



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

Der Geschäftsführer

W. Städte- und Gemeindebund NRW Postfach 10 11 43 40002 Düsseldorf

Präsidentin des Landtages NRW
Frau Carina Gödecke, MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Postfach 10 11 43 40002 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-203
40474 Düsseldorf
Telefon 0211-4587-1
Telefax 0211-4587-292
E-mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-mail: HG.vorlesung@kommunen-in-nrw.de
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 1 vlt/
Ansprechpartner: GF von Linnep
Durchwahl 0211-4587-123

21. Januar 2013

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes in Verbindung
mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie
Ihr Schreiben vom 12.12.2012; Az.: I.1/A11-V.6

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
**NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
16/376**

A11

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu den im Betreff genannten Gesetzesvorhaben Stellung nehmen zu können. Mit Blick auf den Jahreswechsel und die eingeräumte Frist zur Stellungnahme war es nicht möglich, die Gesetzesvorhaben in den zuständigen Gremien des Verbandes zu diskutieren. Insofern erfolgt die Stellungnahme vorbehaltlich einer weiteren Beschlusslage der Gremien des Verbandes.

I. Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (Lt-Drs. 16/120)

Zu diesem Gesetzentwurf hatten die kommunalen Spitzenverbände als Arbeitsgemeinschaft bereits mit Schreiben vom 07.08.2012 Stellung genommen. Die Stellungnahme ist in der Anlage 1 nochmals beigelegt.

II. Gesetzentwurf zur Stärkung der kommunalen Demokratie

1. Kernpunkt des Gesetzes ist die Zusammenlegung der Wahlen der kommunalen Vertretungen mit den Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten. Diese politische Zielsetzung wird – soweit ersichtlich – parteiübergreifend unterstützt (vgl. Plenarprotokoll vom 29.11.2012, Lt-Drs. 16/15). Die Debatte über die Trennung der Wahlzeiten von kommunalen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten ist stets kontrovers geführt worden. Der Städte- und Gemeindebund NRW hatte sich mehrheitlich immer für eine 8-jährige Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten eingesetzt. Mit dieser Forderung konnte er sich jedoch bei den Beratungen über das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 09.10.2007 nicht durchsetzen, obwohl es hierfür gute Gründe gibt (Kontinuität der Amtsführung, Stärkung der Attraktivität des Amtes, größeres Interesse für Bewerber aus der freien Wirtschaft). Auch für die jetzt beabsichtigte Zusammenlegung der Wahlen gibt es durchaus gute Gründe: Die Wahlbeteiligung bei den Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten war in der Vergangenheit erschreckend gering; Rat und Verwaltung und

an deren Spitze der Hauptverwaltungsbeamte bilden in der Tat nach der Kommunalverfassung NRW eine Verantwortungsgemeinschaft. Dies wird angesichts einer vielfach zu beobachtenden Konfrontationshaltung vor Ort zu Recht hervorgehoben. Wichtig erscheint uns, dass in diesem zentralen Punkt der Kommunalverfassung ein breitest möglicher Konsens erzielt wird, der weitere Änderungen – je nach Mehrheit im Landtag NRW – in dieser Frage ausschließt. Dies gilt auch für die Anregung, die Wahlzeiten der Kommunalvertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten generell auf 6 Jahre zu verlängern. Sofern hierüber kein parteiübergreifender Konsens erzielt werden kann, sollte die Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, zumal die im Jahr 2014 gewählten Kommunalvertretungen eine Wahlzeit bis zum Jahr 2020 innehaben. Angesichts zur Tatsache, dass viele ehrenamtlich Tätige vor langfristigen Bindungen eher Abstand nehmen, könnten die Erfahrungen bei der Kommunalwahl 2014 in weitere Beratungen hinsichtlich der Länge der Wahlzeiten, in der Kommunalvertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten berücksichtigt werden.

