

Wahlbezirkseinteilung nach dem Urteil des VerfGH vom 20.12.2019 (VerfGH 35/19)

Zu den nachstehenden Fragen von landesweiter Bedeutung teilt das Ministerium des Innern folgende Rechtsauffassung mit:

1. a) Sollen die Meldedaten nach Auswertung des melderechtlichen Stands zum Stichtag 30.04.2019 maßgeblich sein oder können/ müssen aktuellere Meldedaten herangezogen werden?

b) Der Verfassungsgerichtshof hat zudem eine Abweichung der Einwohnerzahl (Deutsche und EU-Staatsangehörige) von mehr als 15 Prozent in einem Wahlbezirk auch dann als unproblematisch eingeordnet, wenn eine Abweichung von 15 % bei der Zahl der Wahlberechtigten (anstelle von allen Deutschen und EU-Staatsangehörigen) eingehalten wird. Wie stellt sich das Verhältnis zwischen Einwohner und Wahlberechtigten dar?

Die Einteilung der Wahlbezirke für die allgemeinen Kommunalwahlen 2020 richtet sich nach der Übergangsvorschrift des § 94 Satz 1 KWahlO, mit dem die Übergangsvorschrift des Art. 2 § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202) zu § 78 KWahlO fortgeschrieben wurde. § 94 Satz 1 KWahlO stellt bei der Bevölkerungszahl auf den Stand des Melderegisters am 30.04.2019 ab.

Die Regelung, die einen Abstand von 18 Monaten zum Ende der Wahlperiode am 31.10.2020 und von rund 16,5 Monaten zum Wahltag 13.09.2020 beinhaltet, lehnt sich an die Bestimmungen für frühere Kommunalwahlen an. Sie gewährleistet als wahlorganisatorische Richtlinie einen landesweit einheitlichen Verwaltungsvollzug auf der Grundlage amtlicher Daten und ist im Urteil des VerfGH vom 20.12.2019 nicht aufgegriffen worden.

In der wahlrechtlichen Kommentierung wird ausgeführt, dass wegen des unvermeidlichen Abstands zwischen Wahlkreiseinteilung und Wahltag der Gesetzgeber (gemeint ist hier der Deutsche Bundestag) bei jeder Wahlkreiseinteilung zu einer gewissen prognostischen Betrachtung der Bevölkerungszahlen genötigt sei. Stichtagsregelungen, die prognostischen Unsicherheiten entgegenwirken sollen, werden kritisch bewertet mit dem Ergebnis, dass der Gesetzgeber verpflichtet und berechtigt sei, konkret absehbare künftige Entwicklungen im Rahmen der Beobachtung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen (vgl. ausführlicher Hahnen in Schreiber, BWahlG-Kommentar, 10. Auflage 2017, § 3 Rdnr. 24a).

Nach hier vertretener Rechtsauffassung sollten die Bevölkerungs- und Wahlberechtigtenzahlen zunächst gemäß § 94 KWahlO nach dem Stand des Melderegisters 30.04.2019 ermittelt und der Wahlbezirkseinteilung zugrunde gelegt werden. Soweit sich mit hinreichender Sicherheit Veränderungen bis zum Wahltag abzeichnen, die für die Einhaltung der Abweichungsobergrenze relevant sind, sollte der Wahlausschuss diese im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung in den Blick nehmen und bei der Wahlbezirkseinteilung berücksichtigen.

Im Einzelfall kann dies dazu führen, dass eine Abweichung mit Stand 30.4.2019 von über 15 % unter Zugrundelegung aktueller Meldedaten sich auf eine Abweichung unter 15 % reduziert. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe wäre eine Neueinteilung dann nicht mehr zwingend geboten. Umgekehrt könnte eine höhere Abweichung auch dazu führen, dass weiterer Neueinteilungsbedarf entsteht.

Gegebenenfalls sollten bei der Einteilung auch punktuelle, ortsspezifische Besonderheiten im Blick behalten und zum Anlass einer bis zum Wahltag reichenden Bevölkerungsprognose gemacht werden (bspw. absehbar erhebliche Bevölkerungszunahme in einem Neubaugebiet, vgl. hierzu den Kommentar von Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Anmerkung 6 zu § 4 KWahlG).

