



Ordnung und Kommunales
Az.: 41.31
Datum: 21.02.2006
Sachbearbeiter/in: Germ, Nicole

Vorlagenart	Vorlagennummer
Beschluss- vorlage	2005/224
Öffentlichkeitsstatus:	nichtöffentlich

Beratungsgegenstand:

Einteilung des Landkreises Lüneburg in Wahlbereiche für die Kommunalwahl 2006

Produkt/e:

03.01.20 - Kommunalaufsicht und Wahlen

Status	Sitzungsdatum	Gremium
N	31.10.2005	Kreisausschuss
Ö	14.11.2005	Kreistag
N	16.01.2006	Kreisausschuss
N	06.02.2006	Kreisausschuss
Ö	20.02.2006	Kreistag

Abzeichnung:

Landrat

Organisationseinheit

Anlage/n:

2

Beschlussvorschlag:

Für die am 10.09.2006 stattfindende Kreistagswahl wird das Kreisgebiet entsprechend der in der Anlage als „Vorschlag 5 Wahlbereiche“ bezeichneten Variante in fünf Wahlbereiche, zwei im Stadtgebiet, drei in der Fläche des Landkreises, eingeteilt.

Die Entscheidung ergeht auf der Grundlage der Einwohnerzahlen zum Stand 31.12.2004. Wenn die amtlichen Einwohnerzahlen zum Stand 30.06.2005 vorliegen, erfolgt seitens der Verwaltung eine entsprechende Information.

Ergänzender Beschlussvorschlag vom 20.10.2005:

Die SPD-Kreistagsfraktion beantragt folgende Beschlussfassung durch den Kreistag am 14.11.2005:

„Der vorgelegte Verwaltungs-Beschlussvorschlag (Beschlussvorlage 2005/224), bei der Kommunalwahl 2006 den Landkreis Lüneburg in 5 Wahlbereiche einzuteilen, wird abgelehnt. Es bleibt bei der Einteilung – wie bei den Kommunalwahlen 2001 – mit 9 Wahlbereichen.“

Sachlage:

Gemäß § 7 Abs. 3 NKWG ist der Landkreis Lüneburg als Wahlgebiet aufgrund der Anzahl der zu wählenden Vertreter (52 bzw. 56 je nach Über- oder Unterschreiten der Einwohnergrenze von 175.000) in 4 bis 12 Wahlbereiche einzuteilen.

Der Gesetzgeber hat bei der Wahlbereichseinteilung einen großen Spielraum eingeräumt, um die Einhaltung folgender Wahlrechtsgrundsätze zu ermöglichen:

1. Die Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlbereiche soll gem. § 15 Abs. 2 S. 2 NKWG nicht mehr als 25 % nach oben oder unten betragen. Es handelt sich hierbei um eine verfassungsrechtliche Grenze. Bei Überschreitung der Toleranzgrenze ist der Grundsatz der gleichen Wahl gefährdet. Eine Abweichung von der Toleranzgrenze ist nur in atypischen Sonderfällen denkbar. Die Kontinuität der Wahlbereichseinteilung rechtfertigt z. B. keine Abweichung.
2. Nach § 15 Abs. 2 S. 1 NKWG sind die örtlichen Verhältnisse bei der Abgrenzung der Wahlbereiche zu berücksichtigen.
3. Die Gemeinde- und Samtgemeindegrenzen sind gem. § 10 Abs. 1 NKWO einzuhalten.

Für die Kommunalwahl im Jahr 2001 wurden insgesamt 9 Wahlbereiche gebildet. Schon damals war erkennbar, dass aufgrund der Bevölkerungsentwicklung zur nächsten Wahlperiode eine Neueinteilung der Wahlbereiche notwendig wird.

Wie aus der beigelegten Anlage ersichtlich, erfordert insbesondere die Überschreitung der Toleranzgrenze im Wahlbereich 7 mit einer Abweichung vom Durchschnittswert um 27,25 % (s. Wahlrechtsgrundsatz Nr. 1) eine Neueinteilung.

Nach Durchrechnung mehrerer Varianten hat sich herausgestellt, dass bei einer künftigen Einteilung in 5 Wahlbereiche alle obigen Wahlrechtsgrundsätze beachtet werden. Ebenfalls würde auch der Wunsch der Stadt Lüneburg respektiert werden, die dortige Wahlbereichseinteilung des Stadtgebietes für die Stadtratswahl zu beachten. Für die Stadtratswahl erfolgt eine Einteilung in 4 Wahlbereiche, sodass für die Kreistagswahl im Stadtgebiet jeweils 2 Wahlbereiche zu einem Wahlbereich zusammengefasst werden können.

