ich, dass jedenfalls teilweise meine Stellungnahme gelesen worden ist. Wenn Sie doch nicht so genau gelesen haben, ich habe auch etwas zu dem § 4 gesagt. Wenn Sie mich fragen wollen, dann können Sie das gerne noch machen.

Zum § 15. Herr Ogorek sagte, der Satz 1 ist sozusagen nicht das Zentrum, sondern der Satz 2 für die Interpretation. Ich würde es eigentlich umgekehrt sagen. Für mich wird der Satz 2 durch den Satz 1, der vorangestellt ist, in der Auslegung beeinflusst. Damit wird das Bild, ob es überhaupt nur ein Appellgesetz ist, doch entscheidend modifiziert. Wenn man sich den Satz 1 ansieht: „Frauen und Männer sollen gleichmäßig in Vertretungskörperschaften repräsentiert sein“, dann ist das nicht nur ein Programmsatz oder ein Appell, sondern es ist mehr, es ist eine klare Aussage, die vom Tatbestand ausgeht, dass Frauen und Männer in der Rechtsfolge in gleicher Weise in Vertretungskörperschaften repräsentiert sein sollen. Das ist eine Ergebnisvorgabe, was wir hier haben. Das Wort „soll“ ist eben häufig, dass man das liest. Im öffentlichen Recht und im Zivilrecht ist das häufig, und im Corporate Governance Kodex ist das Wort „soll“ auch in anderer Weise gemeint, da kommt die Regelung möglicherweise

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

her, als es im öffentlichen Recht ist. Im öffentlichen Recht ist das „soll“ eben das gebundene Ermessen. Man kann sicherlich sagen, wenn man sich die Gesetzesbegründung anschaut, man wollte was anderes, aber der Wortlaut des Gesetzes und der Regelungstext haben doch immer ein Eigenwert und ein Eigenleben.

Herr Ogorek, Sie hatten zu Recht auf die Klammerdefinition hingewiesen. Das hatte ich auch noch erwogen. Das macht man normalerweise nicht bei Regelungen, die nur irgendeinen auffordernden Charakter haben. Eine Klammerdefinition ist ein zentraler Bestandteil eines Gesetzes, die darauf angelegt ist, dass andere Vorschriften, die darauf verweisen, eine Kurzbezeichnung verwenden können. Das dann sozusagen nur als Appellativ anzusehen, halte ich für schwierig.

Im Übrigen kann ich nur sagen, meine Damen und Herren Abgeordneten, die sie darüber entscheiden müssen, unterschätzen Sie die Kreativität der Gerichte nicht, was sie aus solchen Vorlagen machen. Gerade weil das Wort der Staatszielbestimmungen erwähnt worden ist von Herrn Ogorek, erinnere ich an das Klimaschutzurteil des Bundesverfassungsgerichts, die aus diesem sogenannten Soft-Law, was viele gesagt haben, ein sehr weitreichendes und sehr bedeutendes Urteil gemacht haben. Das muss man sich schon vor Augen halten. In unserem Fall wäre eine solche Norm, die im Sinne eines gebundenen Ermessens zu verstehen wäre, also verbindlich wäre ... Bundesermessen heißt „muss“ in der Regel, und die Ausnahmen sind nur atypische Fälle. Das ist ganz selten. Ich habe als Anwalt 10, 20 atypische Fälle gehabt in dem Bereich. Das ist nicht so viel.

Dann hatten wir natürlich die Situation, dass die Regelung zu messen wäre an den Maßstäben, die in den zitierten Urteilen der Verfassungsgerichte der Länder Thüringen und Brandenburg und immerhin auch vom Bundesverfassungsgericht in einer Prüfungsbeschwerdeentscheidung doch sehr deutlich hervorgehoben worden sind. Und dann ist das Schicksal dieses Gesetzes meines Erachtens vorgezeichnet.

Zu Satz 2: Das ist interessant, da steht „auffordern“.

„Bei der Aufstellung der Wahlvorschläge sind die Parteien und Wählergruppen aufgefordert, Geschlechterparität anzustreben.“

Was heißt das „auffordern“ überhaupt? Ist das wirklich nur ein Appell? Ist das mehr? Auch da weiß man nicht so genau, was tatsächlich die Regelung bedeuten soll und was Gerichte daraus machen können. Wir kennen solche Aufforderungen, ohne dass sie so formuliert sind, in sogenannten Gesetzgebungsaufträgen. Die stehen im Grundgesetz in verschiedenen Bereichen. Art. 104a Abs. 5 ist ein Beispiel. Das geht aber nicht in einem einfachen Gesetz, über das wir hier reden. Ein Gesetzgebungsauftrag muss in die Verfassung. Wenn es wirklich nur ein Appell wäre, was man hier wollte, dann hat das aus meiner Sicht nichts in einem Gesetz zu suchen. Wir haben in der Weimarer Verfassung ja schon gelernt, dass selbst das Verfassungsrecht – und das ist die Idee des Grundgesetzes mit dem Art. 1 Abs. 3 Grundgesetz – justiziabel sein soll. Es soll effektiv bindendes wirkendes Recht sein. Wir wollen keine politischen Programmklauseln oder Ähnliches in der Verfassung. Und es muss doch erst recht gelten für ein Gesetz, das sogenannte einfache Gesetz, wo wir Aufgaben haben, dass Rege-

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

lungen betroffen werden sollen, die Normen klar sind und den Bürger sagen soll, wie er sich verhalten soll. Das passt aus meiner Sicht nicht rein. Ich habe auch geschrieben, wenn man sich nicht auf einen verbindlichen gesetzlichen Regelungswillen einigen kann, muss man eine parlamentarische EntschlieÙung machen und nicht in ein Gesetz so etwas hineinschreiben.

Letzter Punkt, noch zum Panaschieren und Kumulieren. Das sind ja zwei unterschiedliche Ansatzpunkte. Wir reden hier beim § 15 Abs. 5 über Wahlvorschläge. Die Regelungen zum Panaschieren und Kumulieren sind Regelungen über die Durchführung der Wahl. Wenn ich die Wahlvorschläge nicht beeinflusse vorher, dann werde ich auch nicht erreichen, dass letztlich eine größere Parität die Folge ist. Wenn wir jetzt nur eine Liste hätten, wo nur männliche Kandidaten wären, würden wir natürlich nicht mit Kumulieren und Panaschieren etwas erreichen. Ob sich dann hinterher durch die Mechanismen, die Herr Oebbecke beschrieben hat, etwas auswirkt, ist zufällig. Das ist kein Steuerungsmittel, das man bewusst einsetzen kann.

Matthias Hapich (Stadt Gelsenkirchen): Vielen Dank für die Einladung. Vielen Dank für die Möglichkeit, hier mal aus der Sicht des Praktikers etwas zu sagen, der nachher mit dem, was Sie beschließen werden, arbeiten muss.

Ich bin gefragt worden im Hinblick auf die Zersplitterung der Räte – „Funktionsfähigkeit“ war das Stichwort – und wie dem verfassungskonform begegnet werden könnte. Dazu ist sicherlich jetzt von der geballten Rechtskompetenz hier schon viel Richtiges gesagt worden, welche Möglichkeiten es da gibt, welche es da nicht gibt. Sicherlich können Sie durch ein Auszählverfahren, dadurch, dass Sie auf etwas anderes abstellen, dort Einfluss darauf nehmen, weil in der Praxis sieht es doch so aus an der Stelle, dass sich hier das Problem zeigt zwischen den beiden Wahlprinzipien, die hier zusammengebracht werden, Verhältniswahl und Mehrheitswahlrecht, dass die Wahlvorschlagsträger, die in den einzelnen Wahlbezirken die Direktmandate erzielen, nicht mehr in dieser Breite über den Verhältniswahlanteil so viele Stimmen erhalten, dass sich das dort auch deckt. Dann kommt es zwangsläufig dazu, dass die Räte anwachsen. An dieser Stelle ist Masse nicht gleich Klasse. Dazu ist auch schon viel Richtiges gesagt worden, dass die vielen Vorlagen durchaus, wenn sie gut vorbereitet werden von der Verwaltung, auch ohne große Diskussionen dort durchgestimmt werden. Da wird auch viel Arbeit in den Ausschüssen vorher gemacht. Aber je größer so ein Rat ist, desto schwieriger wird es auch an dieser Stelle, diesen Prozess zu organisieren, was dazu führt, dass Sitzungen länger werden, was auch zur Familienfreundlichkeit im kommunalen Ehrenamt nicht gerade beiträgt. Wenn mehr Leute dort sind, mehr Leute sich zu Wort melden, mehr Leute Anträge stellen, Anfragen stellen, gibt es dementsprechend mehr Diskussionen an der Stelle.