Die Wahlberechtigten sind nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung - im Sinne der Beachtung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit und des Grundsatzes der Chancengleichheit der Bewerber und Parteien - die letztlich entscheidende Größe für die Wahlkreis- und auch die Wahlbezirkseinteilung. Vor diesem Hintergrund hat der VerfGH die Einbeziehung der Wahlberechtigten in die Prüfung vorgesehen.

Eine Besonderheit stellt in diesem Zusammenhang das absehbare Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU dar. Die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs verlieren mit dem voraussichtlichen Austritt Ende Januar 2020 das aktive und passive Kommunalwahlrecht, auch wenn bis Ende 2020 eine Übergangsfrist gilt. Von der Gleichstellung des Vereinigten Königreiches mit den EU-Mitgliedsländern und der damit verbundenen Weitergeltung europarechtlicher Regelungen bis zum Ablauf der Übergangsfrist wurde die Teilnahme an Wahlen in den vertraglichen Vereinbarungen explizit ausgenommen. Anders wäre es, wenn Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs auch die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der EU (einschließlich Deutschlands) besitzen bzw. kurzfristig erlangen.

2. Aus Sicht der Kreise stellt sich die Frage, ob eine Abweichung zwischen 15 und 25 Prozent zulässig wäre, wenn hierdurch das „Durchschneiden“ von Stadt- und Gemeindegrenzen vermieden würde.

Laut VerfGH-Urteil vom 20.12.2019 kann eine Überschreitung der grundsätzlich zu beachtenden 15 %-Obergrenze bei den Wahlberechtigten durch das gesetzlich verankerte Ziel der Wahrung räumlicher Zusammenhänge (§ 4 Abs. 2 Satz 1 KWahlG) gerechtfertigt sein, „wenn dahinter verfassungsrechtliche Ziele stehen, die der Wahlrechts- und Chancengleichheit vergleichbares Gewicht besitzen“ (vgl. S. 77 Mitte, wird dort weiter ausgeführt unter den Stichworten „Kommunikationserleichterung“ und „Förderung der politischen Willensbildung“ und anschließend wieder eingeschränkt: „nur bei weit auseinander liegenden Ortschaften in einer großflächigen Gebietskörperschaft“). Im Ergebnis dürfte sich daher eine Überschreitung der 15 %-Obergrenze nicht ohne Weiteres damit rechtfertigen lassen, dass ein Durchschneiden von Stadt- und Gemeindegrenzen vermieden wird. Jedenfalls müsste die Rechtfertigung durch den Wahlausschuss festgestellt und dokumentiert werden.

Im Übrigen ist zu beachten, dass mit Rücksicht auf die Besonderheiten der Briefwahl (der gemeinsame Wahlschein soll für die Urnenwahl in allen Stimmbezirken eines Kommunalwahlbezirkes gelten) die Grenzen der Wahlbezirke der Gemeinde durch die Grenzen der Wahlbezirke des Kreises nicht durchschnitten werden dürfen (§ 4 Absatz 3 KWahlG). Dies gilt in kreisfreien Städten entsprechend für die Grenzen der Stadtbezirke (Wahlen zu den Bezirksvertretungen).

Nicht untersagt wäre bei der Einteilung von Kreiswahlbezirken jedoch eine Durchschneidung von Stadt- und Gemeindegrenzen. Aus wahlorganisatorischen Gründen vorzugswürdig wäre jedoch auch hier eine Unterschreitung einer Abweichung von 15 % durch andere Maßnahmen zur Neueinteilung.

3. Wenn zur Einhaltung der Abweichungstoleranzen eine Verschiebung von kleineren Teilen einer Ortschaft/eines Wahlbezirks zu einem anderen Wahlbezirk erforderlich wird, stellt sich mit Blick auf den räumlichen Zusammenhang die Frage, ob so gering wie möglich abgetrennt oder möglichst eine Annäherung an die Durchschnittswerte angestrebt werden soll.

Die Einteilung der Wahlbezirke obliegt den kommunalen Wahlausschüssen als unabhängige Wahlorgane. Die Abwägung konkreter räumlicher Gegebenheiten mit den verfassungsrechtlichen Geboten der Wahlrechts- und Chancengleichheit ist dementsprechend ausschließlich vor Ort vorzunehmen.