2. § 65 Abs. 5 (neu) enthält eine Regelung für den Fall, dass die Amtszeit des Hauptverwaltungsbeamten vorzeitig endet. Der Nachfolger wird in diesem Fall bis zum Ende der nächsten Wahlperiode des Rates gewählt, es sei denn, die Amtszeit des Nachfolgers beginnt innerhalb der ersten zwei Jahre der Wahlperiode des Rates. In diesem Fall endet sie mit dem Ende der laufenden Wahlperiode. Dies bedeutet, dass der Nachfolger nur für 3 bzw. 4 Jahre gewählt wird. Für eine solch kurze Wahlzeit wird sich kein geeigneter Kandidat finden lassen. Der Gesetzgeber sieht dies im Übrigen auch so, wenn er bei der Beurteilung der verschiedenen Varianten der erstmaligen Zusammenführung der Kommunalwahlen (Variante A – 2019) ausführt:

Zitat (Lt.-Drs. 16/1468, S. 17): „Bei der einmaligen Verkürzung der Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten auf ca. 3,7 Jahre würde das gesetzgeberische Ziel der Zusammenlegung der Wahlen von kommunalen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten schneller (im Jahre 2009) erreicht, ohne dass verfassungsrechtliche Risiken ersichtlich sind. Eine derart kurze Amtszeit erscheint jedoch – nicht zuletzt aus versorgungsrechtlichen Gründen – für mögliche Kandidaten nicht zumutbar“.

Insofern sollte u.E. der letzte Halbsatz des § 65 Abs. 5 Satz 1 und § 65 Abs. 5 Satz 2 gestrichen werden. Ebenso wären die Übergangsregelungen entsprechend anzupassen. Die wenigen Einzelfälle, die dann zu einer Verlängerung der Wahlperiode der Hauptverwaltungsbeamten führen, sind – auch mit Blick auf die damit verbundene Kontinuität der Arbeit – hinnehmbar. Die Regelung entspräche dann der Rechtslage, die bis zum GG-Reformgesetz 2007 Geltung hatte.

3. § 65 Abs. 6 regelt, dass nach Ablauf des 51. Monats nach der allgemeinen Kommunalwahl eine weitere Wahl nicht mehr stattfindet. Diese Regelung würde nach Verabschiedung des Gesetzes auch für die im Jahr 2009 stattgefundenen Kommunalwahlen gelten. Allerdings gab es bereits vor dem Jahr 2009 Situationen, in denen der Bürgermeister vor den allgemeinen Kommunalwahlen gewählt wurde. Dem Städte- und Gemeindebund NRW sind Konstellationen bekannt, in denen die Hauptverwaltungsbeamten im Januar bzw. Februar 2008 gewählt wurden. Deren Amtszeit endet dementsprechend im Januar/Februar 2014. § 65 Abs. 6 (neu) verhindert, dass sie sich rechtzeitig zur Wiederwahl stellen können. Vielmehr werden sie mit Ablauf ihrer Amtszeit arbeitslos und müssen als Bürgermeister a.D. ihren Wahlkampf führen und finanzieren. Diese Schlechterstellung im Vergleich zu anderen Bewerbern ist u.E. nicht gerechtfertigt und bedarf der Korrektur. Diese Korrektur könnte durch eine Ergänzung der Übergangsregelungen dahingehend vorgenommen werden, dass die Vorschrift des § 65 Abs. 6 (neu) erst ab den Kommunalwahlen 2014 gilt.

4. Für Hauptverwaltungsbeamte ist in § 119 Abs. 5 LBG (neu) eine Änderung dergestalt geplant, wonach ein einmal entstandener Anspruch auf Gewährung eines Ruhegehaltes aus einem früheren Beamtenverhältnis auf Zeit bestehen bleibt, auch wenn sich daran ein Beamtenverhältnis auf Zeit nahtlos anschließt und dieses neue Beamtenverhältnis durch Entlassung endet. Hiermit übernimmt der Gesetzgeber die Rechtsauffassung des Innenministeriums NRW, die diese mit Runderlass vom 02.06.2008 (Az.: 31-42.08.10/01-3-4391/08(0)) in Abstimmung mit dem Finanzministerium NRW vertreten hat. Die gesetzliche Klarstellung wird begrüßt. Zudem wird hiermit die Attraktivität des Amtes gesteigert. Potentielle Kandidaten haben die Option, zu einem späteren Zeitpunkt in die Privatwirtschaft zu wechseln, ohne dass erdiente Pensionsansprüche verlustig gehen.

Problematisch ist allerdings die hiermit verbundene Ungleichbehandlung im Bezug auf die „übrigen kommunalen Wahlbeamten“ (§ 120 LBG). Diese Ungleichbehandlung bedarf einer sachlichen Rechtfertigung, für die die Gesetzesbegründung keine Anhaltspunkte liefert.

