

ALPMANN FRÖHLICH Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, Postfach 1260, 48002 Münster

Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 101143

40002 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Unser Zeichen:

Ihr Zeichen:

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/380

A11

Datum: 24.01.2013

Komm.WahlÄG – Anhörung AKo – 01.02.2013

Thesen zur Anhörung im Ausschuss für Kommunalpolitik des Landtages des Landes Nordrhein-Westfalen am 01.02.2013 zum

- **Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Demokratie der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in LT-Drs. 16/1468**
- **Änderungsantrag der Fraktion der CDU zum Gesetzentwurf zu 1. vom 03.12.2012**
- **Entschließungsantrag der Fraktion der FDP zum Gesetzentwurf zu 1. in LT-Drs. 16/1557**

I. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Demokratie der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in LT-Drs. 16/1468

1.

Die vom Gesetzentwurf geplante Parallelisierung der Wahlen zu den Vertretungen (Rat und Kreistag) und der Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister und Landrat) durch einmalige Verlängerung der Wahlperiode der Vertretungen ist grundsätzlich vom Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers für das Kommunalverfassungsrecht gedeckt.

2.

Verfassungsrechtlicher Maßstab ist das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 S. 1 u. S. 2 GG, Art. 2 LVerf NRW). In der Demokratie gibt es nur Herrschaft auf Zeit. Das Demokratieprinzip setzt deshalb periodische Wahlen voraus. Die Verlängerung oder Verkürzung einer laufenden Wahlperiode stellt einen Eingriff in den Kernbereich des demokratischen Grundgedankens dar und ist deshalb unzulässig.

3.

Zulässig ist dagegen eine allgemeine Verlängerung für künftige Wahlperioden, wobei bei Parlamenten überwiegend von einer Obergrenze von fünf Jahren ausgegangen wird. Bei Verwaltungsorganen wie dem Rat und dem Kreistag dürfte eine großzügigere Betrachtungsweise vertretbar sein, zumal die Kommunalwahlperiode in den Ländern teilweise sechs Jahre beträgt (so in Bayern gem. Art. 23 Abs. 1 GLKrWG).

4.

Verfassungsrechtliche Bedenken an den Vorgaben des Gesetzentwurfs LT-Drs. 16/1468 könnten allerdings daraus resultieren, dass die Wahlperiode der Vertretungen nicht allgemein, sondern nur einmalig auf sechs Jahre verlängert werden soll. Deshalb liegt ein Eingriff in das Demokratieprinzip vor, der nach hiesigem Verständnis rechtfertigungsbedürftig ist.

5.

Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung kann sich aus dem mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziel ergeben, durch eine höhere Wahlbeteiligung bei künftigen Wahlen eine stärkere Legitimationsgrundlage für die Hauptverwaltungsbeamten zu schaffen. Kollidieren verfassungsrechtliche Prinzipien ist nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz ein verhältnismäßiger Ausgleich zu schaffen, sodass möglichst beide kollidierenden Belange zur optimalen Wirksamkeit gelangen, d.h. weitestmöglich erhalten bleiben. Die im Gesetzentwurf diskutierten Alternativen (einmalige Verkürzung bzw. einmalige Verlängerung der künftigen Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten) zeigen, dass ein Ausgleich am besten durch die beabsichtigte einmalige Verlängerung der Wahlperiode der Vertretungen erreicht werden kann.

6.

Erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen indes gegen die in Art. 5 § 5 vorgesehene Übergangsregelung, die gewählten Hauptverwaltungsbeamten unter bestimmten Voraussetzungen ein einmaliges Niederlegungsrecht gibt, um eine Parallelität der Wahlen schon zum nächsten Wahltermin in 2014 zu erreichen. Hierdurch verändert der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen für die Dauer der laufenden Amtszeit der in 2009 gewählten Hauptverwaltungsbeamten. Sie entspricht daher in ihren Wirkungen einer unzulässigen Verkürzung einer laufenden Wahlperiode.

7.

Die vom Gesetzentwurf gewünschte politische Homogenität zwischen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, verfassungspolitisch sogar eher unerwünscht (wenn auch vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gedeckt). Die vom Gesetzentwurf hervorgehobene Verantwortungsgemeinschaft wird ergänzt durch ein System von checks

and balances, das durch eine zu starke politische Homogenität der Gemeindeorgane beeinträchtigt werden könnte.

8.

Gegen eine Parallelität der Wahlen spricht aus verfassungspolitischer Sicht vor allem, dass nur der Rat das politische Organ der Gemeinde ist, während der Bürgermeister als Hauptverwaltungsbeamter primär nicht die politischen Interessen, sondern die Interessen der Gemeinde (und des Staates) zu verwirklichen hat.

9.

