



## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

### **15. Sitzung (öffentlich)**

1. Februar 2013

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:50 Uhr

Vorsitz: Christian Dahm (SPD)

Protokoll: Beate Mennekes, Michael Roeßgen (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

**5**

Gesetzentwurf der  
Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/120

In Verbindung mit:

#### **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie**

Gesetzentwurf der  
Fraktion der SPD und der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 16/1468

**– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

Es werden angehört:

*(Die Angabe der Seitenzahlen beziehen sich auf den Beginn der mündlichen Statements.)*

| Institutionen/Verbände   | Sachverständige                    | Stellungnahmen     | Seiten |
|--|------------------------------------|--------------------|--------|
| Städtetag Nordrhein-Westfalen                                  | Dr. Helmut Fogt                    | 16/377             | 5      |
| Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen                   | Hans-Gerd von Lennep               | 16/376             | 7      |
| Landkreistag NRW   | Dr. Marco Kuhn                     | 16/368             | 8      |
| Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik NRW (SGK) | Bernhard Daldrup                   | 16/373             | 9      |
| GRÜNE Alternative in den Räten NRW (GAR)                       | Volker Wilke                       | 16/370             | 11     |
| Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW (VLK)           | Jochen Dürrmann                    | 16/384             | 13     |
| Stadt Bad Salzuflen  | Dr. Wolfgang Honsdorf              | 16/369<br>Neudruck | 14     |
| Stadt Wiehl  | Werner Becker-Blonigen             | 16/394             | 15     |
| RWTH Aachen  | Prof. Dr. Emanuel Richter          | 16/383             | 17     |
| Universität Würzburg   | Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz | 16/388             | 19     |
| Universität Augsburg   | Prof. Dr. Ferdinand Wolenschläger  | 16/375<br>16/389   | 20     |
| Rechtsanwalt, Dortmund   | Stan Pieczka                       | 16/363             | 21     |
| Rechtsanwälte Alpmann Fröhlich, Münster                        | Horst Wüstenbecker                 | 16/380             | 22     |
| 1. Fragerunde  |                                    | ab                 | 23     |
| 1. Antwortrunde  |                                    | ab                 | 27     |
| 2. Fragerunde  |                                    | ab                 | 37     |
| 2. Antwortrunde  |                                    | ab                 | 39     |

| Weitere Stellungnahmen                          |        |
|---|--------|
| Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff                | 16/345 |
| Universität Düsseldorf, Prof. Dr. Martin Morlok | 16/386 |
| komba gewerkschaft nordrhein-westfalen          | 16/392 |

\* \* \*



**Vorsitzender Christian Dahm:** Meine Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich begrüße Sie zur heutigen 15. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Die Tagesordnung liegt Ihnen vor. Der einzige Tagesordnungspunkt lautet:

### **Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

Gesetzentwurf der  
Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/120

In Verbindung mit:

### **Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie**

Gesetzentwurf der  
Fraktion der SPD und der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 16/1468

### **– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –**

Der Gesetzentwurf der Piratenfraktion wurde bereits am 4. Juli 2012 vom Plenum zur alleinigen Befassung an unseren Ausschuss überwiesen, der Gesetzentwurf der regierungstragenden Fraktionen am 29. November 2012. Die Fraktionen haben sich darauf verständigt, beide Gesetzentwürfe in einer gemeinsamen Anhörung von Sachverständigen zu behandeln.

Ich begrüße die Damen und Herren Sachverständigen und danke Ihnen für die uns bereits im Vorfeld zugegangenen schriftlichen Stellungnahmen.

(Sodann folgen organisatorische Hinweise.)

**Dr. Helmut Fogt (Städtetag NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zunächst vielen Dank, dass wir Gelegenheit haben, zu den Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen. Es liegt eine schriftliche Stellungnahme der drei kommunalen Spitzenverbände vor. Insofern kann ich mich kurz fassen und grundsätzlich darauf verweisen.

Wir haben uns eine Arbeitsteilung vorgenommen: Ich werde ein paar grundsätzliche Dinge zu dem Gesetzentwurf von SPD und Grünen sagen, die Kollegen werden zu dem anderen Gesetzentwurf bzw. den Anträgen Stellung nehmen.

Um es gleich vorzuschicken: Das Grundanliegen der Gesetzentwürfe, bis zum Jahr 2020 eine Zusammenlegung der Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten und der Räte herbeizuführen, trifft auf unser Einverständnis, auch was die Gründe und Motive dazu anbelangt – einmal den Aspekt einer möglicherweise höheren Wahlbe-

teilung, wenn beide Wahlen am gleichen Tag stattfinden, und nicht zuletzt verminderte Kosten.

Ein Problem sehen wir bei der vorgesehenen Übergangsregelung für die Jahre 2014 und 2015, was das Angebot in § 5 des Gesetzentwurfs von SPD und Grünen einer vorzeitigen Niederlegung des Mandats seitens der Wahlbeamten betrifft, um die gemeinsame Wahl bereits eine Periode früher zu ermöglichen. Wir haben zwar Verständnis dafür, dass man mit Blick auf 2020 etwas ungeduldig ist und sich fragt, ob das Ganze nicht auch etwas früher geht – dazu gab es unterschiedliche Ansätze und Überlegungen –, aber der jetzt in dem Gesetzentwurf enthaltene Ansatz birgt nach unserem Eindruck zum einen verfassungsrechtliche, zum anderen beamtenrechtliche Probleme und Risiken.

Im Auftrag des Innenministeriums wurden zwei Gutachten vergeben, zum einen an Herrn Prof. Morlok, zum anderen an Herrn Prof. Wolff. Das erste Gutachten von Herrn Prof. Morlok kommt zu einem sehr skeptischen Ergebnis, was die verfassungsrechtliche Seite angeht. Das Stichwort lautet „Beeinträchtigung des Volkswillens in zeitlicher Dimension“. Das erscheint uns plausibel und nachvollziehbar. Im Übrigen finden sich darin kritische Anmerkungen zum Thema „Freiwilligkeit der Entscheidung“ und zum Ergebnis, Stichwort „möglicher Flickenteppich“, was die Bereitschaft oder Nichtbereitschaft der Betroffenen angeht, mit der Konsequenz doch unterschiedlicher Termine.