5. § 24 des Abgeordnetengesetzes soll für Bürgermeister und die übrigen kommunalen Wahlbeamten, die in den Bundestag gewählt worden sind, entsprechend gelten (§§ 119 Abs. 9, 120 Abs. 3 Satz 2 LBG (neu)). Damit wird hinsichtlich der Wiederverwendung von Beamten nach Beendigung des Mandats im Deutschen Bundestag die gleiche Rechtslage erreicht, die bereits für die Mitgliedschaft im Landtag galt. Die Regelung ist sinnvoll, da kein Grund ersichtlich ist, Bundestags- und Landtagsmandat unterschiedlich zu behandeln.
6. Die beamtenrechtlichen Übergangsregelungen (Artikel V) sehen in § 5 vor, dass Hauptverwaltungsbeamte, deren Amtszeit zwischen dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten Vertretungen und dem 20. Oktober 2015 endet und die ihre Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit zum Ende der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen im Jahr 2014 verlangen, zu diesem Termin in den Ruhestand treten, sofern sie die Voraussetzungen des § 119 Abs. 4 Satz 3 LBG erfüllen und die Entlassung bis zum 31.10.2013 beantragen; die Zeit bis zum regulären Ende der Amtszeit wird dabei auf die Wartezeit nach § 119 Abs. 4 Satz 3 LBG angerechnet und erhöht die ruhegehalttsfähige Dienstzeit.

Damit wird dem Anspruch des Bürgermeisters auf ungeschmälerte Wahrnehmung seines Amtes bis zum Ablauf der Wahlzeit genügt. Bürgermeistern wird ein eigenes Entscheidungsrecht eingeräumt, ob sie ihre volle Wahlperiode leisten wollen oder bis zum 31.10.2013 ihre Entlassung bei der Aufsichtsbehörde beantragen. Sie sind nicht verpflichtet, von der Übergangsregelung Gebrauch zu machen, sondern dürfen ihre volle Wahlperiode leisten. Diese Regelung wird von Seiten des Städte- und Gemeindebundes NRW auch unter Beachtung der unterschiedlich beurteilten verfassungsrechtlichen Problematik der gesetzgeberischen Einflussnahme auf die Länge der Wahlperiode mitgetragen. Einigkeit besteht in der Beurteilung, dass die Regelung verfassungsrechtlich im Hinblick auf die Beamtenstellung der Betroffenen als verfassungskonform anzusehen ist. Mit der Ermöglichung des vorzeitigen Rücktritts wird die Entscheidungsmacht in die Hände des Wahlvolkes gelegt. Insofern liegt auch keine Verletzung des Prinzips der Volkssouveränität vor. Unterschiedlich beurteilt wird die durch den Gesetzgeber ermöglichte Verkürzung der Wahlzeit in Bezug auf die rechtsstaatliche Komponente des Demokratieprinzips. Hier kommt zumindest ein wissenschaftliches Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Rechtfertigungsgründe stark genug sind, um den Eingriff zu rechtfertigen. Insofern liegt eine im juristischen Sprachgebrauch „vertretbare“ Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit vor.

§ 5 von Artikel 5 des Gesetzentwurfes ist dahingehend zu ergänzen, dass im Fall der Wiederwahl die versorgungsrechtliche Anrechnung in § 119 Abs. 4 Satz 3 LBG nicht angerechnet wird. Die Anrechnung macht nur Sinn für den Fall, dass der Entschluss, sich vorzeitig zur Wiederwahl zu stellen, nicht von Erfolg gekrönt wird.

III. Änderungsantrag der CDU-Fraktion vom 03.12.2012

1. Zu dem Vorschlag der CDU-Fraktion, die Wahlzeiten der Kommunalvertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten generell auf 6 Jahre zu verlängern, hatten wir uns schon im Zusammenhang mit der Stellungnahme zum Gesetz zur Stärkung der Demokratie (s. oben unter II 1) geäußert.
2. Des Weiteren sieht der Vorschlag der CDU die Einführung einer Sperrklausel von 3 % vor. Dies wird damit begründet, dass hierdurch die Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage gesichert würde. Die Allzuständigkeit der kommunalen Vertretungen mache es unerlässlich, dass die Gemeindevertretungen in der Lage seien, die ihnen per Verfassung zugewiesenen Aufgaben erledigen zu können. Bei der derzeitigen Fragmentierung der Kommunalvertretungen sei dies in Zukunft nicht mehr zu gewährleisten. Eine Sperrklausel schütze daher präventiv die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung. Hinzu kämen die regionalen Besonderheiten in Nordrhein-Westfalen mit einer Vielzahl von Großstädten, in denen sich Fraktionen in zweistelliger Höhe zum Teil befinden.