Um das auszugleichen gibt es ja auch schon ein Instrument in der Gemeindeordnung. Wenn Sie mehr Klasse wollen an dieser Stelle, gibt es die Möglichkeit, sachkundige Bürger, sachkundige Einwohner durchaus für die Ausschüsse zu berufen. Also, die Größe der Räte spielt an der Stelle keine Rolle für die Stärkung der Funktionsfähigkeit, im Gegenteil, es schwächt es sogar noch.

Gefragt worden bin ich zur Grenze der Stimmbezirke und der auseinanderfallenden Begrifflichkeit im Kommunalwahlrecht und im Bundeswahlrecht. Ja, das ist in der Tat etwas unglücklich in der Praxis, weil wir müssen dort zwei verschiedene Größen in den Blick nehmen, die auch nicht unbedingt immer deckungsgleich sein müssen. Also, wir haben das beispielsweise mal durchgerechnet. Einige Stimmbezirke würden dort kleinere Differenzen haben. Das sind keine größeren Probleme, aber das hängt natürlich auch immer von der jeweiligen Stadt und von der jeweiligen Situation ab. Bei uns reißen wir in einigen Stimmbezirken diesen Wert von 2.500 Einwohnern um einige 20 bis 30 Personen. Es ist eine Sollvorschrift auf der Bundesebene. Wir geraten dort in einen Rechtfertigungsdruck, wenn auch nur einen geringen – bei anderen Städten kann der größer ausfallen –, aufgrund einer kommunalrechtlichen Vorschrift, die uns sagt, dass wir auf die Wahlberechtigten abstellen müssen bei der Bestimmung. Da können eben diese beiden Zahlen auseinanderfallen. Das ist kein großes Problem, aber man sollte vielleicht vor dem Hintergrund, dass jetzt gerade Kommunalwahl und Bundestagswahl in dem nächsten Jahr zusammenfallen werden, noch mal überdenken, ob es zu diesem Zeitpunkt wirklich passieren muss.

Kumulieren und Panaschieren war ein Thema. Dass das in anderen Bundesländern funktioniert, steht, glaube ich, außer Frage. Ob das das Mittel ist, um dieses Ziel zu erreichen, was mit der Änderung von § 15 Abs. 5 verfolgt wird, kann ich nicht beurteilen, ob das wirklich zielführend ist. An dieser Stelle sei aber gesagt, es ist für mich jetzt als Praktiker – das hat ja auch die Diskussion hier deutlich gemacht, auch die anderen Einschätzungen dazu – nicht deutlich, wer jetzt genau der Adressat dieser Sollvorschrift sein wird. Werden es die Wahlvorschlagsträger sein, sind es wir als Behörden, ist es der Wahlleiter, müssen wir darauf reagieren, und wir führen dann im Endeffekt eine mitunter politische Diskussion in einem Gremium, was sich eher darauf beschränkt, Formalia festzustellen, ob diese vorliegen? Das würde, glaube ich, in diesem Prozess – das ist auch Sinn und Zweck und das Ziel, das dieser Gesetzentwurf verfolgt – für Entlastungen in der Vorbereitung sorgen, damit wir als Wahlämter gerade mit dem Briefwahlgeschäft eher anfangen können. Da wird das eher für Schwierigkeiten sorgen. Insofern wäre es aus Sicht des Praktikers, glaube ich, gut, wenn es dort nicht in dieser Form den Weg ins Gesetz finden würde.

Letzter Punkt war die Frage nach den Unterschriften und den Fälschungen an dieser Stelle. Also, da gibt es nicht viele Fälle. Ich glaube, das Entscheidende ist da nicht die Masse oder die Anzahl der Fälle, sondern dass es solche Fälle durchaus gibt, weil das natürlich ein Problem darstellt. Wie dem Ganzen zu begegnen ist, da sollte man erst darüber nachdenken, welche Sanktionsmöglichkeiten es gibt, klare Sanktionsmöglichkeiten, dass man dort auch Vorschriften hat, auf die man auch als Rechtsanwender einfach zurückgreifen kann und nicht in der Rechtsauslegung noch mal schauen muss, nach welchen Paragraphen man vorgeht, ob man jetzt sofort dabei ist, eine Strafanzeige zu stellen und was dann damit passiert. Die Frage wird sich dann auch noch mal stellen. Da ist sicherlich ein präventives Handeln angezeigt oder eine Handlungsmöglichkeit. Die Einwohnermeldeämter prüfen Unterschriften, prüfen sie gegen. Dass wir jetzt anfangen, die Personen alle anzuschreiben und zu fragen, ob sie denn tatsächlich wirklich zu Recht diese Unterschriften abgegeben haben, das ist sicherlich eine

Möglichkeit. Also, wir scheuen uns nicht davor, Serienbriefe zu erstellen und die Leute anzuschreiben. Aber Sie müssen sich da auch vor Augen führen, das ist eine Zeit, in der die Dienstleister, mit denen die Wahlämter zusammenarbeiten, die Postdienstleister, sicherlich auf einem sehr hohen Niveau belastet sein werden. Also, das sind die Wahlbenachrichtigungen, das ist nachher das Briefwahlgeschäft, und dazwischen käme wieder ein weiterer Vorgang, der dort auch zu Verzögerungen führen kann. Also, wenn an dieser Stelle mit eidesstattlichen Versicherungen der Kandidaten gearbeitet wird, was die Kandidatenvorschläge angeht, wäre das sicherlich eine gute Lösung.

Zu den Unterschriften der Unterstützer: Ich denke, es ließe sich ganz gut organisieren, dass die Personen auch durchaus in den Ämtern vorstellig werden an der Stelle und dort eine Bestätigung abgeben derart, dass sie auch wirklich da eine Unterschrift leisten wollen für diesen Wahlvorschlag zur Unterstützung, oder aber bei diesen Unterschriftenlisten mit Daten erhoben werden, die den Wahlämtern auch eine niederschwellige erste Kontaktaufnahme ermöglichen für eine Stichprobe.

Das wäre es an dieser Stelle.

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank. Damit sind wir am Ende der ersten Runde angekommen und starten in die zweite Runde. Zunächst darf ich für die CDU dem Kollegen Frieling das Wort erteilen.

Heinrich Frieling (CDU): Ich habe noch mal eine Frage zum Thema „Sperrklausel“, auch wenn Professor Oebbecke schon gesagt hat, er glaubt nicht daran, das noch zu erleben, aber unter anderem Herr Klaus hat es angesprochen. Deswegen einmal die Frage an Herrn Klaus und die Professoren Oebbecke, Ogorek und Mayen: Drei der vier kommunalpolitischen Vereinigungen sprechen sich für eine Sperrklausel als geeignetes Mittel aus, um die Funktionsfähigkeit kommunaler Entscheidungsgremien zu erhalten. Wir haben aber auch schon gehört, der verfassungsrechtliche Rahmen dafür ist eng. Wie müsste der Gesetzgeber denn vorgehen, wenn er zum Beispiel zur übernächsten Kommunalwahl über die Wiedereinführung einer solchen kommunalen Sperrklausel nachdenken wollte bzw. sie für notwendig hielte?