Auch das in Auftrag gegebene Zweitgutachten vermag die Vorbehalte nach dem Eindruck des Städtetages nicht zu entkräften. In dem Gutachten Wolff finden Sie ebenfalls Begriffe wie „Risiko“ und eine Abwägung, die unter Vorbehalten geschieht. An einer Stelle ist die Rede davon, dass die Rechte des Wahlvolkes nur minimal modifiziert würden. Ich meine, dass die Rechte des Wahlvolkes seitens des Gesetzgebers grundsätzlich nicht modifiziert werden dürfen. Die verfassungsrechtliche Problematik würde im Übrigen auch auf andere Konstruktionen zutreffen, sogar in verstärktem Maße.

Das grundsätzliche beamtenrechtliche Problem der Gleichbehandlung bestätigen die beiden Gutachten, weil man nach unterschiedlicher Anwartschaft zu der gleichen Versorgungsleistung kommt, das eine Mal nach fünf Jahren, das andere Mal nach sechs Jahren. Das ist eine Ungleichbehandlung, die der Rechtfertigung bedarf. Das Gutachten Wolff kommt zu dem Ergebnis, dass die Abwägung knapp zugunsten der vorgeschlagenen Lösung ausgeht. Wenn Sie sich aber die ganze Phalanx der Belege und Erwägungen ansehen, dann ist die Rede davon, dass der Rechtfertigungsgrund für frühzeitig zusammen zu veranstaltende Wahlen nur sehr begrenzt sei. Es sei fraglich, ob die vorgezogene Zusammenlegung wirklich erforderlich sei, und es gebe im Ergebnis weitere beträchtliche Risiken, die mit dieser Lösung verbunden seien. Nach unserem Eindruck bestätigt das Zweitgutachten von Wolff eher die Skepsis, die man bei diesem Vorschlag haben kann.

Das Ganze ist auch nicht nur eine abstrakte rechtliche Diskussion, sondern das Angebot, das der Gesetzgeber den Wahlbeamten und Wahlbeamtinnen unterbreiten will, ist mit Unsicherheiten behaftet; das haben wir der Reaktion der Betroffenen entnehmen können. Man kann es ihnen eigentlich nicht zumuten.

Im Ergebnis unterstützen wir das Grundanliegen mit der Perspektive auf das Jahr 2020, das hier verfolgt wird, haben aber unverändert nicht unerhebliche Probleme mit der vorgeschlagenen Übergangsregelung.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herr Dr. Fogt hat es vorgetragen: Wir unterstützen den Gesetzesentwurf hinsichtlich der Zusammenlegung der Wahlen der kommunalen Vertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten.

Bei der Möglichkeit der vorgezogenen Zusammenlegung der Wahlen im Jahr 2014 sehen auch wir Probleme, was die unterschiedlichen Ergebnisse der Rechtsgutachten angeht. Gleichwohl wird ohnehin der Verfassungsgerichtshof das letzte Wort haben, wenn es überhaupt dazu kommt. Insofern obliegt es letztlich Bewertung des Hohen Hauses, welchem Rechtsgutachten man sich zuneigt. Wir sehen es nicht ganz so skeptisch wie der Kollege Dr. Fogt und würden auch die jetzt gefundene Regelung mittragen. Eventuell wäre zu überlegen, ob man einen Rückzieher dahingehend macht, die Regelung auf die Leute zu beschränken, die nicht mehr zur Wiederwahl antreten wollen.

Ich will mich auf Einzelheiten konzentrieren, da das Grundsätzliche schon gesagt worden ist, und auf die Neuregelung in § 65 Abs. 6 des Gesetzesentwurfs Bezug nehmen, wonach nach Ablauf des 51. Monats nach der allgemeinen Kommunalwahl keine Wahl der Hauptverwaltungsbeamten mehr stattfindet. Das ist grundsätzlich zu begrüßen und durchaus gerechtfertigt. Diese Regelung hat jedoch bezogen auf die Kommunalwahl 2014 für einige Hauptverwaltungsbeamte mehr als unangenehme Folgen.

Wir haben Fälle, in denen die Hauptverwaltungsbeamten Anfang 2008 gewählt wurden. Insofern läuft ihre Wahlzeit im Januar/Februar 2014 aus mit der Folge, dass sie in den Ruhestand treten oder entlassen werden. Sie haben jedenfalls eine Interimszeit von drei bis vier Monaten bis zur Kommunalwahl 2014 zu gewärtigen. Diese Sanktion der betroffenen Hauptverwaltungsbeamten ist wohl nicht gesehen worden, jedenfalls fehlt für diese Konsequenz ein gerechtfertigter Grund. Letztendlich kausal für die missliche Situation ist nur die seinerzeitige Wahl 2008. Man muss sich vorstellen, dass die betroffenen Damen und Herren den Wahlkampf als Bürgermeister a. D. führen, auch mit geringeren finanziellen Mitteln.

Insofern bitten wir darum, eine Lösung herbeizuführen, die unseres Erachtens relativ einfach wäre, indem man die Geltung des neuen § 65 Abs. 6 auf die Zeit nach der Kommunalwahl 2014 verschieben würde. Wir hätten dann zwar in wenigen Fällen eine separate Wahl, aber da es ohnehin nicht möglich ist, 2014 schon zu 100 % gemeinsame Wahlen durchzuführen, halten wir dies unter Berücksichtigung des gesetzgeberischen Ziels, das verfolgt wird, für vertretbar.

Als weiteren Punkt will ich die Regelung in § 119 Abs. 5 LBG ansprechen, wonach ein einmal entstandener Anspruch auf Gewährung eines Ruhegehalts aus einem früheren Beamtenverhältnis auf Zeit bestehen bleibt, auch wenn sich daran ein neues Beamtenverhältnis auf Zeit anschließt. Wir begrüßen die gesetzliche Klarstellung,

sie ist bereits Praxis. Allerdings stützt sich die Praxis nur auf ein Rechtsgutachten der Versorgungskassen und auf einen Runderlass des Finanzministeriums und des MIK. Gleichwohl ist es eine Regelung beamtenrechtlicher Natur für Wahlbeamte.