Nach dem Urteil des VerfGH vom 20.12.2019 hat bei einer sachgerechten, an den Geboten der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der Wahlbewerber orientierten Auslegung des § 4 Abs. 2 Satz 3 und 4 KWahlG oberstes Ziel der Zuschnitt möglichst gleich großer Wahlkreise zu sein (S. 75 unter b). Soweit diesem Ziel im konkreten Einzelfall Hindernisse nicht entgegenstehen, spricht dies für eine Pflicht zur Annäherung an die Durchschnittswerte. Sind jedoch Gründe für eine Abweichung vom Durchschnittswert vorhanden wie die „möglichste Wahrung räumlicher Zusammenhänge“ nach § 4 Abs. 2 Satz 1 KWahlG oder die „Einhaltung einer Bezirkseinteilung“ nach § 4 Abs. 2 Satz 2 KWahlG (vgl. im Urteil auf S. 76 oben), kann aus hiesiger Sicht in diesem Rahmen vom Durchschnittswert bis zur Toleranzgrenze von 15 % abgewichen werden.

Eine darüber hinaus gehende Abweichung müsste mit verfassungsrechtlichen Zielen begründet werden können, die ein der Wahlrechts- und Chancengleichheit vergleichbares Gewicht besitzen (vgl. im Urteil auf S. 77 Mitte).

4. a) Sofern bei einzelnen – durch den zuständigen Wahlausschuss bereits eingeteilten – Wahlbezirken Abweichungen zwischen 15 und 25 Prozent eintreten, diese aber im Einzelfall verfassungskonform begründet werden könnten, stellt sich die Frage, ob in jedem Fall der Wahlausschuss erneut zusammentreten muss, um die Begründung der Abweichung zu beschließen und in einer Sitzungsniederschrift zu dokumentieren.

b) Und bedürfte es trotz Beibehaltung der Einteilung einer erneuten Bekanntmachung?

Nach den Maßstäben des VerfGH sind Abweichungen zwischen 15 und 25 % gesondert zu begründen und transparent zu dokumentieren (vgl. im Urteil auf S. 78). Die Entscheidung über die Wahlbezirkseinteilung obliegt den kommunalen Wahlausschüssen. Das objektive Vorliegen ausreichender Abweichungsgründe genügt folglich nicht, vielmehr muss sich der Wahlausschuss damit befassen, entsprechend beschließen und dies ausreichend dokumentieren. Ist dies noch nicht geschehen, müsste auch ohne Neueinteilung eine ergänzende Sitzung einberufen werden.

Nach § 6 KWahlG ist die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlbezirke nach dem Beschluss des Wahlausschusses bekanntzugeben. Falls die Wahlbezirkseinteilung bei nochmaliger Befassung des Wahlausschusses unverändert bleibt, dürfte eine bereits vorgenommene Bekanntmachung gleichwohl Bestand haben können, da den Adressaten insoweit keine relevanten Informationen vorenthalten werden.

Der verfassungsgerichtlich geforderten Transparenz (vgl. im Urteil auf S. 78) insbesondere zugunsten der Wahlbürger ließe sich durch eine ergänzende Bekanntmachung der Gründe Rechnung tragen, die nach der Dokumentation des Wahlausschusses im Einzelfall (ausnahmsweise) die Beibehaltung der Wahlbezirkseinteilung trotz Überschreitung der 15 %-Grenze rechtfertigen.

5. Bei einzelnen – durch den zuständigen Wahlausschuss bereits eingeteilten – Wahlbezirken treten Abweichungen zwischen 15 und 25 Prozent ein. Eine Verschiebung der Wahlbezirksgrenzen führt jedoch zu einer Angleichung und Einhaltung der 15 Prozent-Toleranzgrenze: In einem solchen Fall tritt der Wahlausschuss erneut zusammen und beschließt die veränderte Wahlbezirkseinteilung. Muss die Wahlbezirkseinteilung als Ganzes neu bekannt gemacht werden oder reicht eine ergänzende Bekanntmachung lediglich für die neueingeteilten Wahlbezirke aus?

Nach § 4 Absatz 1 KWahlG teilt der Wahlausschuss der Gemeinde das Wahlgebiet in so viele Wahlbezirke ein, wie Vertreter gemäß § 3 Absatz 2 in Wahlbezirken zu wählen sind. Nach Wortlaut und Zweck der Vorschrift ist davon auszugehen, dass es sich dabei um einen Beschluss handelt, der das gesamte Wahlgebiet umfasst.