Meine zweite Frage richtet sich einmal an Herrn Klaus; das haben Sie nämlich eben angeschnitten. Sie haben ausgeführt, der Landesgesetzgeber müsse sich Gedanken machen, welche Instrumente er den kommunalen Gremien an die Hand geben könne, um wehrhaft zu sein und gegen solche vorzugehen, die bewusst die demokratische Arbeit torpedieren würden. Vielleicht können Sie da mal sagen, an was Sie da denken, auch wenn sich das jetzt möglicherweise außerhalb des Kommunalwahlgesetzes selber bewegt.

Und eine dritte Frage habe ich noch, die weder an eine Stellungnahme anknüpft, noch sich in dem Gesetzentwurf wiederfindet, deswegen richte ich sie an alle. Vielleicht kann dazu jemand mal etwas sagen. Wir haben in § 2 Abs. 8 des Kommunalwahlgesetzes das Vermummungsverbot geregelt. Ich rufe es einmal in Erinnerung:

„Die Mitglieder der Wahlgorgane und ihre Stellvertreter dürfen in Ausübung ihres Amtes ihr Gesicht nicht verhüllen.“

Lange haben wir gar nicht darüber nachgedacht, ob es davon Ausnahmen braucht, aber wir haben die letzte Kommunalwahl zu Pandemiezeiten erlebt und brauchten dann Lösungen. Jetzt frage ich mal: Brauchen wir dazu eine gesetzliche Regelung? Ist also weiterhin eine Ausnahme vom Vermummungsverbot notwendigerweise gesetzlich zu regeln, zum Beispiel aus Infektionsschutzgründen, oder regelt man so etwas untergesetzlich? Ist das zum Beispiel über Auslegung zu erreichen? Also da gerne, wer möchte.

Justus Moor (SPD): Vielen herzlichen Dank an alle Sachverständigen für die bisherigen Antworten.

Ich möchte noch mal einen Punkt ansprechen, den Sie gerade schon öfter erwähnt haben. Auf die Frage von erschlichenen Unterschriften und von nicht konformem Verhalten im Vorfeld, um irgendwie zu kandidieren oder Bewerbungen abzugeben, gehen Sie in Teilen auch in Stellungnahmen darauf ein, wie dies in anderen Ländern gehandhabt wird oder wie dies gehandhabt werden sollte und könnte. Das war jetzt gerade noch nicht das Thema. Vielleicht können Sie darauf noch mal eingehen. Die Frage stellt sich eigentlich am besten an die gesamte Runde, welche Ahndung von Ihrer Seite denn erfolgen sollte, wenn Unterschriften erschlichen werden oder anderes Vielverhalten vorliegt im Vorfeld einer Aufstellung.

Meine zweite Frage richtet sich insbesondere an die kommunalen Spitzenverbände, an die kommunalpolitischen Vertretungen sowie an Herrn Hapich. In einigen Stellungnahmen gibt es mehrere Aufrufe, was man vereinfachen könnte oder was man noch mal klären könnte für die praktische Handhabung und was sinnvolle Veränderungen wären, beispielsweise eine rein schriftliche Niederlegung des Mandats, eine Verlängerung der Frist zur Aufnahmeerklärung auf zwei Wochen taucht zwischendurch auf, die Frage der Vornamen, wie sie auf dem Wahlzettel auftaucht, aber auch beispielsweise die Fristverkürzung der Einteilung der Wahlgebiete von 52 auf 51 Monate, um es den Kreisen später leichter zu machen. Vielleicht könnten Sie einmal auf diese praktischen Vorschläge eingehen, welche sinnvoll wären und ob es sinnvoll wäre, darauf hinzuwirken, dass dies Aufnahme in diesen Gesetzentwurf findet.

Dr. Robin Korte (GRÜNE): Liebe Damen und Herren Sachverständige, auch von mir noch mal drei Fragen, um auf das bereits Erwähnte noch mal tiefer einzugehen.

Zunächst würde ich noch mal sehr gerne den von Herrn Professor Ogorek vorgebrachten Vorschlag einer Regelung entsprechend des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur sozusagen Stärkung der Wahlausschüsse bei der Auswahl ausschließlich verfassungstreuer Kandidaten, da für HVB-Ämter, aufgreifen. Sie haben das eben auch noch mal eingebracht. Sie machen ja hier den Vorschlag, ein – ich formuliere es mal so – Abfrage-recht des kommunalen Wahlausschusses bei der Kommunalaufsicht gegebenenfalls unter Beteiligung des Verfassungsschutzes zu implementieren. Da würde mich noch mal sehr interessieren, wie die Haltung und Einschätzung der anderen Sachverstän-

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

digen zu diesem in Mecklenburg-Vorpommern ja offensichtlich schon etablierten und funktionierenden Vorschlag ist.

Als Zweites würde ich aus diesem Themenkomplex der Verfassungstreue auch einen anderen Aspekt noch mal aufgreifen, der in der Stellungnahme von Ihnen, Herr Ogorek, angedeutet wird, und zwar die Verfassungstreue von Hauptverwaltungsbeamt*innen auch noch stärker über das Beamtenrecht zu regeln. Da würde ich Sie bitten, ob Sie den Vorschlag noch mal konkreter erläutern könnten oder vielleicht auch andere Sachverständige, Professor Oebbecke oder andere.

Meine dritte Frage geht auf einen ganz anderen Sachverhalt und bezieht sich auf ein – ich nenne es mal so – Detail einer Anregung von den kommunalen Spitzenverbänden, das sich auf sozusagen mehrgeteilte und in Fortsetzungsveranstaltungen gegliederte Aufstellungsversammlungen bezieht. Und zwar schlagen Sie ja von den kommunalen Spitzenverbänden vor, die Regelungen für Aufstellungsversammlungen zu ergänzen, um eventuell notwendige Fortsetzungsveranstaltungen eindeutiger zu regeln. Sie machen aber keinen konkreten Vorschlag, wie das geregelt sein könnte. Da würde mich noch mal sehr die Einschätzung der Spitzenverbände, aber auch der kommunalpolitischen Vereinigungen und der anwesenden Wissenschaftler interessieren, welche Regelungen für Fortsetzungsveranstaltungen aus Ihrer Sicht der Sache dienlich und praktisch wären – auch natürlich seitens des Kollegen aus Gelsenkirchen würde mich interessieren, wie Sie das einschätzen – und ob die Auffassung der Spitzenverbände überhaupt geteilt wird, dass hier Nachbesserungsbedarf besteht, um solche Fortsetzungsveranstaltungen, die ja durchaus vorkommen können, am Ende rechtssicher zu machen.

Dirk Wedel (FDP): Vielen Dank an die Sachverständigen für die bisherigen Stellungnahmen.

Meine erste Frage geht an die drei Professoren, insbesondere an Herrn Professor Oebbecke. Sie hatten ja insbesondere in Ihrer Stellungnahme – Herr Professor Mayen ist auch darauf eingegangen – noch mal die beabsichtigte Änderung des § 47 Abs. 1 Satz 2 Gemeindeordnung – es geht da um die Dreimonatsfrist für die konstituierende Sitzung – problematisiert und insbesondere hier noch mal dargestellt, dass die die beabsichtigte Änderung zu einer Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung führen könnte. Vielleicht könnten Sie das bitte noch mal erläutern.

Genauso auch Herr Professor Oebbecke. Sie hatten ja hier an der Stelle auch noch die sogenannten unbenannten Ausnahmen genannt, dass die praktisch da eben halt dann doch eine gewisse Rolle spielen würden, was sie eigentlich nicht sollten. Vielleicht könnten Sie das auch noch in dem Zusammenhang darstellen.