Wir haben auch noch die übrigen Wahlbeamten, nämlich die Beigeordneten. Im Gesetzentwurf ist eine Gleichbehandlung sowohl der Hauptverwaltungsbeamten als auch der Beigeordneten in Bezug auf die Geltung des § 24 Abgeordnetengesetz verankert. In Bezug auf das Ruhegehalt wird allerdings differenziert. Die Begründung hierfür fehlt in dem Gesetzentwurf. Wir sind der Ansicht, dass unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes eine Gleichbehandlung geboten ist.

Die Hürden der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung in Bezug auf die Sperrklausel habe ich in unserer Stellungnahme angeführt. Bevor man sich diesem Thema widmet, sind erhebliche Vorarbeiten notwendig. Es wäre dann allenfalls zu diskutieren, inwieweit man die bereits jetzt vorgesehene Reduzierung der Anzahl der Ratsmitglieder erweitert oder eine mehrfache Reduzierung möglich macht. Ansonsten sehen wir für die Einführung einer Sperrklausel derzeit keine Möglichkeiten.

**Dr. Marco Kuhn (LKT NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Als dritter Redner der kommunalen Spitzenverbände habe ich den Vorteil, dass ich in weiten Teilen an das anknüpfen kann, was die Vorredner bereits gesagt haben.

Zur vorgeschlagenen Änderung des Kommunalwahlgesetzes: Unserer schriftlichen Stellungnahme können Sie entnehmen, dass die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam der Auffassung sind, dass der Gesetzgeber mit § 42 des Kommunalwahlgesetzes, um den es hier geht, seinerzeit einen möglichst weitgehenden Bestand der ursprünglichen Wahlen sicherstellen und etwaige Wiederholungswahlen im Sinne einer Ausnahmeregelung nur zur Korrektur bestimmter gravierender Fehler ermöglichen wollte. Daher ist es nach unserer Einschätzung nur konsequent, dass er dann keine neuen Wahlvorschläge zugelassen hat; alles andere wäre faktisch eine Neuwahl. Das ist nicht gewollt, es würde auch unter Umständen die Kontinuität der Rats- und Kreistagsarbeit infrage stellen. Nicht zuletzt würde es für alle Beteiligten, sowohl aufseiten der Parteien als auch aufseiten der kommunalen Wahlbehörden, einen zusätzlichen Aufwand verursachen.

Zur Sperrklausel – das habe ich nicht schriftlich ausgeführt –: Der Landkreistag war immer – das wissen die meisten – für die Wiedereinführung einer Sperrklausel. Trotz dieser Grundsympathie müssen wir aber auch gewärtigen, dass die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hier hohe Hürden gesetzt hat. Die mag man in Teilen infrage stellen, allerdings ist es eine gefestigte Rechtsprechung, sodass wir die mögliche Wiedereinführung einer Sperrklausel bei aller Grundsympathie dafür derzeit doch mit hohen rechtlichen Risiken verbunden sähen.

Was das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie angeht, möchte ich zunächst darauf hinweisen, dass sowohl meine schriftliche Stellungnahme als auch meine heutigen Ausführungen auf einem Mehrheitsvotum unseres Vorstands beruhen. Auf der Basis dieses Mehrheitsvotums, also nicht eines einheitlichen Votums,

können wir die grundsätzliche Wiederzusammenlegung der Wahlen ab 2020 mittragen – ich mache das jetzt in Schlagworten –, ebenso die geplante Rückkehr zur Wahlperiode von fünf Jahren ab 2020.

Was das einmalige Amtsniederlegungsrecht angeht, so haben Herr Dr. Fogt und Herr von Lennep schon auf die rechtlichen Risiken hingewiesen. Grundsätzlich können wir dies mittragen – das will ich betonen –, allerdings sehen auch wir die rechtlichen Risiken. Ein Restrisiko bleibt, das nach unserer Einschätzung nicht den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten zugemutet werden kann. Deshalb raten wir dringend dazu, sich in dieser Frage vor einem endgültigen Gesetzesbeschluss noch einmal rechtliche Klarheit zu verschaffen.

Weiteren Klarstellungsbedarf im Hinblick auf das Amtsniederlegungsrecht sehen wir genauso wie der Städte- und Gemeindebund, was eine sinnvolle und sachgerechte Lösung auch für die Verwaltungsbeamten angeht, die in 2008 gewählt worden sind, und deren Amtszeit Anfang 2014 endet. Sie müssten gewissermaßen aus der Arbeitslosigkeit heraus kandidieren. Das erscheint uns nicht sachgerecht.

Es ist vielleicht eine Petitesse, gleichwohl möchte ich darauf hinweisen, dass das Niederlegungsrecht für Hauptverwaltungsbeamte derzeit auf diejenigen konzentriert ist, deren Amtszeit zwischen 2014 und dem 20. Oktober 2015 endet. Diese Formulierung kann man wegen des Begriffs „zwischen“ möglicherweise dahin gehend missverstehen, dass der Zeitraum am 19. Oktober 2015 abläuft. Das ist mit Sicherheit nicht gewollt. Deshalb sollte man hier eine andere Formulierung wählen, die klarstellt, dass selbstverständlich – so jedenfalls verstehe ich die antragstellenden Fraktionen – auch diejenigen erfasst sind, deren Amtszeit am 20. Oktober 2015 endet. In unserer schriftlichen Stellungnahme haben wir dazu einen Vorschlag unterbreitet.

Abschließend: Es geht heute um grundlegende Fragen der kommunalen Demokratie. Deshalb möchte ich an Sie appellieren, vielleicht einen parteiübergreifenden Konsens zu finden wird, der auch über den Tag hinaus wirksam bleibt.

**Bernhard Daldrup (SGK NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich kann nahtlos an das anschließen, was Herr Dr. Kuhn eben gesagt hat. Ich nehme Stellung aus Sicht einer kommunalpolitischen Vereinigung. Deswegen darf ich zunächst einmal berichten, dass die SGK den Gesetzentwurf ausdrücklich begrüßt.