Daran knüpft § 6 KWahlG an, wonach die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlbezirke nach dem Beschluss des Wahlausschusses bekanntzugeben ist. Auch im Falle einer nur teilweisen Änderung der bereits beschlossenen und bekannt gemachten Wahlbezirkseinteilung erscheint aus hiesiger Sicht eine umfassende Neubekanntmachung vorzugswürdig, um Wahlbürgern, Wahlvorschlagsträgern und Bewerbern ein vollständiges, kompaktes, leicht nachvollziehbares und damit transparentes Bild zu vermitteln.

6. Wahlvorschlagsträger haben bereits auf der Grundlage der bekannt gemachten, nach einer Neueinteilung nicht mehr gültigen Wahlbezirkseinteilung die Kandidaten für die Wahlbezirke und ggf. die Reserveliste mit Ersatzbewerbern für die Wahlbezirke nominiert. Ist das Nominierungsverfahren aufgrund der neuen Wahlbezirkseinteilung rechtswidrig geworden und muss es daher wiederholt werden?

Die Aufstellung von Wahlbezirksbewerbern setzt nach § 17 Absatz 4 KWahlG die Einteilung des Wahlgebietes in Wahlbezirke voraus. In den Fällen, in denen in Folge des Urteils des Verfassungsgerichtshofes Neueinteilungen der Wahlbezirke notwendig werden, ist eine Aufstellung von Wahlbezirksbewerbern erst nach der entsprechenden Bekanntmachung möglich. Es kann nicht ohne Weiteres unterstellt werden, dass Bewerber auch für einen anders zugeschnittenen Wahlbezirk kandidieren wollen und für einen anders zugeschnittenen Wahlbezirk von der Nominationsversammlung aufgestellt worden wären. Bereits erfolgte Aufstellungsverfahren von Parteien und Wählergruppen dürften deshalb hinfällig sein und müssten dementsprechend wiederholt werden.

Dies dürfte auch für die Aufstellung von Reservelisten gelten, auf denen Ersatzbewerber für einen im Wahlbezirk aufgestellten Bewerber nominiert worden sind (§ 16 Absatz 2 KWahlG), wenn dieser Wahlbezirk danach anders zugeschnitten wird.

Dies gilt entsprechend, wenn Wahlbezirksvorschläge auf der Basis einer nicht mehr aktuellen Wahlbezirkseinteilung (und ggf. Reservelisten mit Ersatzbewerbern für derartige Wahlbezirke) bereits beim Wahlleiter eingereicht wurden. Der Wahlausschuss müsste einen solchen Wahlvorschlag, der vor der Bekanntmachung der überarbeiteten Wahlbezirkseinteilung eingereicht wurde, als unzulässig zurückweisen. Auch die Sammlung von Unterstützungsunterschriften kann erst nach dem erneuten Aufstellungsverfahren erfolgen. Gegebenenfalls sollte der Wahlleiter neue Formulare mit einem aktuellen Ausgabedatum herausgeben.

7. Sollten Gemeinden ihre Wahlbezirke so einteilen, dass die Toleranzgrenze von 15 % auch ohne ausreichende Begründung überschritten wird und später im Rahmen der Wahlprüfung insoweit die Ungültigkeit der Wahl festgestellt wird, welche Auswirkungen hätte dies auf die Gültigkeit der Kreiswahlbezirkseinteilung und der Kreistagswahl?

Die Wahl des Kreistags ist eine eigenständige Wahl, bei der alle dafür geltenden wahlrechtlichen Regelungen - ggf. unter Berücksichtigung verfassungsgerichtlich definierter Auslegungshinweise - einzuhalten sind. Dies betrifft insbesondere auch die Einteilung der Kreiswahlbezirke.

Im Hinblick auf § 4 Abs. 3 KWahlG sollte die Einteilung der Kreiswahlbezirke abschließend erst im Lichte möglicher Neueinteilungen in den kreisangehörigen Gemeinden erfolgen, damit die davon unabhängige Einhaltung der verfassungsrechtlich auszulegenden Abweichungsgrenzen für die Kreiswahlbezirke auf jeden Fall gewährleistet bleibt. Der Gesetzgeber hat für die Einteilung der Kreiswahlbezirke zur Kommunalwahl 2020 eine Frist bis zum 31. März 2020 gesetzt, die im Bedarfsfall auch ausgeschöpft werden kann.

Vor diesem Hintergrund besteht aus hiesiger Sicht bei Beachtung der Regularien auf Kreisebene keine Auswirkung auf die Kreiswahlbezirke, selbst wenn einzelne Wahlbezirke der kreisangehörigen Gemeinden den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen würden.