Meine zweite Frage richte ich auch an die drei Professoren. Ich möchte da nicht allzu beckmesserisch erscheinen, aber ich möchte, weil Herr Professor Mayen das ja auch getan hat, dann doch noch mal in die einzelnen Randnummern des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 20.12.2019 gehen. Deswegen meine Frage, ob die Ausnahmen, also insbesondere zu dieser 20%-Regelung, was die Wahlkreise angeht, in

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

§ 4 Abs. 2 Satz 4 hinreichend restriktiv formuliert und auch hinreichend bestimmt sind und ob sie überhaupt praktisch übereinstimmen letztlich mit dem, was der Verfassungsgerichtshof in seine Begründung hineingeschrieben hat. Ich will das an der Stelle insofern erläutern, als in der Randnummer 171 dieses Urteils der Verfassungsgerichtshof davon spricht, dass den Anforderungen, räumliche Zusammenhänge zu wahren, innerhalb der Abweichungstoleranz von plus/minus 15 % entsprochen werden kann, nach Randnummer 174 das Ziel der Wahrung räumlicher Zusammenhänge darüber hinaus – Zitat – nur bei weitauseinander liegenden Ortschaften in einer großflächigen Gebietskörperschaft zum Tragen kommt – Zitat Ende – und die Rücksichtnahme auf gewachsene Ortsstrukturen nach Randnummer 174 auf den ländlichen Raum beschränkt. Auch in Randnummer 175 ist noch mal die Rede davon, dass eben halt Abweichungen nach oben oder unten, was diese Bezirkseinteilung angeht, praktisch in einer Großstadt jedenfalls verfassungsrechtlich zu beanstanden wären, wenn man das Ganze auch anders schneiden könnte. Deswegen noch mal die Frage: Hier im Gesetz steht ja einfach nur, in Ausnahmefällen, ohne das irgendwie näher zu spezifizieren, wann so ein Ausnahmefall vorliegt. Ist das eigentlich hinreichend bestimmt, und genügt es dem Verfassungszweck?

Dann hätte ich noch eine dritte Frage. Und zwar geht die auf ein Problem ein, das insbesondere Herr Professor Ogorek behandelt hat, ich richte die Frage aber auch an die drei Professoren. Es geht um den Fall gefälschter Wahlvorschläge. Wie kann bei Ihrem Vorschlag, beispielsweise dass man alles hinterher noch mal irgendwie überprüfen lässt durch irgendjemanden, eigentlich verhindert werden, dass aufgestellte Bewerber, die sich ja unwiderruflich zur Kandidatur bereit erklärt haben, aus welchen Gründen auch immer dann praktisch im weiteren Verfahren das zum Anlass nehmen, wieder abzuspringen?

Markus Wagner (AfD): Die erste Frage geht an alle Sachverständigen. Wir haben ja heute viel über die Zersplitterung der kommunalen Vertretungen gehört und über mögliche Problematiken bis hin zur Funktionsunfähigkeit dieser Vertretungen. Ich selbst war auch Mitglied einer kommunalen Vertretung, eines Kreistages. Dort hat es vier kleine Gruppierungen gegeben, die sich in drei Fraktionen aufgesplittert haben, aber größere Probleme konnte ich da noch nicht feststellen. Von daher die Frage: Sind Ihnen konkrete Beispiele bekannt, dass die Zersplitterung oder angebliche Zersplitterung von kommunalen Vertretungen, seien es Stadträte, Gemeinderäte oder Kreistage, tatsächlich zu wahrnehmbaren und erheblichen Problemen geführt hat?

Der zweite Punkt ist der der Stichwahlen. Für das Jahr 2025 ist aufgrund des Wahltermins ja vorgesehen, die Stichwahlen erst drei Wochen nach der Wahl stattfinden zu lassen anstatt zwei Wochen. Ist es aus Ihrer Sicht in diesem Gesetzentwurf gesichert, dass das ein einmaliger Vorgang ist und danach wieder zur zweiwöchigen Frist zu Stichwahlen übergegangen wird, oder ist das in diesem Gesetzentwurf nicht gesichert?

Der dritte Punkt, den ich habe, ist das Sammeln von Unterstützungsunterschriften. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Problem der Fälschung von Unterstützungs-

unterschriften quantitativ offensichtlich zu vernachlässigen sei. Jedenfalls habe ich das so verstanden. Ich glaube, es gibt nicht viele hier im Raum, die schon mal Unterstützungsunterschriften für einen Wahlantritt gesammelt haben. Ich gehöre zu denen, die das schon getan haben, und kann Ihnen sagen, dass ein Stand am Marktplatz zum Sammeln von Unterstützungsunterschriften bei Weitem nicht ausreichend ist, sondern das Geschäft heißt, von Haustür zu Haustür zu gehen und dort Leute zu überzeugen, zu unterschreiben. Wenn ich jetzt, wie hier teilweise vorgeschlagen wurde, diejenigen, die entweder am Marktplatzstand oder zu Hause bereit sind, eine solche Unterschrift zu leisten, dazu verpflichte, dann auch noch zum Amt zu gehen, um eine solche Unterschrift zu leisten, erschwere ich das Sammeln dieser Unterstützungsunterschriften natürlich enorm. Die Frage, die sich hier stellt, ist doch die, ob vor dem Hintergrund der quantitativ scheinbar sehr geringen Anzahl an Fälschungen die Verhältnismäßigkeit überhaupt hergestellt ist, wenn es darum geht, Personen, die bereit sind, Unterstützungsunterschriften zu leisten, regelrecht zum Amt schleifen zu müssen, damit sie das dort tun, oder ob Sie es vielleicht so sehen könnten, dass dann zumindest, wenn man diese Regelung tatsächlich umsetzen würde, die Zahl der zu leistenden Unterstützungsunterschriften deutlich gesenkt werden müsste.

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank. Damit sind wir am Ende der zweiten Fragerunde angekommen und würden jetzt in die Beantwortung einsteigen. Ich schlage vor, dass wir diesmal hinten im Tableau anfangen, und erteile als Erstem Herrn Hapich das Wort.

Ich darf noch mal darauf hinweisen, wir haben noch 32 Minuten Zeit. Von daher darf ich die Sachverständigen bitten, sich in ihrer Beantwortung kurzzuhalten.

Matthias Hapich (Stadt Gelsenkirchen): Jetzt muss ich gucken, mit welchen Fragen ich anfangen. Ich glaube, ich fange einfach mal hinten an; die habe ich gerade noch am präsentesten, und ich will den anderen auch nicht die Zeit stehlen.

Dass sich diese Regelung nur auf die Stichwahl 2025 beschränkt, ich glaube, das ergibt sich aus dem Wortlaut, weil im Gesetzeswortlaut explizit auf die Kommunalwahlen 2025 abgestellt wird.

Im Hinblick auf die Unterschriften und die Problematik an dieser Stelle: Es mag vielleicht kein quantitatives Problem sein, aber da geht es halt eher um die Frage, es ist ein qualitatives Problem, ein besonderes. Insofern glaube ich schon, dass das verhältnismäßig ist an dieser Stelle. In anderen Bundesländern ist es ja auch verhältnismäßig, dass das dort so praktiziert wird.

Bezüglich der Abfragemöglichkeiten des Wahlausschusses im Hinblick auf die Verfassungstreue stellt sich wirklich die Frage, wie schnell so etwas umgesetzt werden kann. Wenn das wieder zu Verzögerungen sorgt an dieser Stelle, ist das sicherlich kritisch zu sehen. Und es stellt sich da auch die Frage, wie man dann mit Kandidaten umgeht, die beispielsweise selber in ihrem Arbeitsverhältnis bzw. in einem Beamtenverhältnis stehen und dort an dieser Stelle ja auch eine Verfassungstreue im Prinzip

tagtäglich unter Beweis stellen müssen. Insofern, denke ich, müsste das noch etwas weiter ausdifferenziert werden.