Besonders wichtig ist für uns – wir wissen aus der kommunalen Praxis, dass es dafür viel Lob gibt – die erneute Synchronisation der Wahlzeiten. Das ist ein Punkt, der in der Vergangenheit zu vielerlei Irritationen geführt hat. Es geht um die im Gesetzentwurf und auch in der Begründung dargestellte Betonung der Verantwortungsgemeinschaft, der Klarheit für die Wählerinnen und Wähler, die nicht mehr zwischen verschiedenen Wahlterminen unterscheiden müssen, was eine präzise Kenntnis über Umfang und Tiefe von kommunalpolitischen Zuständigkeiten verlangt. Die höhere Wahlbeteiligung, Kosteneinsparungen und Ähnliches sind eben schon angesprochen worden. All das spricht für die Synchronisation der Wahlzeiten.

Ich will darauf hinweisen, dass das aus der Sicht von Hauptverwaltungsbeamten bisweilen anders beurteilt werden kann. Wir sehen auch hier notwendigen Reform-

bedarf – das ist keine Frage –, sind aber nicht der Auffassung, dass das Kommunalwahlrecht das Instrument ist, um dienstrechtliche Fragen zu optimieren oder zu verbessern.

Die Synchronisation von Wahlzeiten ist uns wichtiger als die dem Grunde nach durchaus wünschenswerte Zusammenlegung von Wahlen. Wir sind aber ausdrücklich der Auffassung, dass die Kommunalwahl nicht der Appendix irgendeiner anderen vermeintlich höherwertigen Wahl ist. Das führt zu Problemen, die man bisweilen nicht vorhersehen kann. Auch in diesem Fall ist das so. Wenn beispielsweise die Europawahl so terminiert wird, wie es zum gegenwärtigen Zeitpunkt absehbar ist, könnten die Stichwahlen in Nordrhein-Westfalen auf den 8. Juni fallen, also auf den Pfingstsonntag. Deswegen empfehlen wir, eine Möglichkeit zu finden, wie in diesem besonderen Fall die Frist zur Durchführung der Stichwahl von 14 Tagen auf vielleicht acht Tage verkürzt werden kann. Bei ohnehin schwieriger Mobilisierung für Stichwahlen wird es ansonsten ausgesprochen schwierig, wenn diese am Pfingstsonntag stattfindet.

Wir halten die Synchronisation der Wahlzeiten, auch die verschiedenen Übergangsregelungen, wie beispielsweise eine einmalige sechsjährige Amtszeit der Räte, für gerechtfertigt, aber nicht für eine dauerhaft vernünftige Lösung. Es spricht eigentlich nichts für eine sechsjährige Amtszeit. Durch eine längere Amtszeit wird die Partizipation von Wählerinnen und Wählern verkürzt.

Im Übrigen möchten wir darauf hinweisen, dass das Ehrenamt zum gegenwärtigen Zeitpunkt gerade an jüngere Menschen, die möglicherweise Studium und Berufsausbildung abgeschlossen haben, die sich in der Familiengründungsphase oder Ähnlichem befinden, Anforderungen stellt, die mehrjährige Verpflichtungen – von fünf auf sechs Jahre, also ein Jahr mehr – immer schwieriger machen. Für einen 20-Jährigen ist das fast ein Drittel seines Lebens. Für einen 60-Jährigen ist das Ganze nicht so problematisch, das ist wahr. Deswegen kann eine dauerhafte Verlängerung auf sechs Jahre nur der Ausnahmefall sein.

Beim freiwilligen Rücktritt – darauf ist eben von Herrn Dr. Fogt hingewiesen worden – mag es möglicherweise einen Flickenteppich, ein buntes Bild geben. Das ist landesweit interessant, aber lokal völlig uninteressant. Deswegen halten wir das – wie auch in unserer Stellungnahme zum Ausdruck gebracht – für nicht so problematisch. Der Rücktrittstermin ist in dem einen Ort positiv, in dem anderen möglicherweise negativ. Das muss man von Fall zu Fall entscheiden. Deshalb wäre es gut, den Zeitraum der Entscheidungsfreiheit so weit zu fassen, wie es geht. Wir schlagen vor, die Frist zur Entlassungserklärung nicht auf den 31. Oktober, sondern auf das Jahresende festzulegen.

Die Argumentation, die sich auf Anreizwirkungen bezieht, die auch in den verfassungsrechtlichen Gutachten steht, können wir nicht ganz nachvollziehen. Wir wissen nicht, worin der Anreiz bestehen soll, wenn man die versorgungsrechtliche Situation bis zum Jahr 2015 ausdehnt, und halten es eher für einen Nachteilsausgleich. Dazu werden aber sicher die Bürgermeister noch etwas sagen können.

Neben der Tatsache, eine Lösung für diejenigen Bürgermeister zu finden, die ihre Amtszeit in der Sperrfrist beenden – das ist vernünftig, Herr Dr. Kuhn hat es angesprochen –, möchte ich noch den Aspekt aufgreifen, dass wir zum gegenwärtigen Zeitpunkt in § 46 des Kommunalwahlgesetzes eine Regelung haben, wonach ein Einzelbewerber für das Amt des Bürgermeisters immer noch 25 % Zustimmung der Wahlberechtigten benötigt. Vor dem Hintergrund von tatsächlich durchgeführten Wahlen – Duisburg wird angeführt, ich will aber auch den Rheinisch-Bergischen Kreis nennen – möchte ich darauf hinweisen, dass es zum gegenwärtigen Zeitpunkt mehrere Gewählte mit einer Zustimmung von gerade einmal 14 % der Wahlberechtigten gibt. Das ist unseres Erachtens ein Verstoß gegen die Chancengleichheit von Bewerberinnen und Bewerbern. Deswegen sollte man den Gesichtspunkt noch einmal aufnehmen.

