



Oberverwaltungsgericht NW: Kommunalwahl 1979 in Coesfeld ungültig

CDU von Wiederholungswahl größtenteils ausgeschlossen

Von Rechtsanwalt Dr. Bernhard Stüer (Münster)

Nach einem mit Spannung erwarteten Urteil des OVG Münster vom 19. 2. 1982 – 15 A 898/81 – ist die Kommunalwahl vom 30. 9. 1979 in der Stadt Coesfeld wegen Wahlunregelmäßigkeiten bei der Aufstellung der CDU-Kandidaten rechtswidrig. Bei der Wiederholungswahl darf die CDU nur in 6 der insgesamt 23 Wahlbezirke für den Rat kandidieren und wird auch nur insoweit bei der Verteilung der Sitze aus der Reserveliste berücksichtigt. Die absolute CDU-Mehrheit (25 von 45 Mandaten) im Rat der Stadt Coesfeld wäre danach für den Rest der Wahlperiode bis 1985 verloren.

Zu dieser Entscheidung kam es aufgrund einer Wahlanfechtungsklage des Ortsvorsitzenden der Coesfelder SPD Karlheinz Büscher, die von der SPD-Ratsfraktion und deren Sprecher Norbert Zühlke sowie der SGK-NW unterstützt wurde. Der Kläger hatte geltend gemacht, daß die von der CDU für die Wahl in den 23 Wahlbezirken der Stadt eingereichten Wahlvorschläge in 17 Bezirken zu Unrecht zugelassen worden seien. Der CDU-Stadtverband habe die Aufstellung der Wahlbezirksbewerber am 19. 2. 1979 auf der Grundlage der Wahlbezirkseinteilung von 1975 vorgenommen, die von der für die Kommunalwahl 1979 maßgeblichen Einteilung vom 12. 4. 1979 in 17 Wahlbezirken bis zu ca. 30 % abweiche. Nach dem Sinngehalt des Kommunalwahlgesetzes und allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen sei ein gültiges Aufstellungsverfahren jedoch nur auf der Grundlage einer abgeschlossenen Wahlbezirkseinteilung möglich. Darauf habe der Innenminister in einem Schnellbrief vom 4. 1. 1979 ausdrücklich hingewiesen. Der CDU-Stadtverband und der Wahlleiter hätten sich jedoch hierüber hinweggesetzt. Stimme die Wahlbezirkseinteilung, auf deren Grundlage die Mitglieder- oder Vertreterversammlung einer Partei oder einer Wählergruppe die Kandidatenaufstellung vornehme, mit den Grenzen des Wahlbezirks, in denen die Stimmabgabe am Wahltag erfolge, nicht überein, so liege darin eine Unregelmäßigkeit bei der Wahlvorbereitung (Verstoß gegen das Kongruenzgebot der Wahlbezirkseinteilung bei Kandidatenaufstellung und Stimmabgabe). Es sei eine Wiederholungswahl unter Ausschluß der fehlerhaften Wahlvorschläge durchzuführen.

Das Gebot der Kongruenz der Wahlbezirkseinteilung bei der Kandidatenaufstellung und Stimmabgabe ergebe sich aus dem Erfordernis einer geschlossenen demokratischen Legitimationskette, die vom Wahlvolk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern reichen müsse. Da die Verfor-

mung des Wählerwillens wesentlich durch „das Medium der Parteien“ erfolge, könne die Kommunalwahl den in Art. 28 I 2 GG niedergelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen nur genügen, wenn bereits die Wahlvorbereitung, insbesondere die von den Parteien und Wählergruppen unterbreiteten Wahlvorschläge, das Ergebnis eines Wahlverfahrens seien, das demokratischen und damit allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen entspreche. Die Kongruenz der Wahlbezirkseinteilung ergebe sich vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund des Demokratieprinzips, des Legitimationsgrundsatzes und des Unmittelbarkeitsgrundsatzes aus der besonderen Bedeutung des Wahlbezirks für die Kommunalwahl. Die Wahlbezirksabgrenzung müsse an eine enge nachbarliche Interessenverbundenheit anknüpfen, Disproportionen bei der Zähl- und Erfolgswertgleichheit vermeiden und sei an dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl auszurichten. Stimme die Wahlbezirkseinteilung bei Kandidatenaufstellung und Stimmabgabe nicht überein, so liege darin eine rechtserhebliche Unregelmäßigkeit gem. § 40 I b KWahlG NW, die eine Wiederholungswahl erforderlich mache. Dies gebiete der Grundsatz der Verfahrensförmlichkeit, wobei selbst besondere Härten in Kauf genommen werden müßten, wie etwa der Ausschluß der CDU-Ratsfraktion der Gemeinde Limburgerhof oder der SPD-Ratsfraktion der Gemeinde Kalkar in der Wahlperiode 1969 – 1974 zeige.