Die im Änderungsantrag der CDU-Fraktion dargelegte Argumentation reicht nach unserer Auffassung nicht aus, um die sehr eindeutigen Vorgaben der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes NRW und des Bundesverfassungsgerichtes zu erfüllen. Der Verfassungsgerichtshof NRW hat mit Urteilen vom 06.07.1999 und 16.12.2008 (VerfGH 14/98, 15/98 und 12/08) festgestellt, dass die Annahme einer drohenden Funktionsunfähigkeit eine Prognose darstelle, für die der Gesetzgeber alle Gesichtspunkte heranziehen und abwägen müsse, die in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die Einschätzung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel erheblich seien. Für eine hinreichende Prognose reiche es nicht aus, dass bei abstrakter Betrachtung die theoretische Möglichkeit nicht auszuschließen ist, der Wegfall einer Sperrklausel könne zum Einzug zahlreicher kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die Kommunalvertretungen führen und dadurch die Bildung der notwendigen Mehrheiten für Beschlussfassungen und Wahlen erschweren oder gar verhindern. Regelt der Gesetzgeber den Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen in einer Weise, welche die Chancengleichheit der politischen Parteien und Wählervereinigungen verändern kann, sind seinem Entscheidungsspielraum besonders enge Grenzen gesetzt:

- Er muss die Aufgaben ermitteln und bewerten, welche den Kommunalvertretungen verblieben sind.
- Er muss auf die Beschlüsse und Wahlen abstellen, die die Kommunalvertretungen zu fassen bzw. durchzuführen rechtlich verpflichtet sind.
- Er muss diesen Befund mit dem Befund in anderen Ländern, deren Kommunalwahlrecht keine Sperrklausel kennt, vergleichen.
- Er muss abschätzen, wie es um die Erfüllung der Aufgaben angesichts der Landesstruktur des bürgerschaftlichen Engagements des Verhaltens einzelner Personen, Gruppen und Fraktionen und angesichts einer möglichen Zersplitterung in den Kommunalvertretungen stehen wird.
- Er muss sich hierbei um die Erfassung und Verarbeitung der Empirie bemühen.
- Er darf sich nicht mit einer abstrakten, gewissermaßen schematischen Beurteilung begnügen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 13.02.2008 – 2 BvK 1/07 – entschieden, dass die 5-%-Klausel des schleswig-holsteinischen Kommunalwahlgesetzes gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit verstoße. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane könne eine solche Sperrklausel bei Kommunalwahlen rechtfertigen. Für eine solche Erforderlichkeit sei jedoch nach den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nichts ersichtlich.

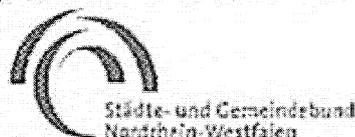
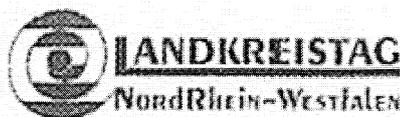
Angesichts der vorgenannten klaren Aussagen der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist u.E. vor der Einführung einer neuen Sperrklausel eine eingehende empirische Untersuchung hinsichtlich der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen in NRW erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen



Hans-Gerd von Lenne

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW



Herrn Christian Dahm MdL
Vorsitzender des Ausschusses
für Kommunalpolitik im
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 45
40002 Düsseldorf

Per e-mail:
Anhörung@Landtag.nrw.de

Städte- und Gemeindebund NRW
Ansprechpartner:

Anna Weimann (StGB NRW)
Tel.-Durchwahl: (0211) 4557-226
Fax-Durchwahl: (0211) 4557-211
E-Mail:
anna.weimann@kommunen-in-nrw.de

Dr. Marco Kuhn (LKT NRW)
Tel.-Durchwahl: (0211) 96308-300
Fax-Durchwahl: (0211) 96308-7-300
E-Mail: kuhn@lkt.nrw.de

Regine Messner (StGB NRW)
Tel.-Durchwahl: (0221) 3 77 1-249
Fax-Durchwahl: (0221) 3 77 1-7249
E-Mail:
Regine.Messner@staedtebund.de

AZ 12 024 00

7. August 2012

**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes,
Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten, Drucksache 16/120**
Ihr Schreiben vom 5. Juli 2012