Was die Sperrklausel angeht, gibt es, glaube ich, keinen kommunalpolitischen Praktiker, jedenfalls nicht in größeren Organisationen und Parteien, der sich so etwas nicht wünschen würde. Das wünschen wir uns alle. Wir haben aber schlicht und ergreifend zur Kenntnis zu nehmen – auch wenn das gerade aus der Sicht von kommunalpolitischen Vereinigungen schwer nachzuvollziehen ist –, dass eine wirksame Sperrklausel verfassungsrechtlich offensichtlich keine Chancen hat. Deswegen muss man sich die Frage stellen und sie an die Ehrenamtskommission, die ja gebildet werden soll, verweisen, wie die Effizienz der Ratsarbeit durch andere Maßnahmen – beispielsweise die Mindestgröße von Fraktionen, die Ausstattung von Einzelmitgliedern in Räten oder Gruppenbildungen und ähnliche Dinge mehr – erhöht werden kann. So wünschenswert eine Sperrklausel wäre, raten selbst wir davon ab, weil wir sie für nicht durchsetzungsfähig halten.

Im Ergebnis begrüßen wir die gesetzliche Initiative der Regierungsfractionen sehr und würden uns auch wünschen, wenn sie die Basis für einen parteiübergreifenden Konsens sein könnte.

**Volker Wilke (GAR NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Von meiner Seite herzlichen Dank für die Einladung. Auch wir begrüßen die Zusammenführung der Wahlen zum Rat bzw. Kreistag. Sollte dies unter Abwägung aller bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken durch ein freiwilliges Rücktrittsrecht bereits 2014 möglich sein, umso besser. Dabei haben wir zwei zentrale Aspekte besonders betont: zum einen die Stärkung der Verantwortungsgemeinschaft vor Ort, zum anderen die Erhöhung der Wahlbeteiligung.

Hinsichtlich des Gesetzentwurfs der Piraten verweisen wir auf die Argumentation der gemeinsamen Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, der wir uns in dem Punkt anschließen.

Hinsichtlich des Entschließungsantrags der FDP-Fraktion, die Wahlperiode für Hauptverwaltungsbeamte auf acht Jahre festzusetzen, können wir festhalten, dass wir das für wenig sinnvoll halten. Ich bitte zu beachten, dass alle wichtigen Leitungsfunktionen in kommunalen Vorständen auf fünf Jahre begrenzt sind; ich denke an Energieversorgungsunternehmen, Sparkassen, Verkehrsgesellschaften, Messen.

Daher kann auch ein Hauptverwaltungsbeamter über den Wähler einen Arbeitsvertrag für fünf Jahre erhalten.

Hinsichtlich des Änderungsantrags der Fraktion der CDU sind zwei zentrale Aspekte zu beachten: zum einen die Laufzeit über sechs Jahre, die im Raum steht, zum anderen die Sperrklausel.

Zur Laufzeit hatte ich gerade schon gesagt, dass ich den Zeitraum von fünf Jahren für überschaubar halte. Man sollte insbesondere beachten, dass die Ehrenamtlichkeit, die für die Rats- und Kreistagsarbeit gilt, bei fünf Jahren planbar ist. Bei längeren Zeiträumen wird die Wahrscheinlichkeit von Veränderungen durch Ausscheiden und Nachrücken, beispielsweise aufgrund eines Wohnungswechsels oder von beruflichen Veränderungen – nicht alle Rats- oder Kreistagsmitglieder kommen aus dem Lehramt –, größer. Ein Zeitraum von sechs Jahren ginge doch sehr weit. Dies würde unter Umständen auch zu Problemen bei der Kandidatenfindung führen.

In Bezug auf die Sperrklausel sollte man sich noch einmal der grundsätzlichen Fragestellung widmen: Warum gibt es eigentlich den Wunsch nach einer Sperrklausel? Wir nehmen eine zunehmende Zersplitterung der Räte zur Kenntnis, die die Ratsarbeit generell nicht stärkt. Vielmehr zeichnet sich ein schleichender Erosionsprozess in der Ratsarbeit ab.

Als Beispiel nenne ich Herne. Der Rat der Stadt Herne besteht aus 64 Ratsmitgliedern plus Oberbürgermeister. 2009 ist der Rat mit fünf Fraktionen, einer Gruppe und einem Einzelmitglied angetreten. Der Stand 2013 sind vier Fraktionen und vier Gruppen. Aus einer Fraktion haben erhebliche Abspaltungen stattgefunden; es gibt ganz absonderliche Namensgebungen. Ursprünglich waren die Klassiker vertreten, die fünf Fraktionen, die man häufiger antrifft. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es noch die Alternative Liste, die Wählergemeinschaft Soziale Gerechtigkeit Herne/Wanne-Eickel, und auch die Republikaner sind vertreten. Das waren schon ziemliche Zersetzungsprozesse innerhalb des Rates. Man kann sich vorstellen, mit welcher Zeitdauer zum Beispiel Haushaltsreden stattfinden, aber auch strittige Projekte diskutiert werden oder wie die Arbeit in den Ausschüssen vor sich geht. Aus dem Grunde sollte man sich der Sperrklausel noch einmal intensiv widmen. Herne ist nur ein Beispiel, es gibt noch weitere in anderen Großstädten.

Ein kurzer Ausblick über drei Aspekte, die eine Kommission – Herr Daldrup sprach es an – behandeln sollte, die in erster Linie das Organ Rat betreffen würden:

Erstens geht es um die Frage der Professionalisierung der Kommunalpolitik in Großstädten, also in der Dimension von Köln, Dortmund oder Essen.

Der zweite Punkt betrifft die Mindestausstattung. Wir hatten aktuell die Diskussion in Ahaus: Was bedeutet eigentlich eine Mindestausstattung für Fraktionen?

Drittens nenne ich die steuerliche und sozialrechtliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen – Stichwort: „Renten-, Sozial-, Krankenversicherung“ – vor dem Hintergrund von 400-€-Arbeitsplätzen und Familienversicherung.

**Jochen Dürrmann (VLK NRW):** Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Herzlichen Dank für die Einladung zur Anhörung und die Möglichkeit, hier einiges ausführen zu können.