Die Möglichkeit der schriftlichen Niederlegung des Mandats oder aber auch die Verlängerung der Frist für die Annahme eines solchen Mandats würden wir sehr begrüßen in der Praxis. Es gibt Fälle, wo gerade junge Mandatsträger und Mandatsträgerinnen für sich entschieden haben – das hatten wir auch selbst in der Praxis –, ins Ausland zu gehen, ein Auslandssemester zu machen, und sich dann entschieden haben: Okay, ich komme nicht in dieser Form wieder so zurück in meine Stadt, dass ich nachher auch das Mandat ausüben werde. Wir standen dort vor der Problematik, dies zu klären, weil wir es eben nur zur Niederschrift annehmen konnten. Das kann natürlich auch Mehrheitsverhältnisse in einem Gremium durchaus beeinflussen. Das wäre jetzt keine besonders exotische Änderung. Bei anderen Stellen, bei Gericht, wenn Sie eine Klage erheben wollen, können Sie das schriftlich oder zur Niederschrift bei der Geschäftsstelle machen. Also, beide Varianten sollten da gehen.

Auch bei der Annahmeerklärung würde sicherlich ein längerer Zeitraum das Verfahren vereinfachen, weil sonst tatsächlich Leute nachher irgendwie durch Zeitablauf ein Mandat erhalten, das sie dann eh wieder niederlegen würden. Also, auch das würde sicherlich das Verfahren vereinfachen.

Zum Vermummungsgebot. Ich kann mich jetzt nicht erinnern, dass das 2020 in der Praxis tatsächlich ein großes Problem dargestellt hat. Wir hatten da eine atypische gesamtgesellschaftlich herausfordernde Situation, auf die wir uns alle eingestellt haben. Da hatten wir in der kommunalen Praxis tatsächlich nicht wirklich ein Problem. So, wie das dann geregelt worden ist vom Land und dann im Zusammenspiel mit den Kommunen vor Ort, hat das, glaube ich, ganz gut funktioniert. Also, ich würde da jetzt aus der Hüfte keinen Änderungsbedarf sehen.

Prof. Dr. Thomas Mayen (Dolde Mayen & Partner [per Video zugeschaltet]): Ich habe ein größeres Arbeitsprogramm als bei der ersten Runde.

Zur Sperrklausel. Es ist ja so, wir haben Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das damals noch in seiner Funktion als Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein ein sehr grundlegendes Urteil gefällt und gesagt hat, wir müssen die Unterschiede zwischen den Landesparlamenten und den kommunalen Vertretungen bei der Frage der Sperrklausel berücksichtigen. Die Aussagen des Urteils sind sehr weitgehend und sehr generell, grundlegend angelegt. Die hängen nicht nur von situativen Problemen von der jeweiligen Zersplitterungsgefahr ab, sondern die gehen eigentlich weiter. Ich bin skeptisch, ob und inwieweit man das Thema noch mal grundlegend aufrollen sollte. Die Gefahr, dass das dann wieder zum Gegenstand eines weiteren Verfassungsprozesses führt – Herr Ogorek hat in einem anderen Zusammenhang darauf hingewiesen – und das Vorhaben scheitert, ist einfach zu groß. Das würde ich zurückhaltend beurteilen.

Zum § 2 Abs. 8. Das ist interessant. Ich hatte mir auch im Vorfeld überlegt, einen Fall zu berichten, der etwas anders liegt als das Vermummungsverbot mit den Pandemie-

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

masken, aber auch mit der Pandemie zu tun hat. Da stellt sich die Gretchenfrage: Sollte man nicht für die Fälle der Pandemie Regelungen haben, auch wenn wir nicht hoffen, dass sich das so schnell wiederholt. Ich will den Fall kurz berichten. Er spielt im niedersächsischen Bereich. Dort ist die Pandemiesperre eingetreten zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang bei der Stichwahl des Hauptverwaltungsbeamten. Der erste Wahlgang hat normal stattgefunden. Beim zweiten Wahlgang ist zwischendurch die Pandemie gekommen. Dann hat man einfach auf die Regelungen der Briefwahl zurückgegriffen, ohne eine gesetzliche Grundlage dafür zu haben. Das ist problematisch gewesen. Es hat gehalten, weil die Wahlanfechtung, die da stattgefunden hat, bei der Wahl des Hauptverwaltungsbeamten aus anderen Gründen nicht erfolgreich war. Aber da hat man sich gewundert, dass es keine Regelungen im Gesetz gab. Und es würde schon sinnvoll sein, mit den Erfahrungen, die wir gemacht haben, dass man eine Reserveregulierung hat.

Aus ähnlichen Gründen würde ich dann auch dieses Vermummungsverbot mitregelnd klarstellen. Es ist immer eine Krux, wenn man es dem Gesetz nicht ohne Weiteres ansieht, dass es tatsächlich auch so verfassungskonform auszulegen ist, wie sich das die Gerichte vorgestellt haben. Es ist sinnvoll, solche verfassungskonformen Auslegungen ins Gesetz hineinzuschreiben.

Dann kam die Frage nach den erschlichenen Unterschriften. Da bin ich nicht ganz so firm in den Fragen. Wenn ich es richtig verstehe, geht es ja nicht darum, dass derjenige, der gewählt worden ist, selbst die Unterschriften erschlichen hat, sondern es sind andere, die die Wahlvorschläge gemacht haben. Das heißt also, inwieweit man den Erschleichungsvorgang, die arglistige Täuschung, demjenigen, der gewählt worden ist, zurechnen kann, das ist das Hauptproblem. Wenn er das selbst gemacht hätte, würde ich auch sagen, eine staatliche Entscheidung wird durch arglistige Täuschung erwirkt, das kann nicht sein. Da muss man Regeln finden. Aber das ist differenzierter. Vielleicht kann Herr Ogorek dazu mehr sagen.

Dann habe ich das Verfahren der Verfassungstreue. Da will ich vielleicht nur so viel sagen: Mir scheint die Parallele zum Beamtenrecht klar zu sein, dass man das machen sollte. Ich halte es für unmöglich, dass wir Hauptverwaltungsbeamte haben, bei denen die Verfassungstreue nicht gegeben ist. Da muss man eine klare Aussage treffen. Wir haben eine vergleichbare Regelung beim Beamtenstatusgesetz für die Frage der Haftung von Oberbürgermeistern und Landräten. Es gibt eine Regelung beim Beamtenstatusgesetz, unter die auch die Hauptverwaltungsbeamten fallen. Das könnte man entsprechend systematisch konsequent aus meiner Sicht diesbezüglich regeln.

Dann hat Herr Wedel gefragt nach § 47 Abs. 2 Satz 1, der Dreimonatsfrist. Das war ein Thema, das damals durch die Zusammenlegung der Kommunalwahl und der Europawahl – im Jahr 2009 gab es die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs – aufgekommen war. Die Zusammenlegung von Kommunalwahl und Europawahl hatte die Folge, dass der Abstand zwischen dem Wahlakt und der konstituierenden Sitzung der Vertretung über vier Monate lag, die Dreimonatsfrist überschritten hat. Darüber kann man sehr streiten. Es wird eine Methode entwickelt aus der gemeinsamen Überzeugung der Verfassungen des Bundes und der Länder, obwohl wir autonome Verfassungsräume

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

haben, die in einer Entscheidung frei sind. Ob ein Gericht das möglicherweise heute in anderer Zusammensetzung anders sieht, das will ich mal offen lassen. Wenn man aber über die Möglichkeiten nachdenkt im konkreten Fall, was das Jahr 2025 angeht, dann haben wir eine Situation, wo wir wieder ein solches Zusammenfallen von Bundestagswahl und Kommunalwahl haben würden, wenn wir nicht eine Regelung treffen. Das Anliegen scheint sehr sinnvoll zu sein, dass man die Wahlmüdigkeit, die durch eine solche zeitliche Zusammenlegung von verschiedenen Wahlen stattfindet, sinnvollerweise bekämpfen muss. Das ist auch ein Anliegen, das im anderen Zusammenhang der Verfassungsgerichtshof immer wieder betont hat, dass es mehr als legitim ist.