Bei der Einteilung in 5 Wahlbereiche ergibt sich eine hohe Planungssicherheit für die kommenden Jahre, sodass schon extreme Bevölkerungsschwankungen auftreten müssten, bevor eine Neuänderung erneut erforderlich wird.

Wenn die Wahlbereiche nicht geändert werden, besteht ein hohes Risiko, dass eine Wahlanfechtung zum Erfolg führt und die Wahl wiederholt werden müsste. Interesse an einer Wahlanfechtung könnten z. B. die Wahlbewerber aus Wahlbereichen haben, die bei Beibehaltung der neuen Wahlbereiche nicht zum Zuge kommen.

Begründung der SPD-Kreistagsfraktion vom 20.10.2005:

„Der Grundsatz der Stabilität der Wahlbereiche hat hohe Priorität und rechtfertigt die Hinnahe der geringen Überschreitung der 25% Soll-Regelung von nur 2,25 % in einem von neun Wahlbereichen. Je geringer eine Überschreitung ist, umso eher darf überschritten werden. Die Einwohner im Landkreis Lüneburg haben ein Recht auf Kontinuität bei der Wahlbereichseinteilung. Nur so können auch die Kreistagsabgeordneten eine gewisse Bekanntheit in ihrem Wahlbereich erlangen, was eine Personenwahl erst möglich macht.“

Ergänzende Sachdarstellung vom 05.01.2006:

Die Verwaltung hat gem. § 10 Abs. 2 NKWO dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport (MI) als zuständige Kommunalaufsichtsbehörde die vom Kreistag in seiner Sitzung am 14.11.2005 beschlossene Zahl und Abgrenzung der Wahlbereiche unter Angabe der Einwohnerzahlen gemeldet und gleichzeitig mit Schreiben vom 25.11.2005 nach § 59 Abs. 1 Satz 1 NLO entsprechend berichtet.

Das MI stellt dazu mit dem Erlass vom 21.12.2005 fest, dass dieser Beschluss zur Einteilung der Wahlbereiche für die kommende Kommunalwahl gegen die Vorgaben des § 15 Abs. 2 Satz 2 NKWG verstößt. Aufgrund der Rechtsverletzung ist beabsichtigt den Beschluss gem. § 72 Abs. 1 NLO zu beanstanden. Vor dieser Maßnahme wird dem Landkreis Lüneburg gem. § 28 Abs. 1 VwVfG Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum **31.01.2006** gegeben.

Zur Begründung der angekündigten kommunalaufsichtlichen Maßnahme führt das MI Folgendes aus:

„Der Beschluss erfüllt zwar die Maßgaben des § 7 Abs. 4 NKWG über die mögliche Anzahl der Wahlbereiche, des § 15 Abs. 2 Satz 1 NKWG über die Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des § 15 Abs. 2 Satz 3

NKWG über die Beachtung der Gemeindegrenzen. Nach § 15 Abs. 2 Satz 2 NKWG sollen die Wahlbereiche jedoch so gebildet werden, dass die Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlbereiche nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben und unten beträgt. Bei der durch den o. a. Beschluss bestimmten Bildung von neun Wahlbereichen besteht jedoch im Wahlbereich 7 –Gemeinde Adendorf/Samtgemeinde Scharnebeck- mit 24.681 Einwohner zur durchschnittlichen Zahl von 19.396 Einwohnern je Wahlbereich eine Abweichung um 27,25 % zum Durchschnittswert. Die durch § 15 Abs. 2 Satz 2 NKWG zugelassene Schwankungsbreite zu der durchschnittlichen Bevölkerungszahl wird damit um 2,25 % überschritten.

Gewisse Größenunterschiede der Wahlbereich werden zwar vom Gesetz in dem gesetzten Rahmen zugelassen. Sie verstoßen insoweit nicht gegen den Wahlrechtsgrundsatz der gleichen Wahl. Sehr starke Abweichungen von diesem Rahmen können sich jedoch auf die Erfolgsaussichten der jeweiligen Bewerber auswirken (vgl. VG Stade, Urteil vom 31.03.1987 – 1 VG A 559/86). Die in § 15 Abs. 2 Satz 2 NKWG festgelegte Sollgrenze ist deshalb eng auszulegen. Eine etwaige Überschreitung der Sollgrenze ist nur dann gerechtfertigt, wenn im Einzelfall aufgrund eines atypischen Sonderfalles eine Abweichung ausnahmsweise erforderlich wird. Dies wäre beispielsweise bei einer Abweichung um ein Prozent gegeben, wenn dadurch die räumlichen Zusammenhänge gewahrt bleiben (vgl. Kegler, Das Kommunalwahlrecht in Niedersachsen, Darstellung, S. 117) und eine der übrigen oben genannten Anforderungen diese Abweichung bedingt.

