



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR INNERES, DIGITALISIERUNG UND MIGRATION
DER AMTSCHIEF



Innenministerium Baden-Württemberg • Pf. 10 34 65 • 70029 Stuttgart

Herrn Landrat
Roland Bernhard
Landratsamt Böblingen
Parkstraße 16
71034 Böblingen

Datum 08. Nov. 2019

Durchwahl 0711 231-4

Aktenzeichen 2-2206.1/50

(Bitte bei Antwort angeben)

Info an KTag/BM

Änderung kommunalwahlrechtlicher Vorschriften für Bürgermeisterwahlen

Sehr geehrter Herr Landrat,

lieber Herr Bernhard,
haben Sie vielen Dank für Ihr Schreiben vom 8. Oktober 2019 an Herrn Minister Thomas Strobl, mit dem Sie auf die Auswirkungen zunehmender Wahlanfechtungen von Bürgermeisterwahlen hinweisen und Vorschläge zu Änderungen des Kommunalwahlrechts unterbreiten. Herr Minister hat mich gebeten, Ihnen zu antworten.

Ich habe großes Verständnis dafür, dass die in den letzten Jahren zunehmende Zahl von Wahlanfechtungen und die damit verbundene Verzögerung des Amtsantritts der Gewählten zu Unmut und Unverständnis bei Bürgern und kommunalen Amtsträgern gleichermaßen führt. Änderungen der aus gutem Grund getroffenen gesetzlichen Regelungen bedürfen jedoch einer sorgfältigen Prüfung und einer Abwägung aller relevanten Gesichtspunkte. Zu Ihren Vorschlägen möchte ich auf Folgendes hinweisen:

1. Unterstützungsunterschriften in Gemeinden bis zu 20.000 Einwohnern

Zur Eindämmung von nicht ernsthaften Bewerbungen wurde durch Gesetz vom 20. März 1997 u. a. vorgeschrieben, dass Bewerber für Bürgermeisterwahlen in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern eine gewisse Anzahl von Unterstützungsunterschriften wahlberechtigter Bürger vorlegen müssen. Im Vorfeld dieser Gesetzesänderung und in den damaligen parlamentarischen Beratungen wurde intensiv darüber diskutiert, ob das Unterschriftenquorum auch für kleinere Gemeinden gelten soll.

Informationen zum Schutz Ihrer personenbezogenen Daten finden Sie unter: <https://im.baden-wuerttemberg.de/datenschutz>

Auf Wunsch werden Ihnen diese Informationen auch in Papierform zugesandt.

Der Landtag hat sich dann mit breiter Mehrheit dafür entschieden, ein Unterschriftenquorum nur für Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern einzuführen. Damit sollte – so die Gesetzesbegründung – vor allem vermieden werden, dass Bewerber in kleineren Gemeinden sich um die Unterstützung gesellschaftlicher Gruppen vor Ort bemühen müssen, was die Gefahr birgt, nicht mehr als unabhängig zu gelten. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Anonymität der Unterstützer in größeren Städten eher gewährleistet ist. Ein weiteres Argument waren die praktischen Schwierigkeiten auswärtiger Bewerber, in kleineren Gemeinden ohne Unterstützung von Wahlkampfhelfern die nötigen Unterstützungsunterschriften zu sammeln.

Durch die 1997 eingeführten Änderungen ist es gelungen, die Zahl sogenannter „Juxkandidaten“ und „Dauerbewerber“ bei Bürgermeisterwahlen deutlich zu reduzieren. Die von manchen damals geäußerte Befürchtung, diese Personen würden sich dann auf Gemeinden unter 20.000 Einwohnern konzentrieren, hat sich bisher nicht bestätigt. Dass in Einzelfällen auch Personen kandidieren, die das Amt des Bürgermeisters nicht ernsthaft anstreben, kommt natürlich vor, ist aber im Interesse des freien Zugangs zum Amt des Bürgermeisters, der in Baden-Württemberg eine lange Tradition hat, hinzunehmen.

Bisher wurde deshalb keine Notwendigkeit gesehen, ein Unterschriftenquorum auch für Gemeinden bis zu 20.000 Einwohnern einzuführen, zumal die oben dargelegten Argumente weiterhin ihre Berechtigung haben. Ich teile jedoch Ihre Auffassung, dass darauf geachtet werden muss, dass nicht die demokratische Wahl ins Lächerliche gezogen und das Amt des Bürgermeisters dadurch beschädigt wird. Ich darf Ihnen deshalb versichern, dass das Innenministerium die weitere Entwicklung genau beobachten wird. Sollten in kleineren Gemeinden nun verstärkt Bewerber auftreten, die das Amt des Bürgermeisters nicht ernsthaft anstreben, könnte die Einführung eines Unterschriftenquorums auch in Gemeinden unter 20.000 Einwohnern in Betracht gezogen werden.

2. Voraussetzung der Ernsthaftigkeit einer Bewerbung

Ihr Gedanke, dass sich – unabhängig von der Beibringung von Unterstützungsunterschriften – nur ernsthafte Kandidaten für die Bürgermeisterwahl bewerben können sollen, ist im Hinblick auf den Zweck der Wahl zwar durchaus berechtigt. Wenn man indes am freien Zugang zum Amt des Bürgermeisters, also ohne Eignungsanforderungen, festhalten will, lässt sich dies jedoch kaum in wirksamer und rechtssicherer

Weise bewerkstelligen. Denn auch exzentrische oder in der öffentlichen Wahrnehmung ungeeignete Bewerber streben oftmals aus ihrer persönlichen Sicht das Bürgermeisteramt ernsthaft an bzw. stellen dies nach außen so dar. Mit einer gesetzlichen Konkretisierung des Begriffs „Bewerber“ oder einer vom Bewerber vorzulegenden entsprechenden Erklärung könnten deshalb allenfalls Kandidaten ausgeschlossen werden, die bereits bei der Bewerbung erklären, im Falle ihrer Wahl die Wahl nicht anzunehmen.

