



Federführung: Fachbereich Recht, Sicherheit und Ordnung

Beteiligte(r):

Auskunft erteilt: Herr Liekenbröcker

Telefon: 02521 29-415

Vorlage

zu TOP

2019/0325/1

öffentlich

Einteilung des Wahlgebietes Stadt Beckum in Wahlbezirke

Beratungsfolge:

Wahlausschuss

20.01.2020 Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Sachentscheidung

Der Wahlausschuss teilt das Wahlgebiet Stadt Beckum gemäß § 4 Absatz 1 Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen in 19 Wahlbezirke ein. Die Grenzen der Wahlbezirke ergeben sich aus der Anlage 2 zur Vorlage.

Kosten/Folgekosten

Es entstehen Sach- und Personalkosten, die dem laufenden Verwaltungsbetrieb zuzuordnen sind.

Finanzierung

Es entstehen keine zusätzlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Begründung:

Rechtsgrundlagen

Der Wahlausschuss der Gemeinde teilt das Wahlgebiet gemäß § 4 Absatz 1 Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in Wahlbezirke ein.

Demografischer Wandel

Aspekte des demografischen Wandels sind nicht zu berücksichtigen.

Erläuterungen

1.

In einem von 83 Abgeordneten des Landtags eingeleiteten Verfahren der Normenkontrolle – Aktenzeichen VerFGH 35/19 – über Änderungen des Kommunalwahlgesetzes hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (VerFGH) in Münster am 20.12.2019 zum einen entschieden, dass die Abschaffung der Stichwahlen bei Bürgermeister- und Landratswahlen gegen Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats verstößt (Urteil im Volltext abrufbar unter www.vgh.nrw.de sowie in Kürze in der Rechtsprechungsdatenbank NRWE unter www.nrwe.de).

Ferner erklärte der Senat darüber hinaus die Neuregelung zur Größe der Wahlbezirke für die Wahlen zu den Räten und Kreistagen für grundsätzlich verfassungskonform. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass bei der für die Einteilung der Wahlbezirke entscheidenden Berechnung der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner nur Deutsche und EU-Ausländerinnen und EU-Ausländer zu berücksichtigen seien. Die pauschale Abweichungsobergrenze von 25 Prozent, bezogen auf die durchschnittliche Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Wahlbezirke, dürfe allerdings nicht ohne weiteres angewandt werden. Vielmehr bedürfe es hier der beschränkenden, verfassungskonformen Auslegung.

Die einschlägige vom Senat herangezogene Vorschrift des § 4 Absatz 2 Kommunalwahlgesetz lautet in der anzuwendenden Fassung:

„Bei der Abgrenzung der Wahlbezirke ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass räumliche Zusammenhänge möglichst gewahrt werden. Sind Bezirke nach der Gemeindeordnung vorhanden, so soll die Bezirkseinteilung nach Möglichkeit eingehalten werden. Die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Wahlbezirke im Wahlgebiet darf nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder unten betragen. Bei der Ermittlung der Einwohnerzahl bleibt unberücksichtigt, wer nicht Deutscher im Sinne von Artikel 116 Absatz 1 des Grundgesetzes ist oder nicht die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt.“

Jede Stimme im Gemeindegebiet muss nach Ansicht des Verfassungsgerichts annähernd gleich viel Gewicht haben (sogenannte Wahlrechtsgleichheit). Dies folgt auch aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Kandidatinnen und Kandidaten. Wenn es große Unterschiede bei den Wahlbezirksgrößen innerhalb einer Kommune gibt, sind in einem Wahlbezirk deutlich weniger Stimmen erforderlich, um ein Mandat zu erringen, als in einem anderen. Dementsprechend hätten die Wahlberechtigten der jeweiligen Wahlbezirke unterschiedlich großen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung des Rates beziehungsweise des Kreistags.