Die danach erforderliche Wiederholungswahl habe gem. § 42 II KWahlG NW nach denselben Wahlvorschlägen unter Ausschluß der fehlerhaft eingereichten CDU-Wahlvorschläge stattzufinden. Wahlvorschläge, die zu Recht beanstandet worden seien, dürften nicht durch neue ersetzt werden. Sei also ein Wahlvorschlag vom Wahlausschuß zu Unrecht zugelassen worden, so dürfe die Wiederholungswahl nicht als willkommener Anlaß dazu benutzt werden, einen neuen Wahlvorschlag einzureichen (vgl. zu weiteren Einzelheiten Bernhard Stüer, *Der veränderte Kommunalwahlbezirk. Zum Kongruenzgebot als Wahlrechtsgrundsatz*, *Juristische Arbeitsblätter* 1980, S. 622).

Die CDU-Mehrheit im Rat der Stadt Coesfeld hatte demgegenüber die Auffassung vertreten, die Abweichungen in der Wahlbezirkseinteilung seien nicht erheblich. Außerdem komme es bei der Kommunalwahl nicht auf die Wahlbezirke, sondern auf die Kandidatenaufstellung im Wahlgebiet an. Jedenfalls seien auch die CDU-Kandidaten bei einer Wiederholungswahl zu beteiligen.

Das OVG Münster hat dem SPD-Ortsvorsitzenden Recht gegeben und die Wiederholung der Kommunalwahl im gesamten Wahlgebiet Coesfeld auf der Basis der zu den Wahlen 1979 eingereichten gültigen Wahlvorschläge angeordnet. Gültig waren die Vorschläge nach Auffassung des Gerichts nur bei der SPD und der FDP, während die Wahlvorschläge der CDU in 17 der 23 Wahlbezirke vom Wahlausschuß rechtsfehlerhaft zugelassen worden seien. Eine zum Ausschluß führende Unregelmäßigkeit liege darin, daß die beanstandeten Wahlvorschläge auf der Grundlage von Wahlbezirken vorgenommen worden seien, die nicht Gegenstand des Aufstellungsverfahrens gewesen seien. Das Gericht unterstrich die Bedeutung der Wahlbezirkseinteilung, die eine wichtige Grundlage für die politische Willensbildung darstelle und ein räumliches Substrat der örtlichen Gemeinschaft bildet. Die Wahlunregelmäßigkeiten seien auch hinsichtlich der Reserveliste mandatserheblich gewesen.

Nach §§ 40, 42 KWahlG NW müsse die Wahl im gesamten Wahlgebiet für ungültig erklärt werden. Die Wiederholungswahl sei nach denselben Wahlvorschlägen durchzuführen, wobei die CDU in 17 der 23 Wahlbezirke ausgeschlossen sei. Eine erneute

Zulassung der fehlerhaften Wahlvorschläge sei nicht gerechtfertigt, weil § 42 II KWahlG NW darauf abziele, die Wiederholungswahl möglichst unter den gleichen Bedingungen wie die Hauptwahl stattfinden zu lassen. Anderenfalls werde der CDU eine Chance eingeräumt, die ihr bei ordnungsgemäßer Zurückweisung der rechtsfehlerhaften Wahlvorschläge durch den Wahlausschuß gem. § 18 II KWahlG NW nicht offengestanden hätte.

Gegen das Urteil ist die Revision nicht zugelassen worden, da der Rechtsstreit zwar grundsätzliche Bedeutung habe, Bundesrecht jedoch nicht verletzt sei. Die CDU-Mehrheit im Rat der Stadt Coesfeld beabsichtigt, gegen dieses Urteil Nichtzulassungsbeschwerde beim BVerwG in Berlin einzulegen.