Die 20 %, Herr Wedel, sind in der Tat ein Punkt, das habe ich auch in meiner Stellungnahme angesprochen. Ich habe selbst die Landesregierung vertreten in den Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, wo es auch um die Stichwahl ging.

Ich will zu der Frage eben noch etwas sagen, wir haben ja jetzt die Abweichung von der Regelung des Bundestagswahlrechts. Das ist zwingend. Man hat ja mit der damaligen Regelung, die vom Verfassungsgerichtshof bestätigt worden ist, aber mit Einschränkungen, verfassungskonform auslegenden Einschränkungen, versucht, den Gleichklang zur Bundestagswahl herzustellen. Wenn das natürlich jetzt nicht so geht, weil man eine andere Regelung haben möchte, dann ist das konsequent.

Das Verfassungsgericht hat nun bei der Frage der Toleranzklausel ausdrücklich gesagt, er sieht zwar die 25 % kritisch, die Kritik richtet sich eigentlich darauf, dass sie nicht pauschal angewendet werden darf aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung. Das ist nicht ausreichend. Es ist aber zulässig, dass man auch eine Abweichung von 25 %, und zwar auch 25 %, nicht 20 %, in begründeten Ausnahmefällen hat. Aber wenn man die Idee der begründeten Ausnahmefälle aufgreift – das tut der Gesetzgeber ja in der entsprechenden Ausnahmeklausel des § 4 Abs. 2 Satz 4 –, warum man dann das nicht ausschöpft, was dort gemacht worden ist, das erschließt sich mir nicht. Wenn man sagt, man will das umsetzen, was an Potenzial aus den Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs entstanden ist, dann sollte man das normenklar auch hineinschreiben ins Gesetz. Dann soll man konsequent sein meines Erachtens und die 25 % auch hineinschreiben.

Das Zweite ist – da teile ich Ihren Ansatz –, wenn man schon Regelbeispiele hineinschreiben will, wie es jetzt hier auch der Fall ist in dem § 4 Abs. 2 Satz 4 – da werden zur Wahrung räumlicher Zusammenhänge und zur Rücksichtnahme gewachsene Ortstrukturen genannt –, dann sollte man aber auch die Regelbeispiele anpassen und harmonisieren mit dem, was der Verfassungsgerichtshof gesagt hat. Wir haben ja da eine ganze Reihe von Punkten. Wir haben auch die Randnummer 172, die von der vollen Ausschöpfung der Abweichung der Toleranz redet. Wir haben die großen Städte, die Sie angesprochen haben, und wir haben noch in Randnummer 175 einen weiteren Punkt, wo nämlich der räumliche Zuschnitt der Wahlbezirke angesprochen wird. Das scheint alles theoretisch zu sein, aber das ist geltende Rechtsprechung auch vom Bundesverfassungsgericht, und das sollte man dann konsequenterweise insgesamt aufnehmen. Regelbeispiele haben eine erkenntnisleitende Funktion, weil sie auch die nicht geregelten Fälle in ihrer Form bestimmen. Deswegen sollte man das

auch deutlich machen, worum es geht. Und es geht hier darum, dass man die Kommunikation innerhalb des Wahlbezirkes und zwischen den Wahlbezirken erleichtert.

Ich glaube, ich habe alles abgearbeitet, und bitte um Nachsicht, wenn ich schneller geredet habe, aber ich wollte die Zeit einholen.

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank, Herr Professor Dr. Mayen. – Nun hat das Wort Herr Professor Dr. Oebbecke. Ich darf noch einmal daran erinnern, dass wir zeitlich ein bisschen begrenzt sind, und darf noch einmal darum bitten, sich kurz zuhalten.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut Münster): In Stichworten. Sperrklausel. Funktionsunfähigkeit müssen Sie nachweisen. Dafür reicht es nicht, dass Sie Probleme haben, Kandidaten zu finden. Dafür gibt es X Gründe. Er reicht auch nicht, wenn jemand nicht wieder kandidiert und behauptet, er mache das, weil das alles zu viel Zeit kostet. Das kann stimmen, kann auch vorge-schoben sein. Das mit der vielen Zeit hat der Rat in der Hand. Ich glaube, Sie müssten schon ganz deutlich aufzeigen, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht funktioniert, weil viele unterschiedliche Kräfte in den Räten sitzen. Ich halte das für ausgeschlossen, dass man das hinkriegt.

Ein Vermummungsverbot halte ich nicht für ein praktisches Problem, weil in diesen Wahlvorständen überwiegend vernünftige Leute sitzen.

Herr Moor hat nach den Sanktionen gefragt. Ein Bußgeld kommt in Betracht. Das könnten Sie selber regeln. Das macht viel Arbeit. Da muss man sich alles gut überlegen, das müssen ja die Kommunen dann machen.

Ob das in Mecklenburg-Vorpommern funktioniert, weiß ich nicht. Vielleicht sieht das auch nur gut aus. Also, ob denen da einer durchgeht auf diese Weise, kann ich nicht beurteilen. Wichtiger wäre es – das überblicke ich im Moment beamtenrechtlich nicht –, dass man, wenn es nach so einer Wahl Erkenntnisse gibt, die Zweifel aufkommen lassen an der Verfassungstreue, denen nachgehen darf – da bräuchten wir wahrscheinlich eine Ermächtigung an die Kommunalaufsicht, den Verfassungsschutz zu fragen – und dass man dann auch etwas machen kann. Das ist wahrscheinlich viel besser als vor der Wahl und funktioniert dann auch.

Zu dem § 47 hatte Herr Wedel gefragt. Also, man muss sich das auf der Zunge zergehen lassen, was Sie da im Entwurf stehen: Nach Beginn der Wahlperiode muss die erste Sitzung innerhalb von sechs Wochen stattfinden, spätestens jedoch drei Monate nach der Wahl. – Das ist sprachlich völlig verunglückt. Wenn man sagt, am Donnerstag nach dem zweiten Vollmond, spätestens aber nach sechs Wochen, das macht Sinn, das kann nämlich kürzer sein. Aber hier macht das doch keinen Sinn. Das bedeutet eigentlich, dass es auch länger sein kann. Dann kann man gleich etwas anderes hinschreiben. Also, das ist nicht gut gedacht und auch nicht gut gesagt. Darüber muss man wirklich noch mal nachdenken.

Das praktische Problem ist ein anderes, wenn man das jetzt verlängert. Hinter den Gemeinden hängen Zweckverbände, hinter den Kreisen und den kreisfreien Städten

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

hängen Landschaftsverbände. Und dann haben wir ja noch so schöne Einrichtungen wie VRR und was wir alles haben. Die müssen alle warten, bis das abgewickelt ist. Darüber sind die nicht traurig, jedenfalls wenn man die Hauptamtlichen da fragt, weil das Ruhezeiten sind, in denen man nicht durch die Politik gestört wird. Da habe ich aber so meine Bedenken, ob das der Sinn der Sache ist. Also, lieber weniger Mitbestimmungsmöglichkeiten, dann aber effektiv und nicht so große Pausen bei der Selbstverwaltung. Nachlaufende Überprüfungen halte ich immer für ein Problem. Das Beste wäre, es würde im ersten Durchgang stimmen.