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

§ 42 Abs. 2 KWahlG NRW differenziert zwischen aktivem und passivem Wahlrecht. Während das Wählerverzeichnis im Falle einer Wiederholungswahl 6 Monate nach der für ungültig erklärten Wahl aktualisiert wird, verbleibt es bei den alten Wahlvorschlägen. Dadurch wird das aktive Wahlrecht stärker geschützt als das passive Wahlrecht. Der Gesetzentwurf will diese Differenzierung aufheben, indem bei einer Wiederholungswahl neue Wahlvorschläge eingereicht werden können, sofern sechs Monate nach der für ungültig erklärten Wahl vergangen sind.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hält die in § 42 Abs. 2 KWahlG vorgesehene Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht bei der Wiederholungswahl aus folgenden Erwägungen für sachgerecht:

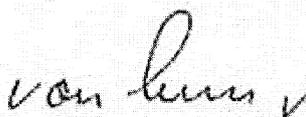
Eine Wiederholungswahl stellt eine Ausnahmesituation dar und zielt auf die Korrektur von konkreten, schwerwiegenden Wahlfehlern ab. Sie ist lediglich dann durchzuführen, wenn bei der Vorbereitung der Wahl oder bei der Wahlhandlung Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, die im jeweils vorliegenden Einzelfall auf das Wahlergebnis im Wahlbezirk oder auf die Zuteilung der Sitze aus der Reserveliste von entscheidendem Einfluss gewesen sein könnten. Daher sieht § 42 Abs. 1 KWahlG im Grundsatz vor, dass die Wiederho-

lungswahl nur in den Wahlbezirken durchzuführen ist, in denen die Unregelmäßigkeit aufgetreten ist. Nur wenn mehr als die Hälfte der Wahlbezirke betroffen sind, ist die Wahl im ganzen Wahlgebiet zu wiederholen.

Diese Regelung zielt also auf einen möglichst weitgehenden Bestand der ursprünglichen Wahl ab. Dementsprechend soll die Wiederholungswahl allein der Korrektur von Wahlfehlern dienen, um der kommunalen Vertretung auf der Grundlage der ursprünglichen, rechtmäßigen Wahlvorschläge die notwendige Legitimität zu verschaffen. Daher ist es konsequent, wenn auch bei der Wiederholungswahl unter denselben Rahmenbedingungen wie bei der für ungültig erklärten Wahl gewählt wird. Die Wahlzeit verlängert sich bei einer Wiederholungswahl nicht, sondern endet turnusgemäß mit der Wahlzeit aller Räte. Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 42 Abs. 2 KWahlG bedeutete faktisch eine Neuwahl. Die Zulassung neuer Wahlvorschläge könnte dazu führen, dass Ratsmitglieder, die bis zur Rechtskraft des Wahlprüfungsverfahrens noch Mitglieder des Rates waren, durch ganz neue Bewerber ersetzt werden könnten. Dies könnte die Kontinuität der Ratsarbeit nicht unerheblich beeinträchtigen.

Mit der Zulassung neuer Wahlvorschläge wäre zudem die Neueinleitung des gesamten Wahlvorschlagsverfahrens verbunden, das nach dem Kommunalwahlgesetz an verschiedene Fristen geknüpft ist und das sowohl für die örtlichen Parteien und Wählergruppen als auch für die kommunalen Wahlbehörden mit erheblichen organisatorischen und personellen Mehrbelastungen verbunden wäre. Bei Zulassung neuer Wahlvorschläge müssten die Parteien und Wählergruppen erneut Nominationsveranstaltungen zur Kandidatenaufstellung durchführen, die Wahlvorschläge müssten unter Beachtung bestimmter Fristen und Formalien bei der Wahlbehörde eingereicht, von dieser geprüft und vom Wahlausschuss zugelassen werden. Dieser hohe organisatorische, personelle, zeitliche und finanzielle Mehraufwand steht aus unserer Sicht nicht im Verhältnis mit der im Gesetzentwurf verfolgten Gleichstellung von aktivem und passivem Wahlrecht in dem Ausnahmefall „Wiederholungswahl“.

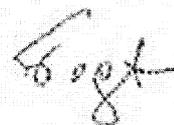
Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung



Hans-Gerd von Lennep
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen



Dr. Helmut Fögt
Beigeordneter
des Städtetages
Nordrhein-Westfalen