Zunächst möchte ich zur geplanten Entkoppelung von Rats- und Bürgermeisterwahlen kommen: Nach dem Entwurf der rot-grünen Landesregierung sollen die Termine für die Wahlen von Bürgermeistern und Räten wieder zusammengelegt werden. Die Koalition ist sich einig, dass Bürgermeister- und Landratswahlen ab dem Jahr 2020 wieder an einem gemeinsamen Termin mit den allgemeinen Kommunalwahlen stattfinden sollen. Dieses Vorhaben lehnt die VLK ab, weil es die Arbeit der Räte tatsächlich enorm schwächt. Die wichtigen Ratswahlen sollen eben nicht von den Showkämpfen um das Bürgermeisteramt überlagert werden. Eine eigenständige Ratswahl gewährleistet, dass tatsächlich die ehrenamtlichen Ratskandidaten und ihre Kompetenzen im Mittelpunkt des Interesses der Bürgerinnen und Bürger stehen. Rot-Grün dreht jetzt das Rad zurück und erkennt nicht, dass die getrennten Wahltermine zu einer Aufwertung und Stärkung der Räte führen. Der vorliegende Gesetzentwurf von SPD und Grünen sowie der Änderungsantrag der CDU dienen nicht der Stärkung des kommunalen Ehrenamtes. Deswegen lehnt die VLK die geplanten Änderungen des Kommunalwahlgesetzes ab.

Darüber hinaus sind wir davon überzeugt, dass eine Reform des kommunalen Wahlrechts weitergehen muss, um erheblich mehr Demokratie und Transparenz zu erreichen. Im vorgelegten Gesetzentwurf vermissen wir die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens auf kommunaler Ebene und fordern deshalb die Einführung. Es ist unverständlich, dass diese Forderung nicht im Gesetzentwurf steht, obwohl SPD und Grüne auf Landesebene immer gesagt haben, dass dieses Wahlsystem am bürgerfreundlichsten ist. Das wird hier im Augenblick wohl vergessen. Im Übrigen darf ich darauf hinweisen, dass Kumulieren und Panaschieren in allen Bundesländern außer dem Saarland und Nordrhein-Westfalen in verschiedener Stärke eingeführt worden ist.

Ein weiteres wichtiges Thema in der Diskussion ist eine Sperrklausel auf kommunaler Ebene; dazu ist von den Vorrednern schon einiges gesagt worden. Die VLK ist gegen die Wiedereinführung einer solchen Klausel bei Kommunalwahlen in NRW, zum einen der rechtlichen Schwierigkeiten wegen. Zum anderen können die Räte auch ohne eine 3- oder 5-%-Klausel arbeiten. Wenn wir über die Zersplitterung der Räte sprechen, dann darf ich darauf aufmerksam machen, dass es ihnen selbst überlassen bleibt, sich um sechs, vier oder zwei Mandate zu verkleinern. Insofern könnte man durchaus vorsorgen, wenn es mehrere kleinere Fraktionen bzw. Einzelkämpfer gibt.

Zu der Amtszeit der Bürgermeister: Wir sprechen uns für eine Verlängerung der Amtszeit von sechs auf acht Jahre aus. Kontinuität in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung ist ein wichtiges Ziel; Sie wissen, dass auch die Beigeordneten seit vielen Jahren für acht Jahre gewählt werden. Ich darf darauf hinweisen – an die Älteren gerichtet –: Wir alle haben schon die zwölfjährige Amtszeit der Stadtdirektoren hinter uns und konnten auch damit leben. Insofern wären sicherlich auch acht Jahre möglich.

Dazu kommt, dass es einfach Zeit braucht, die strukturell bedingten Probleme in den Städten und Gemeinden unseres Landes zu lösen. Die Einarbeitung in diverse Sachthemen erfordert größte Sorgfalt. Wir wollen ja nicht nur Bürgermeister, die aus den Räten hervorgehen, sondern sie sollen aus den verschiedensten Berufen kommen. Dementsprechend müssen sie die Möglichkeit haben, sich einzuarbeiten und über einen längeren Zeitraum zu wirken.

Letzter Punkt: Ein freiwilliges Niederlegungsrecht der Bürgermeister widerspricht den demokratischen Grundsätzen und ist abzulehnen. Der direkt gewählte Bürgermeister von 2008 hat den Wählerauftrag, sein Amt sechs Jahre auszufüllen, und muss dies akzeptieren, unabhängig von der rechtlichen Situation, ob es überhaupt, wie die Gutachten zeigen, möglich wäre.

**Dr. Wolfgang Honsdorf (Stadt Bad Salzuflen):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf. Ich möchte zwei Vorbemerkungen machen:

Erstens. Von den Vorrednern ist schon viel Richtiges gesagt worden, auch wenn das Ganze durch den Beitrag von Herrn Dürrmann gerade etwas relativiert worden ist; darauf komme ich gleich noch einmal zurück.

Die zweite Vorbemerkung schließt an eine Anhörung an, die im Jahre 2007 stattgefunden hat. Damals ging es um die Entkoppelung von Rats- und Bürgermeisterwahlen. Da war solch ein breiter Konsens nicht zu spüren, sondern es standen sich deutliche Fronten gegenüber. Ich habe damals gesagt, dass mit der Entkoppelung von Rats- und Bürgermeisterwahlen eine wesentliche Säule unserer kommunalen Demokratie verloren geht. Es wird die Verantwortungsgemeinschaft zwischen Bürgermeistern und Räten infrage gestellt. Ich bin sehr froh darüber, dass wir uns mit dem Gesetzentwurf wieder zurück auf dieses tragende Prinzip besinnen. Das ist für mich das entscheidende Argument für die Zusammenführung der Wahlen.

Es gibt noch ein paar angenehme Nebenwirkungen, zum Beispiel eine zu erwartende steigende Wahlbeteiligung und damit eine deutliche Stärkung der Demokratie. Man darf nie so ganz vergessen, dass es entscheidend darum geht, dass wir wieder zu den gemeinsamen Leitlinien unserer kommunalen Demokratie zurückkehren. Deswegen kann man die Dauer der Amtszeit der Bürgermeister nicht an der von Wahlbeamten orientieren. Das ist ein völlig anderes Thema. Ich meine, mit diesem Vorschlag sind wir gut aufgestellt.