Zu Herrn Wagner. Die drei Wochen stehen jetzt im Gesetz. Da muss man darauf gucken, dass das nicht jetzt geändert wird oder irgendwann wieder hineinkommt. Aber das ist erst mal klar geregelt.

Die Unterschriften. Wer mal einen wirklich gut Geschulten an der Haustür hatte, der für einen guten Zweck sammelt und mit der Begründung einem eine Zeitschrift andrehen will, der weiß, wie viel psychischer Energie es bedarf, um zu widerstehen. Ich hatte heute Morgen so ein Erlebnis am Münsteraner Hauptbahnhof, wo für die Flüchtlingshilfe der UN von so Profis gesammelt wird. Da muss man ganz früh abblocken, sonst wird man da schwach. Die Frage ist: Ist es sinnvoll, dass wir das zulassen, oder ist es nicht vielleicht besser, wenn die Leute wirklich Druck haben und finden, das vorhandene Angebot reicht nicht aus? Sind die dann nicht hinreichend motiviert, auch zur Gemeindeverwaltung zu gehen? Die anderen Länder zeigen ja, dass es gemacht wird. Also, wir tun hier in Nordrhein-Westfalen immer so, als ob das alles einzigartig ist. Nein, ganz sicher nicht. Wenn es anderswo funktioniert, sprechen gute Gründe dafür, dass es auch bei uns funktionieren würde.

Prof. Dr. Markus Ogorek (Universität zu Köln [per Video zugeschaltet]): Ich muss vorab sagen, dass ich nur noch insgesamt fünf Minuten habe. Dann muss ich aufbrechen, sonst verpasse ich meinen Zug zu einem Anschlusstermin. Mir war es aber wichtig, heute zumindest zugeschaltet zu sein, um Stellung zu nehmen. Deswegen in aller Kürze.

Was die Sperrklausel anbelangt, schließe ich mich den Ausführungen von Herrn Mayen und auch von Herrn Oebbeke an. Ich sehe das auch insgesamt sehr kritisch.

Das Vermummungsverbot ist nach meinem Kenntnisstand ohnehin in der Verwaltungspraxis so interpretiert worden, dass Coronamasken nicht darunter fielen. Ich würde es aber auch für sinnvoll erachten, wenn man insoweit eine klarstellende Regelung schaffen würde.

Bezüglich der Anfrage beim Verfassungsschutz mit Blick auf die Hauptverwaltungsbeamten möchte ich noch mal darauf hinweisen, es ist ja nicht so, dass nur Personen in das Visier des Verfassungsschutzes geraten können, die Mitglied einer politischen Partei sind. Das Verfassungsschutzrecht kennt ja auch die Einzelpersonenbestrebung. Von daher sehe ich da unter dem Punkt jetzt keine Probleme. Ich sehe da auch jetzt nicht die Gefahr der Überlastung. Bei jedem Soldaten, jedem Polizisten in Niedersachsen findet eine Regelabfrage statt. Natürlich ist der Verfassungsschutz kein Allheilmittel,

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

aber wenn man dem Wahlleiter mehr Informationen zur Verfügung stellen würde, à la bonheur, dann finde ich das durchaus sinnvoll.

Was den Umgang mit gefälschten Unterstützungsunterschriften anbelangt, da denke ich, dass eine Verifikation, die von dem Wahlleiter ausgeht, besser ist als ein Gang zur Gemeindeverwaltung, ganz einfach deshalb, weil das System da niedrigschwelliger ist. Die Frage ist, was man den Menschen zumuten möchte. Natürlich kann man sagen, das ist ja jetzt auch kein großer Akt, persönlich zu erscheinen und das klarzustellen. Aber wenn man dasselbe noch bequemer ausgestalten kann für den Bürger, dann ist das sicher auch kein Fehler.

Zum Thema „Kumulieren und Panaschieren“ wollte ich noch sagen: Ich habe lange in Hessen gelebt, wo das möglich ist. Ich finde, das klingt erst mal sehr clever, gibt dem Wähler größere Möglichkeiten, letzten Endes ist aber wirklich dahinter ein Fragezeichen zu setzen, ob das jetzt wirklich den Frauenanteil erhöht. Ich weiß noch aus meiner Erinnerung, beispielsweise die Stadtverordnetenversammlung von Wiesbaden, der Landeshauptstadt, hat 101 Mandatsträger und davon 45 Frauen. Das kann aber auch anekdotische Evidenz sein.

Was die Sanktionen anbelangt, wenn gegen die Verfassungstreuepflicht verstoßen wird, würde ich auch sagen, damit müsste man entsprechend die Rechtsaufsicht befassen, und dann geht es um ganz normales Disziplinarrecht. Ich würde aber auch sagen, für mich steht jedenfalls außer Zweifel, dass auch ein kommunaler Wahlbeamter einer Verfassungstreuepflicht unterliegt. Wenn man diese Verpflichtung absichert, auch dann disziplinarrechtlich, dann ist das sehr begrüßenswert. Gegebenenfalls müsste man halt noch flankierendes Recht schaffen. Aber letzten Endes wird es darauf hinauslaufen. Ich sehe da eigentlich keine verfassungsrechtlichen Probleme.

Das war es von meiner Seite schon, und ich müsste mich jetzt schon bedauerlicherweise verabschieden.

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank, Herr Professor Dr. Ogorek. Herzlichen Dank, dass Sie sich die Zeit genommen haben, heute teilzunehmen. Eine gute Reise mit dem Zug und alles Gute!

Maik Luhmann (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen): Ich will es schnell machen. Zu dem Thema „Sperrklausel“ ist alles Wichtige gesagt worden. Wir wissen nach den Urteilen der verschiedenen Verfassungsgerichte, dass da die Hürde sehr hoch ist. Gleichzeitig – da verweise ich noch mal auf unsere Stellungnahme – gibt es tatsächlich noch alternative Überlegungen, die man auch anstellen kann. Wir haben auf Seite 1 unserer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass möglicherweise auch das Stimmzählverfahren dazu führen kann, dass bestimmte Dinge möglicherweise in Zukunft nicht mehr so häufig der Fall sind, bzw. hier geht es aber eben auch um den Erfolgswert der jeweils abgegebenen Stimme.

Stärkung wehrhafte Demokratie. Dazu wird gleich der Kollege Klaus ausführen. Aber ich glaube, wichtig ist, noch mal darauf hinzuweisen, dass die Frage, wie die Demokratie

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

insbesondere auch in Stadt- und Gemeinderäten und Kreistagen verteidigt werden kann, tatsächlich eine ist, die immer häufiger auf die Tagesordnung gerät, weil die Umstände vor Ort so sind, wie sie dann sind, und es da zu unschönen Ergebnissen kommt, weil natürlich auch bestehende Regeln, auch beispielsweise Regeln zum Minderheitenschutz, von einigen Akteuren schlicht und ergreifend missbraucht werden. Also, davor sollten wir, glaube ich, nicht die Augen verschließen.

Zu der Frage von Herrn Moor, wie denn auch bei Missbrauch sichergestellt werden kann, dass es Fehlverhalten gibt. Da würde ich aus Zeitgründen auf die Ausführungen der Herren Hapich und Oebbecke verweisen, weil ich glaube, da steckt schon eine Menge drin.

Das war es aus meiner Sicht. Ich will ja den Kollegen nicht alles vorwegnehmen.

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank, Herr Luhmann. – Nun darf ich Herrn Klaus bitten, das zu ergänzen, was Herr Luhmann aus Zeitgründen noch nicht erwähnt hat.

Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung NRW Bildungswerk): Ich drücke auf die Tube.