Bei der rechtlichen Bewertung der Auswirkungen dieses Urteils auf die Zusammensetzung des Rates der Stadt Coesfeld darf nicht unberücksichtigt bleiben, daß der CDU-Stadtverband die Rechtsauffassung des Innenministers NW im Schnellbrief vom 4. 1. 1979 nicht beachtet hat und die Wahlwiederholung durch fehlerhafte Wahlvorschläge der CDU veranlaßt worden ist.

Verwaltungsreform als Mittel zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

Von Gerd Wendzinski
Stellvertretender Fraktions-
vorsitzender der
SPD-Landtagsfraktion



Mit der kommunalen Neugliederung von 1965 bis 1975 wurden in Nordrhein-Westfalen leistungsfähige, den heutigen Anforderungen gewachsene Gemeinden geschaffen.

Die notwendige Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf diese Gemeinden wurde in der 8. Legislaturperiode – 1975/80 – mit dem 1. und 2. Gesetz zur Funktionalreform – (–1. FRG vom 11. 7. 1978 – 2. FRG vom 18. 9. 1978 –) – nach der Gemeindegröße in abgestufter Form vollzogen. Diese Aufgabe ist für die SPD-Landtagsfraktion noch nicht beendet. Zur Zeit arbeitet sich der hierfür zuständige Arbeitskreis „Landesplanung und Verwaltungsreform“ auf der Suche

nach weiteren Aufgabenverlagerungen durch ein Dickicht von Landes- und Bundesgesetzen, von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft und des Landes sowie von Ministerialerlassen hindurch. Ein 3. FRG ist im Augenblick in Vorbereitung und wird sicherlich in diesem Jahr noch im Parlament eingebracht.

Die kommunale Gebiets- und Funktionalreform bliebe aber unvollendet bzw. verlief im Sande, wenn nicht als dritte Dimension in einem weiteren Reformschritt der Abbau der Regelungsdichte staatlicher Verwaltungsvorschriften gekoppelt mit dem Abbau der staatlichen Zweckzuweisungen vollzogen würde.

Um diese unkontrolliert wuchernde Regelungsdichte gegenüber den Gemeinden zu stoppen, bedarf es:

1. Politisch-parlamentarischer Entscheidungen, auch wenn letzte Zuständigkeiten hierfür nicht gegeben sind, wobei
2. die Entscheidungsfindung nicht in die Zuständigkeit von Fachressorts und Fachausschüssen gegeben werden darf.

Vertikale Abreden

Viele unnötige Vorschriften entwickelten sich in der Vergangenheit aus der vertikalen Interessensgleichheit vom Fachmann in der Kommune einschließlich des Fachpolitikers, über den Landschaftsverband oder Regierungspräsident bis zum Fachspezialisten im Ministerium bzw. im Fachausschuß des Landtages.

Der kommunale Fachbeamte/Fachpolitiker beschaffte sich so oft seinen „Persilschein“, um mit ministerieller Vorgabe eine bestimmte Lösung seines Problems in der Kommune durchzusetzen, eines Problems, welches im Abwägungsprozeß des Rates oft als nicht notwendig erachtet wurde.

Überprüfung der Steuerungsmechanismen des Landes bei Zweckzuwendungen

Für das berechtigte Interesse des Landes als Zuweisungsträger, das dahin geht, sicherzustellen, daß die bereitgestellten Mittel zu dem vorgesehenen Zweck verwandt werden, steht folgendes Instrumentarium zur Verfügung:

- die VV zu § 44 LHO i. V. m. den allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätzen als Regelung generellen Charakters (auch für Förderungen ohne eigene Richtlinien) sowie
 - darüber hinausgehende oder davon abweichende Richtlinien für die einzelnen Subventionsbereiche.
- (z. Z. bestehen 249 einzelne Förderungsrichtlinien des Landes.)

Entsprechend der Aussage des Ministerpräsidenten werden die Förderrichtlinien der Fachressorts bis zum 30. 6. 1982 auf ihre Notwendigkeit überprüft.

Die VV zu § 44 LHO, denen eine zentrale Bedeutung im Verhältnis Gemeinden/Land zukommt, sollten demgegenüber nach der Vorstellung der Landesregierung bereits zum 1. 1. 1982 in ihrer Neufassung in Kraft treten.

Obwohl keine unmittelbare Zuständigkeit des Parlaments vorlag, war bei der Landesregierung die Bereitschaft vorhanden, ein „politisches Einvernehmen“ zu erzielen.