Es sollte auch nicht – jedenfalls sehe ich es so – eine Zusammenführung der Wahlen im Jahr 2020 erreicht werden, sondern eine möglichst frühzeitige Zusammenführung. Es geht aber nicht eher als 2020. Der politische Wille stößt hier an verfassungsrechtliche Grenzen, deswegen muss man sich mit der Lösung 2020 zufriedengeben; eine andere steht eben nicht zur Verfügung. Ich würde alles daransetzen, das Auseinanderfallen der Wahlen 2014/2015 zu vermeiden, aber da gibt es in der Tat Grenzen. Daher ist die vorzeitige Niederlegungsmöglichkeit die richtige Antwort auf das unerwünschte Ergebnis: Wir schaffen es nicht vor 2020.

Um noch etwas zum Thema „Anreizwirkung“ zu sagen: Damit kommt ein völlig falscher Zungenschlag hinein, auch wenn wir gestern gelesen haben, dass alle Leute möglichst frühzeitig und mit Rentenabschlag den Ruhestand anstreben. Ich glaube, dass alle Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in unserem Lande ihr Amt mit großer Überzeugung und großem Engagement ausfüllen. Deswegen ist es für sie eine schwierige Entscheidung, gegebenenfalls auf anderthalb Jahre ihrer Amtszeit zu verzichten; denn jede Wahl ist mit Risiken verbunden. Es geht nicht um eine Anreizwirkung, sondern es geht um die Beschleunigung eines politischen Ziels und darum, es denjenigen, die Risiken eingehen, möglich zu machen, diese Risiken zu tragen. Insofern sind wir insgesamt auf einem guten Weg.

Lassen Sie mich noch einen letzten Satz anfügen, weil ich das immer mache: Wir reden über das Thema „Rücktritt“, über versorgungsrechtliche Fragen und all diese Dinge, wir führen die Entlassungsdebatte, weil wir die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister am Beamtenrecht messen. Ich halte es für erforderlich – das wäre ein nächster Reformschritt –, das Bürgermeisteramt aus dem Beamtenrecht herauszulösen und ein eigenständiges Statusrecht zu schaffen, möglicherweise angelehnt an das Abgeordnetenrecht.

**Werner Becker-Blonigen (Stadt Wiehl):** Herr Vorsitzender! Zunächst darf ich mich ebenfalls ganz herzlich bedanken, heute vortragen zu dürfen. Vielleicht ist es unbeabsichtigte Regie gewesen, Herrn Dr. Honsdorf und mich hintereinander sprechen zu lassen. Ich kann mich gut daran erinnern, dass wir seinerzeit schon im sportlichen Wettbewerb gewisse Antipoden in den Betrachtungsweisen dargestellt haben. Das möchte ich auch heute ein bisschen fortsetzen, ohne realitätsfern zu sein und den breiten Konsens zu einem ganz bestimmten Lösungskorridor zu erkennen.

Der Gesetzentwurf befasst sich schwerpunktmäßig mit dem funktionalen Anliegen der Zeitgleichheit der Wahlen von Rat und Bürgermeister sowie Kreistag und Landrat, mit der Wahlbeteiligung, dem Wahlkampf oder den Wahlkosten, den berechtigten existenziellen Rechtspositionen der hauptamtlichen Amtsinhaber und den berechtigten Sorgen um das Funktionieren von Rats- und Gremienarbeit. Von den Wahlbürgerinnen und -bürgern ist nur mittelbar die Rede, obwohl es doch um ihr Recht auf Gestaltung der örtlichen Lebensverhältnisse über Wahlen und Abstimmungen gehen sollte.

Dazu möchte ich auf das Vorwort von Innenminister Herbert Schnoor zur Veröffentlichung des Innenministeriums über die neue Kommunalverfassung im Jahre 1994 hinweisen, die sich – liest man sie noch einmal genau – mit Begrifflichkeiten wie „Transparenz“, „Teilhabe“, „Ehrenamtlichkeit“, „Verantwortung und Kompetenz“, „Status des Bürgermeisters“ und „kommunales Leitbild“ beschäftigt. Natürlich hat sich seitdem vieles verändert. Es hat auch eine Zersplitterung der Landschaft stattgefunden, die damals so nicht vorhersehbar war; all das haben meine Vorredner schon im Einzelnen erläutert. Ob wir von Kommunalverfassungstradition sprechen können, wie es der Gesetzentwurf begründet, wage ich zu bezweifeln. Denn Kommunalverfassungstradition hatte die gekoppelte Verantwortungsgemeinschaft in den ersten 45 Jahren der englisch geprägten kommunalen Verfassung gerade nicht. Entschei-

dungsverantwortung der Politik und Umsetzungsverantwortung der Verwaltung waren bewusst entkoppelt. Hieran entzündeten sich auch die heftigen Systemdiskussionen aller damals im Landtag vertretenen Parteien.

Ich möchte hinzufügen, dass ich selbst noch als Stadtdirektor auf zwölf Jahre gewählt und dann auf acht Jahre wiedergewählt worden bin. Zweimal bin ich als Bürgermeister direkt auf fünf Jahre gewählt worden, jetzt auf sechs Jahre. Ich lebe immer noch und kann Ihnen in etwa das subjektive Empfinden all dieser Konditionen erklären. Wenn man Kölner Maßstäbe zugrunde legt, dann haben wir eine Kommunalverfassungstradition, weil zweimaliges Wiederholen bei den Kölnern zu entsprechender Empfindung führt.