Zur Sperrklausel. Die anwesenden Professoren, ob real oder im virtuellen Raum, haben ausgeführt, dass es schwierig ist, eine Sperrklausel einzuführen. Sie haben aber nicht gesagt, es ist unmöglich. Insofern ist der Gesetzgeber immer gefordert, regelmäßig zu überprüfen, ob die Funktionsfähigkeit in den Vertretungen entsprechend noch vorliegt. Natürlich sind einzelne Dinge, die unter anderem Professor Oebbecke vorgebracht hat, wie die Gewinnung von Kandidaten oder Wiederkandidaturen Indikatoren dafür, dass die Funktionsfähigkeit beeinträchtigt sein könnte. Ich glaube, man muss sich generell die Frage stellen, wie man denn überhaupt die Funktionsfähigkeit oder -unfähigkeit in dem Zusammenhang definiert. Auch da ist der Gesetzgeber an der Stelle, glaube ich, noch mal gefordert, sich Gedanken zu machen.

Zu den Fragen wehrhafte Demokratie. Da gibt es vielfältige Möglichkeiten, zum Beispiel in der Gemeindeordnung, Prozesse ein Stückchen zu verbessern, was Ausschussbesetzung anbelangt, einheitliche Listen. Müssen das immer alle machen, oder reichen 80 % aus, um von einem einheitlichen Wahlvorschlag auszugehen? Es geht aber insbesondere natürlich auch um solche Fragestellungen wie Sitzungsleitung, Sitzungsführung. Was gibt es für Ordnungsmöglichkeiten? Das ist zu regeln, gegebenenfalls in den Geschäftsordnungen der Räte und Kreistage, aber da sind natürlich enge Grenzen gesetzt, und diese Grenzen setzt der Gesetzgeber. Also, wenn wir vor Ort Sanktionen aussprechen in Form von Ordnungsgeldern, funktioniert das derzeit in der Regel immer nur dann, wenn zum Beispiel aus nichtöffentlicher Sitzung berichtet wird. Ich stelle mir aber tumultuarische Sitzungen vor, wo man womöglich auch als Vorsitzender eines Ausschusses oder des Rates an der Stelle mal sagen würde, ich würde gerne ein Ordnungsgeld aussprechen. Der Landtag ist ja entsprechend verfahren, hat seine Geschäftsordnung geändert und die entsprechenden Ordnungsgelder deutlich erhöht. Auch darüber kann man ja durchaus an der Stelle mal nachdenken.

Zu Herrn Wagner. Ich glaube, es ist zumindest unstrittig, dass eine Vielzahl von Fraktionen, Einzelbewerbern oder Einzelvertretern die Funktionsfähigkeit in den Räten nicht verbessern, sondern verschlechtern. Sitzungen dauern länger. Das führt dann tatsächlich dazu, dass Menschen weniger Lust haben, sich in der kommunalen Selbstverwaltung zu engagieren. Und ich glaube schon, weil es gerade kommunale Selbstverwaltung ist, sollte es auch darum gehen, dass sich die Bürger im besten Sinne selbst verwalten und da eine hohe Repräsentativität der Bürgerschaft gegeben ist. Das setzt natürlich voraus, dass sich alle beteiligen können und nicht nur die zeitreichen Personen.

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank, Herr Klaus. – Nun kann Herr vom Berg noch kurz ergänzen, damit die kommunalen Spitzenverbände auch noch drankommen.

Joachim vom Berg (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, den Wink habe ich verstanden. Ich mache auch ganz schnell, weil ich zum Thema „Sperrklausel“ etc. schon am Anfang ausgeführt habe.

Was ich jetzt noch ergänzen möchte, wäre das Thema „Fortsetzungsversammlung bei Aufstellungsverfahren“. Aus der Beratungspraxis ist uns das nicht bekannt. Unsere Orts- und Kreisverbände bekommen das durchaus geregelt, ordentlich durchzuführen, und müssen nicht in einen zweiten Sitzungstermin gehen.

Funktionsunfähigkeit der Räte – wir haben eben schon darüber gesprochen – ist nicht belegt. Man kann es mit der Haushaltssatzung begründen, aber ich kenne auch keine Kommunen darüber hinaus, wo die Kreistage oder Räte nicht mehr eingeladen werden, nicht mehr tagen, nicht mehr beschließen. Das sehe ich nicht.

Dabei kann ich es belassen.

Christiane Bongartz (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Auch ich halte es kurz. Das Thema des § 2 Abs. 8 Kommunalwahlgesetz, Vermummungsverbot, stellt auch unserer Einschätzung nach in der Praxis kein Problem dar. Das ist auch außerhalb von Corona nicht irgendwie noch mal diskutiert oder angefragt worden.

Zum Thema „Ahndung bei Fehlverhalten, insbesondere Unterschriftenfälschung“ würde ich auf die vorherigen Ausführungen verweisen. Da hätte ich nichts Schlaueres zu sagen.

Dann haben wir unsere verschiedenen Vorschläge – die hatten Sie ja auch erwähnt –, was wir aus Gründen von Klarstellung oder Vereinfachung für sinnvoll erachten. Das ist einfach wirklich eine Sammlung aus mehreren Fällen, die uns immer mal wieder zugespielt worden sind, die sich da jetzt einfach bei der Stellungnahme als sinnvoll ergeben haben. Dementsprechend halten wir das natürlich für sinnvoll. Ob das jetzt alle teilen, ob das auch immer ein flächiges Problem ist oder nicht, das ist natürlich immer diskussionswürdig.

Innenausschuss (30.)

17.04.2024

Ausschuss für Heimat und Kommunales (41.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

rt

Zu den Fortsetzungsversammlungen. Das ist einer dieser Punkte, wo wir angeregt haben, darüber nachzudenken, als Gesetzgeber da eine Regelung zu treffen. Der 17 Kommunalwahlgesetz enthält da ja einiges für die Aufstellungsversammlungen. Das war jetzt nichts, was jetzt bei uns flächig überall aufgetreten ist, aber wenn das natürlich in der Kommune passiert, dann ist eben die Frage, wie das Prozedere ist. Und da ist dann eben an den Gesetzgeber jetzt der Vorschlag gerichtet, ob man dem vorgreifen möchte, um da keine Unklarheiten zu haben.

Dazu, ob es verhältnismäßig ist, das Verfahren bezüglich der Unterstützungsunterschriften sozusagen zu verschärfen, kann ich mich den vorherigen Ausführungen anschließen. Wir würden in NRW nicht komplett eine Sololösung fahren, und jeder Fall einer solchen Verletzung und Fälschung ist natürlich auch dann einer zu viel. Deswegen würde ich das gar nicht nur an der Zahl der Fälle messen wollen, sondern einfach an den Auswirkungen.

Nun kann mein Kollege vielleicht noch ergänzen.

Simon Japs (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank, aber ich brauche nach all den schlaun Sachen, die hier gesagt wurden, nichts mehr zu ergänzen.

Vorsitzende Angela Erwin: Herzlichen Dank für Ihre Ausführungen. Damit sind wir am Ende der zweiten Runde angelangt.

Ich darf mich bei allen Sachverständigen ganz herzlich bedanken, bei allen, die hier im Saal sind, aber auch bei Ihnen, Professor Dr. Mayen, der digital zugeschaltet ist, für die wertvollen Beiträge, für Ihre Zeit, die Sie uns heute zur Verfügung gestellt haben.

Das Protokoll der Anhörung wird demnächst im Internetangebot des Landtags abrufbar sein. Mit Vorlage des Protokolls werden sich dann die Ausschüsse weiter mit dem Gesetzentwurf befassen. Es ist geplant, zum Juni-Plenum eine Beschlussempfehlung vorzubereiten.

Ich darf jetzt allen Sachverständigen, allen Zuhörerinnen und Zuhörern eine gute Rückreise und einen schönen Restnachmittag wünschen.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Angela Erwin
Vorsitzende

Anlage

29.04.2024/02.05.2024