In dem Beschluss vom 14.11.05 sind keine schwerwiegenden Gründe, die ein derart hohes Abweichen von der Sollgrenze des § 15 Abs. 2 Satz 2 NKWG begründen könnten, aufgezeigt worden. Da die Chancengleichheit von Wahlbewerbern nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG Verfassungsrang hat, tritt die im Verlauf der Erörterung zu diesem Beschluss angegebene Bewahrung der Kontinuität der Wahlbereichseinteilung dahinter zurück.

Letztlich ist zu berücksichtigen, dass es dem Landkreis Lüneburg möglich wäre, eine sämtliche Vorgaben des NKWG erfüllende Einteilung der Wahlbereiche vorzunehmen.

Bei der Ausübung des mir bei der Beanstandung von Beschlüssen der Landkreise gegebenen Ermessens habe ich zu berücksichtigen, dass die Kommunalaufsicht nach § 69 Abs. 1 NLO die Landkreise in ihren Rechten schützt und die Erfüllung der Pflichten zu sichern hat. Dabei ist die Aufsicht so zu handhaben, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude nicht beeinträchtigt werden.

Das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nach Art. 57 Abs. 5 i. V. m. Art. 2 Abs. 2 NV macht es jedoch nahezu unumgänglich, bei eindeutigen Rechtsverstößen tätig zu werden. Tragende Gründe, hiervon ausnahmsweise Abstand zu nehmen, sind für mich nicht ersichtlich.

Zu berücksichtigen ist, dass die dem Gesetz widersprechende Einteilung der Wahlbereiche in einem Wahlprüfungsverfahren zur Ungültigkeit der Wahl und damit nach § 42 NKWG zu einer Wiederholungswahl führen kann. Die hierdurch entstehenden Kosten müssen ebenfalls vermieden werden.

Eine kommunalaufsichtliche Beanstandung wäre auch das mildeste und geeignete Mittel, weil sie von den möglichen kommunalaufsichtlichen Mitteln den geringsten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellt und die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes bewirkt. Die im Rahmen einer Beratung im Erlass vom 01.11.2005 bereits dargelegten rechtlichen Anforderungen wurden nicht berücksichtigt, sodass eine erneute Beratung nicht in Betracht kommt.“

Aufgrund dieser eindeutigen Rechtslage muss davon ausgegangen werden, dass das MI nach Ablauf der gesetzlich vorgegebenen Frist zur Anhörung am 31.01.2006 den Beschluss des Kreistages vom 14.11.2005 beanstandet. Nach § 72 Satz 2 NLO dürfen beanstandete Maßnahmen nicht vollzogen werden. Die Verwaltung empfiehlt daher der Rechtsauffassung des MI zu folgen und wie ursprünglich vorgeschlagen zu beschließen.

Abschließend ist mitzuteilen, dass zwischenzeitlich die amtliche Einwohnerzahl zum Stand 30.06.2005 vorliegt, die allein als Grundlage für die Wahlbereichseinteilung maßgeblich ist. Als Anlage ist die entsprechend aktualisierte Fassung des „Vorschlag 5 Wahlbereiche“ beigefügt.

Ergänzende Sachdarstellung vom 30.01.2006:

Der Vorschlag mit 5 Wahlbereichen wurde für den Bereich der Stadt Lüneburg abgeändert. Nun wurden die Wahlbereiche 1 und 2 sowie 3 und 4 zusammengelegt, um die räumlichen Zusammenhänge zu wahren.

Als Alternative ist die Einteilung des Wahlgebietes in 7 Wahlbereiche denkbar. Auch bei dieser Alternative werden alle Wahlrechtsgrundsätze eingehalten. Bei dieser Variante wäre jedoch die Stadt Lüneburg stärker betroffen, da hier eine Einteilung in drei Wahlbereiche notwendig wäre. Um möglichst geringe Differenzen zwischen der Stadtrats- und Kreistagswahl zu haben, müsste der Wahlbereich 2 geteilt werden und den Wahlbereichen 1 und 4 zugeordnet werden. Zu bedenken ist hierbei, dass sich speziell für die Stadt Lüneburg ein höherer organisatorischer Aufwand ergibt.

Die überarbeitete Fassung mit den 5 Wahlbereichen und die neue Fassung mit 7 Wahlbereichen sind als Anlage beigefügt.