Die gemeinwohlorientierte Stellung des Bürgermeisters ist durch die 1994 erfolgte Abschaffung der Doppelspitze und die zeitgleich eingeführte Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten gestärkt worden. Hierdurch hat sich die Kommunalverfassung NRW von der norddeutschen Ratsverfassung hin zur süddeutschen Bürgermeisterverfassung entwickelt. Die durch das GO-Reformgesetz 2007 vorgenommene Entkoppelungen der Wahlen war die logische Fortführung dieser Entwicklung. Der Landesgesetzgeber sollte sich entscheiden, ob er langfristig eine starke Vertretung (Modell: Ratsverfassung) oder einen starken Hauptverwaltungsbeamten (Modell: Bürgermeisterverfassung) will. Da die letzte Änderung erst in einer Wahlperiode praktiziert wurde, erscheint zweifelhaft, ob die hierfür erforderliche Entscheidungsgrundlage in zeitlicher Hinsicht ausreichend ist. Das Wahlrecht sollte nicht zum Experimentierfeld des Gesetzgebers werden.

10.

Der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Wahlen zu den Vertretungen (von ursprünglich durchschnittlich über 75 % und über 65 % in den 80er Jahren auf zuletzt 52,4 % in 2009) zeigt, dass mit der Parallelität der Wahlen der Gemeindeorgane allein eine stärkere Legitimationsgrundlage nicht verbunden ist. Der Gesetzgeber wird nicht umhin kommen, über andere Wege der Stärkung des bürgerschaftlichen Elements nachzudenken.

II. Änderungsantrag der Fraktion der CDU

1.

Da der Änderungsantrag der CDU-Fraktion auf das gleiche Ziel wie der Gesetzentwurf der die Regierungskoalition tragenden Fraktionen gerichtet ist (nur mit anderen Wahlperioden) gelten die obigen Ausführungen entsprechend. Da nach dem Änderungsantrag die Wahlperiode der Vertretungen generell auf sechs Jahre verlängert werden soll, werden die oben zu I.4. beschriebenen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich einer möglicherweise unzulässigen Änderung im Einzelfall minimiert. Nach der hier vertretenen Auffassung sind indes beide Wege verfassungsrechtlich vertretbar.

2.

Ein Mehr an Fachkenntnis gegenüber der Verwaltung wird durch eine Verlängerung der Wahlperiode - abweichend von der Begründung des Änderungsantrags - allein voraussichtlich nicht erreicht werden. Hierzu bedürfte es einer empirischen Beurteilung, insbesondere unter Berücksichtigung der vorzeitig aus den Vertretungen ausscheidenden Mandatsträger. Hinsichtlich des Vergleichs mit der Rechtslage in Bayern ist darauf hinzuweisen, dass dort die fachliche Kompetenz der Vertretung in größeren Kommunen durch berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder sichergestellt werden soll (vgl. §§ 40, 41 BayGO).

3.

Die vorgeschlagene Einführung einer Drei-Prozent-Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWahlG ist erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Die im Änderungsantrag behauptete Funktionsstörung in den Vertretungen ohne Sperrklausel ist nach Einschätzung der Rspr. unwahrscheinlich und nicht ausreichend belegt (vgl. dazu zuletzt HbgVerfG, Urt. v. 15.01.2013 - HVerfG 2/11). Anders als beim Bundestag und Landtag, wo die Sperrklausel der Sicherung einer politisch funktionsfähigen Regierung dient, sind Gemeinderat und Kreistag keine Gesetzgebungs-, sondern Verwaltungsorgane. Eine funktionierende Verwaltungstätigkeit ist bereits durch die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten sichergestellt unabhängig von der Sitzverteilung in der Vertretung. Die Schwerfälligkeit in der Meinungsbildung in den Vertretungen darf der Gesetzgeber nicht mit einer Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit gleichsetzen (VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 - VerfGH 12/08, nrwe, Rdnr. 68). Hierfür bedürfte es weiterer tatsächlichen Feststellungen.

III. Entschließungsantrag der Fraktion der FDP in LT-Drs. 16/1557**1.**

Die mit dem Entschließungsantrag der FDP-Fraktion verfolgte Beibehaltung der Entkoppelung der Wahlen der Vertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten hält sich im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens für das Kommunalverfassungsrecht und ist daher verfassungsrechtlich ebenfalls zulässig. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umfasst sowohl eine Parallelisierung von Wahl der Vertretung und Wahl der Hauptverwaltungsbeamten als auch deren Entkopplung. Die Entscheidung hängt vom politischen Willen ab.

2.

Die angestrebte Verlängerung der Amtszeit des Hauptverwaltungsbeamten auf 8 Jahre ist aus hiesiger Sicht ebenfalls keinen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Sie entspricht z.B. der Amtszeit der Bürgermeister in Baden-Württemberg (§ 42 Abs. 3 S. 1 GemO BW).

Die damit verbundene Stärkung der Stellung des Hauptverwaltungsbeamten ist primär eine Entscheidung politischer Zweckmäßigkeit, dürfte aber im Interesse einer erstrebten Kontinuität der Verwaltungstätigkeit grundsätzlich zulässig sein.

gez. Wüstenbecker
(Rechtsanwalt)