Im Einzelnen stellt der Verfassungsgerichtshof folgende Maßgaben, bezogen auf die tatsächlich festgestellten Abweichungen, auf:

- Oberstes Ziel bei der Auslegung von § 4 Absatz 2 Kommunalwahlgesetz müsse es sein, möglichst gleich große Wahlbezirke zuzuschneiden.
- Eine Abweichung von bis zu 15 Prozent, bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner mit deutscher Staatsangehörigkeit beziehungsweise der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates, ist nach Ansicht des Senats in der Regel unproblematisch. Gewisse Abweichungen seien aufgrund eines stetigen Bevölkerungswandels unvermeidbar.
- Eine Abweichung von mehr als 15 Prozent bei einem Wahlbezirk ist dann unproblematisch, wenn diese bei Berücksichtigung nur der Zahl der Wahlberechtigten im Verhältnis zur durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten unter oder bei 15 Prozent liegt. Der dem Erfolgswert einer Stimme abträgliche Effekt einer überdurchschnittlichen Bevölkerungszahl eines einzelnen Wahlbezirks werde gemindert, wenn dort auch überdurchschnittlich viele Minderjährige wohnhaft sind, weil dann die Zahl der Wahlberechtigten den Durchschnitt weit weniger übersteigt.

- Ergibt sich auch bei Betrachtung (nur) der Wahlberechtigten eine Abweichung von mehr als 15 Prozent, kann dies zur Wahrung räumlicher Zusammenhänge gerechtfertigt sein. Hinter diesem Aspekt müssen aber verfassungsrechtliche Ziele stehen, die der Wahlrechts- und Chancengleichheit vergleichbares Gewicht besitzen. Dies können etwa die Erleichterung der Kommunikation zwischen den Wählerinnen und Wählern mit den Mandatsbewerberinnen und Mandatsbewerbern und damit die Förderung der politischen Willensbildung sein. Dieser Aspekt dürfte aber nur bei weit auseinander liegenden Ortschaften in einer großflächigen Gebietskörperschaft zum Tragen kommen. Zudem kommt in Betracht, im ländlichen Bereich auf gewachsene Ortsstrukturen Rücksicht zu nehmen, um die Wahlbereitschaft zu erhöhen. Innerhalb dieses Rahmens können auch Integrationsvorgänge Eingang in die Gewichtung finden.
- Eine pauschalierende Anwendung der 25 Prozent-Klausel, etwa aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung oder der bloßen leichteren Zuordnung des Wahlbezirks zu einem Wohngebiet, ist unzulässig.

Ein Rückgriff auf die 25 Prozent-Abweichungsklausel sei daher in einer Großstadt jedenfalls dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn es ohne weiteres möglich ist, durch die Einbeziehung angrenzender Straßenzüge oder einzelner kleinerer Stadtquartiere zu annähernd gleich großen Wahlbezirken zu gelangen.

Für das Verfahren gilt, dass die Einteilung der Wahlbezirke regelmäßig zu überprüfen und nötigenfalls zu korrigieren ist. Ferner sind die tragenden Erwägungen für die Einteilung der Wahlbezirke vom Wahlausschuss transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren. Wird die 15 Prozent-Grenze überschritten, sind insbesondere die dafür herangezogenen Rechtfertigungsgründe zu erläutern.

2.

Bezogen auf das Stadtgebiet Beckum ergeben sich folgende Feststellungen:

- a) Die Einteilung der Wahlbezirke für die allgemeinen Kommunalwahlen 2020 richtet sich nach der Übergangsvorschrift des § 94 Satz 1 Kommunalwahlordnung. Die Norm stellt bei der Bevölkerungszahl auf den Stand des Melderegisters am 30.04.2019 ab. Diese Bevölkerungszahl betrug am Stichtag 35 153 Einwohnerinnen und Einwohner. Bei 19 Wahlbezirken ist von einer Durchschnittszahl von 1 850 maßgeblichen Personen auszugehen. Ausgehend von diesem Wert ist im Einzelfall der verfassungsrechtlich zulässige Grenzbereich zu bestimmen.