Außerdem ist zu bedenken, dass aufgrund der Rechtsschutzgarantie des Artikels 19 Absatz 4 des Grundgesetzes und des Artikels 67 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg Personen, die nicht zur Bürgermeisterwahl zugelassen werden, die Möglichkeit haben müssen, diese Entscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen. Bei einer Nichtzulassung aus Gründen, die von einer Bewertung oder Prognose abhängen, würde dies voraussichtlich häufig zu gerichtlichen Auseinandersetzungen mit ungewissem Ausgang führen. Dies kann weder im Interesse der Gemeinden noch der übrigen Kandidaten sein. Insofern spricht viel dafür, auch eher „fragwürdige“ Kandidaten, die die formalen Voraussetzungen erfüllen, zur Wahl zuzulassen und es letztlich den Wählern zu überlassen, mit ihrer Stimmabgabe über die Eignung dieser Personen zu entscheiden. Die Erfahrungen zeigen, dass die Wähler zu einer vernünftigen Beurteilung auch in der Lage sind, nachdem diese Kandidaten in der Vergangenheit in der Regel nur einen geringen Anteil der Stimmen erhalten haben.

3. Ermöglichung des Amtsantritts von Bürgermeistern bereits nach Feststellung der Gültigkeit der Wahl durch die Wahlprüfungsbehörde

Das kommunalrechtliche Amt und das Beamtenverhältnis des Bürgermeisters werden unmittelbar durch Wahl begründet. Es entspricht deshalb rechtsstaatlichen Grundsätzen, dass das Amt erst angetreten werden kann, wenn die Wahl rechtsgültig ist. Die Situation ist auch nicht vergleichbar mit der Anfechtung einer Gemeinderats- oder Kreistagswahl. Der Bürgermeister ist im Regelfall hauptamtlicher Beamter auf Zeit. Würde die Wahl im gerichtlichen Verfahren für ungültig erklärt – was zwar selten vorkommt, aber auch nicht ausgeschlossen werden kann – hätte dies für einen im Amt befindlichen Bürgermeister weitaus gravierendere Auswirkungen als für die ehrenamtlichen Gemeinde- und Kreisräte. Die in diesem Fall erforderliche „Rückabwicklung“ des Beamtenverhältnisses würde zudem schwierige Rechtsfragen aufwerfen.

Die abweichende Sonderregelung in § 32 Absatz 4 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes für Gemeinde- und Kreisräte, die ihr Amt schon nach Feststellung der Gültigkeit der Wahl durch die Wahlprüfungsbehörde oder nach ungenutztem Ablauf der Wahlprüfungsfrist antreten, wurde bereits durch Gesetz vom 16. Juni 1958 geschaffen. Grund hierfür war, dass damals aufgrund von Wahlanfechtungen verschiedene neu gewählte Gremien über längere Zeit ihre Arbeit nicht aufnehmen konnten und statt dessen die bisherigen, teilweise demokratisch nicht mehr legitimierten Räte weiter amtierten. Damals hat man jedoch, ebenso wie bei späteren Rechtsänderungen, aus rechtlichen und grundsätzlichen Erwägungen bewusst davon abgesehen, diese Regelung auch für den Bürgermeister zu übernehmen. Dies ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien.

Für die von Ihnen angesprochenen Fälle, in denen aufgrund der Feststellung der Gültigkeit der Bürgermeisterwahl durch die Wahlprüfungsbehörde mit relativ großer Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass die Wahl auch im gerichtlichen Verfahren Bestand haben wird, wurde die Regelung des § 48 Absatz 3 der Gemeindeordnung (GemO) geschaffen. Danach kann der Gewählte vom Gemeinderat zum Amtsverweser im Beamtenverhältnis auf Zeit mit nahezu allen Rechten eines Bürgermeisters – mit Ausnahme des Stimmrechts im Gemeinderat – bestellt werden. Mit dieser Regelung wird sowohl rechtsstaatlichen Erfordernissen als auch den berechtigten Interessen der Beteiligten in angemessenem Umfang Rechnung getragen. Im Übrigen ist diese Regelung auch nur in den Fällen einschlägig, in denen ein neuer Bürgermeister gewählt wird. Geht es um die Gültigkeit der Wiederwahl eines amtierenden Bürgermeisters, führt dieser die Geschäfte mit allen Rechten fort (§ 42 Absatz 5 Satz 1 GemO).

4. Ausschluss von geschäftsunfähigen Personen

Die landesrechtlichen Vorschriften über den Wahlrechts- und Wählbarkeitsausschluss von Personen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer bestellt ist, wurden durch das Gesetz vom 4. April 2019 zunächst ausgesetzt, nachdem das Bundesverfassungsgericht am 29. Januar 2019 den entsprechenden Ausschlussbestand im Bundeswahlgesetz für verfassungswidrig erklärt hatte. Der Bundesgesetzgeber hat mittlerweile durch Gesetz vom 18. Juni 2019 den Wahlrechtsausschluss von betreuten Personen im Bundestags- und Europawahlrecht aufgehoben und dabei nicht zwischen aktivem und passivem Wahlrecht unterschieden. Das Innenministerium wird jedoch im Rahmen der noch ausstehenden endgültigen landesgesetzlichen

Regelung prüfen, ob für betreute oder geschäftsunfähige Personen ein Wählbarkeitsausschluss bei der Bürgermeisterwahl möglich ist.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "Ihr Andreas Schütze". The signature is written in a cursive style with a prominent initial 'I' and a stylized 'S'.

Andreas Schütze