Bisher veröffentlichte Stellungnahmen, unter anderem der Schnellbrief 3/2020 des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen vom 07.01.2020, empfehlen den betroffenen Wahlausschüssen in den Kommunen, die Abweichungshöchstgrenze in den Wahlbezirken auf jeweils 15 Prozent zu beschränken. Demnach wäre eine Abweichung nach oben (2 128 Personen) und nach unten (1 573 Personen) zulässig. Legt man diese Werte zu Grunde, ergeben sich folgende Bedenken bei der Betrachtung der bislang zugeschnittenen Wahlbezirke:

- Der Wahlbezirk 004 (Beckum – Nordost-innen) weist eine Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 1 559 aus. Vorliegend ist eine Anpassung zur Erhöhung der Bevölkerungszahl zum Erreichen der unteren Abweichungsgrenze erforderlich.

- Der Wahlbezirk 007 (Beckum – Süd-außen) weist eine Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 2 433 aus. Dieser Wert übersteigt die obere zulässige Grenze von 2 128 Personen deutlich.
- Der Wahlbezirk 018 (Roland) weist eine Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 1 504 aus. Dieser Wert unterschreitet die untere zulässige Grenze von 1 573 Personen.
- Der Wahlbezirk 019 (Vellern) weist eine Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner von 1 519 aus. Auch dieser Wert erreicht nicht die untere zulässige Grenze von 1 573 Personen.

Bei Zugrundelegung des Stichtages 30.04.2019 und einer Anwendung der 15 Prozent-Schwankungsbreite ist mithin in 4 Bezirken Korrekturbedarf gegeben.

- b) Das Ministerium des Innern hat in einem Katalog von Fragen und Antworten zur erwähnten verfassungsgerichtlichen Entscheidung, der am 14.01.2020 vom Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen veröffentlicht wurde, auf folgenden Umstand hingewiesen: Soweit sich mit hinreichender Sicherheit Veränderungen bis zum Wahltag abzeichnen, die für die Einhaltung der Abweichungsobergrenze relevant sind, sollte der Wahlausschuss diese Änderungen im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung in den Blick nehmen und bei der Wahlbezirkseinteilung berücksichtigen.

Diese Prüfung bedeutet in der Praxis, dass etwa auf Grundlage aktueller Meldedaten nachträglich eine Abweichung unterhalb von 15 Prozent eintreten könne, die eine Neueinteilung entbehrlich mache. Bei einer Zunahme der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit Überschreiten der 15 Prozent-Grenze könne plötzlich eine Handlungspflicht ausgelöst werden. Ortsspezifische Besonderheiten, wie etwa eine baldige Bevölkerungszunahme in einem Neubaugebiet, könnten so berücksichtigt werden.

Die vom Ministerium vertretene Rechtsmeinung setzt jedoch ausdrücklich voraus, dass „mit hinreichender Sicherheit“ wahlrelevante Veränderungen bis zum Wahltag eintreten. Derartig sichere Veränderungen sind nicht anzunehmen. Es ist unbestritten, dass insbesondere EU-Einwohnerinnen und EU-Einwohner aus dem südosteuropäischen Raum aufgrund ihrer Arbeitsmigration für Veränderungen der Bevölkerungszahl im Stadtgebiet sorgen. Es kann jedoch weder örtlich noch quantitativ verlässlich prognostiziert werden, welche Änderungen der maßgeblichen Personenzahl mit Wahlrelevanz eintreten. Insoweit wird empfohlen, den Berechnungen den gesetzlichen Stichtag 30.04.2019 zu Grunde zu legen.

- c) Wie bereits unter Buchstabe a erläutert, wurde jüngst den Kommunen wiederholt empfohlen, die Toleranzgrenze von 15 Prozent nach unten und oben möglichst nicht zu überschreiten. Das Ministerium des Innern hat in seiner erwähnten Stellungnahme unter Hinweis auf die Urteilsbegründung erklärt, dass das oberste Ziel der Zuschnitt möglichst gleich großer Wahlkreise sei. Es bestehe für die Kommune eine Pflicht zur Annäherung an den Durchschnittswert. Anderes gelte, wenn dem Ziel im Einzelfall Hindernisse entgegenstünden. Gründe für eine Abweichung vom Durchschnittswert könne gemäß § 4 Absatz 2 Satz 1 Kommunalwahlgesetz die mögliche Wahrung räumlicher Zusammenhänge oder die Einhaltung einer hier nicht betroffenen Bezirkseinteilung gemäß § 4 Absatz 2 Satz 2 Kommunalwahlgesetz sein. In diesen Fällen sei die Ausschöpfung der Grenze von 15 Prozent zulässig.

Die Verwaltung entnimmt sowohl der Urteilsbegründung als auch den parallel vom Gericht veröffentlichten „Fragen und Antworten zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 20. Dezember 2019 zur Stichwahl und zur Wahlbezirkseinteilung“ deutlich, dass eine Abweichung von bis zu 15 Prozent, bezogen auf die Einwohnerinnen und Einwohner mit deutscher Staatsangehörigkeit beziehungsweise der Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates, in der Regel unproblematisch sei. Gewisse Abweichungen seien aufgrund des stetigen Bevölkerungswandels unvermeidbar. Auch im Bundeswahlrecht (§ 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Bundeswahlgesetz) sei laut VerFGH eine Abweitungstoleranz von +/-15 Prozent festgelegt worden. Bei den nachfolgenden Vorschlägen hat die Verwaltung grundsätzlich darauf geachtet, räumliche Zusammenhänge nach Möglichkeit zu wahren.

d) Folgende konkrete Änderungen gegenüber den bisher festgelegten Bezirksgrenzen werden vorgeschlagen:

- Einzelne in der Anlage 2 zur Vorlage aufgeführte Straßen des Wahlbezirks 005 werden dem Wahlbezirk 004 zugeordnet. Die wahlrechtlich verlagerten Straßen sind in der Anlage 2 zur Vorlage markiert. Betroffen sind 195 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Zuordnung der insgesamt 4 betroffenen Straßen beziehungsweise Straßenabschnitte zum benachbarten Wahlbezirk lässt räumliche Zusammenhänge im innerstädtischen Quartier grundsätzlich unberührt.
- Einzelne in der Anlage 2 zur Vorlage aufgeführte Straßen des Wahlbezirks 007 werden dem Wahlbezirk 009 zugeordnet (siehe dortige Markierung). Betroffen sind 359 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Zuordnung der insgesamt 7 Straßen und Wege zum benachbarten Bezirk berühren die räumlichen Zusammenhänge nicht in überdurchschnittlicher Weise.
- Einzelne in der Anlage 2 zur Vorlage aufgeführte Straßen des Wahlbezirks 012 werden dem Wahlbezirk 018 zugeordnet (siehe dortige Markierung). Betroffen sind 217 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Zuordnung der insgesamt 3 betroffenen Straßen erweitert den Wahlbezirk 018, der bereits jetzt in unmittelbarer Nähe, nämlich ab der Vorhelmer Straße Hausnummer 300, beginnt.
- Einzelne in der Anlage 2 zur Vorlage aufgeführte Straßen des Wahlbezirks 015 werden dem Wahlbezirk 019 zugeordnet (siehe dortige Markierung). Betroffen sind 222 Einwohnerinnen und Einwohner.

Anlage(n):

- 1 Ermittlung der maßgeblichen Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner
- 2 Wahlbezirkseinteilung nach Straßennamen
- 3 Wahlbezirkskarte Gesamtgebiet
- 4 Detailkarten zu den einzelnen geänderten Wahlbezirken