Trotz allem, was in der Vergangenheit war – man könnte noch vieles aus der Tradition Nordrhein-Westfalens und der preußischen Vorgängerstrukturen herleiten –, möchte ich gleichwohl Dankeschön sagen, dass der Ansatz einer modernen Kommunalverfassung verfolgt und der weitere Versuch einer Entwicklung hin zu modernen demokratischen Verhältnissen unternommen wird. Das soll man dankenswerterweise so annehmen. Die Reduzierung auf die Zusammenlegung der Ämter spiegelt aber inhaltlich noch nicht die gekoppelte Verantwortungsgemeinschaft wider. Der Begriff „gekoppelte Verantwortungsgemeinschaft“ oder „Verantwortungsgemeinschaft“ ist es wert, über die zukünftige Entwicklung einer weiteren oder neueren kommunalpolitischen Kultur nachzudenken und in den viel zu großen Einheiten nordrhein-westfälischer kommunaler Strukturen, die 1969 und 1975 geschaffen worden sind, die uns in der Tat vom Rest des Bundesgebietes unterscheiden, noch einmal zu definieren, wie wir Verantwortungsgemeinschaft strukturieren, wie wir Bürgernähe, Transparenz und all diese Dinge zusammenfassen wollen.

Lassen Sie mich zu dem Thema „Zusammenfassung der Wahlen von Bürgermeistern und Räten“ ganz kurz meine Gegenmeinung vertreten: Es ist keineswegs so, dass Nordrhein-Westfalen der Maßstab aller Strukturierungen in Deutschland ist, sondern es ist weitgehend eine singuläre Erscheinung. Alle anderen Bundesländer haben eine Entkoppelung und auch ein paar andere Akzente. Das möchte ich an folgendem Beispiel festmachen:

Der Verlust der Singularität der Wahl und die Verkürzung der Wahlzeiten würden möglicherweise Persönlichkeiten wie Petra Roth in Frankfurt, Hinrich Lehmann-Grube in Leipzig, Boris Palmer in Tübingen oder Fritz Kuhn in Stuttgart und viele andere in kleineren und mittleren Gemeinden nicht denkbar sein lassen. Es stellt sich die Frage, welchen Typus von Hauptgemeindebeamten mit welcher Verantwortung und welchem Rechtsstatus man sich vorstellt und welche Persönlichkeiten man sich wünscht. Wäre da nicht die Fortsetzung der Überlegungen des ehemaligen Innenministers Fritz Behrens – daran sehen Sie, dass ich keine Fundamentalopposition in meinen Gedanken formuliere – zum Status des Bürgermeisters, Oberbürgermeisters und Landrats ein notwendiger Ansatz, zumal Herbert Schnoor 1994 betont hat, dass die Übernahme des Bürgermeisteramtes nicht an formale fachliche und beamtenrechtliche Qualifikationsnachweise gebunden ist, obwohl wir ihn zum Beamten auf Zeiten ernennen? – Das, lieber Kollege Honsdorf, ist in der Tat eine Überlegung wert, die wir nicht zu den Akten legen sollten.

Möchte man also die oder den befähigten Kandidaten aus anderen Berufskategorien als kreative Alternative erleben?

Will man andererseits – schon wegen der Zeitgleichheit der Wahlen – einen Wechsel von einem Wahlamt in das andere, wie es in anderen Bundesländern häufiger vorkommt, faktisch ausschließen?

Sind die im Ländervergleich rigiden Inkompatibilitätsregeln des Kommunalwahlrechts kein Widerspruch zum Gedanken der Verantwortungsgemeinschaft?

Verzichten wir nicht zu schnell auf Humanressourcen, die unsere kommunale Selbstverwaltung dringend braucht?

Ist das notwendige Geflecht von Übergangsverfahren, Ausnahmeregeln, rechtlich nicht ganz zweifelsfreien vorzeitigen Rücktrittsmöglichkeiten usw. mit einer letztlich endgültigen Kongruenz der Wahlen erst im Jahr 2025 dem Ziel dienlich oder doch der Änderungsantrag der CDU, der zwar einen bayerischen, aber einfacheren Weg weist, ernsthaft zu erwägen?

All das sind Fragen, die man sich immer wieder stellt; ich will sie jetzt nicht vertiefen. Damit möchte ich die Debatte anregen und die Damen und Herren des Landtags bitten, nicht zu vergessen, dass wir uns strukturell und in der weiteren Betrachtung und Entwicklung der kommunalen Demokratie vertieft damit auseinandersetzen sollten.

Zum Thema „Wahlbeteiligung“: Vor zwei Legislaturperioden lag die Beteiligung an der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt unter 50 %. Da haben wir auch nicht über die Legitimation des Landtags nachgedacht. Bei Landratswahlen liegt sie oftmals unter 30 %. Die ägyptische Verfassung ist im Übrigen mit einer Wahlbeteiligung von 35 % abgestimmt worden. Damit will ich nur sagen: Je weiter Sie von den Themen, den Sorgen, dem Verständnis entfernt sein mögen, desto mehr steigt der Nichtwähleranteil. Nichtwähler sind aber kein monolithischer Block von Verweigerern, sondern Menschen, die das Thema „Wahlen“ aus den verschiedensten Gründen nicht in den Fokus ihres primären Interesses stellen. Vielleicht sind wir in der Frage von informeller Begleitung und Transparenz von Wahlen noch entwicklungsfähig.

Gleiches war seinerzeit Ansatz der schwarz-gelben Regierung, der aber nur halbherzig verfolgt wurde und mit dem Verzicht auf Kumulieren und Panaschieren den Rheinländern und Westfalen bis heute unterstellt, sie seien als fast einziges Teilgebiet der Bundesrepublik nicht zu differenzierender und partizipatorischer Wahlscheidung befähigt.

Zum Schluss: In puncto Transparenz, Bürgernähe und Funktionsfähigkeit unserer kommunalen Vertretungskörperschaften haben wir noch ein weites Feld vor uns. Ich wünsche mir, dass wir auch diese Fragen in die Diskussion einbeziehen.

**Prof. Dr. Emanuel Richter (RWTH Aachen):** Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Vielen Dank für die Einladung. Ich spreche als Politikwissenschaftler. Das heißt, ich will auf ein paar sozialwissenschaftlich einschlägige Aspekte verweisen und nicht auf rechtliche; das werden meine Nachredner noch tun.

Ich möchte auch nur etwas zur Sperrklausel sagen, weil ich mich nicht berufen fühle, über andere Themen zu urteilen.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach festgestellt und gefordert, dass zwischen den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen abgewogen werden muss. Es hat gleichzeitig gesagt, dass eine konkrete Prüfung der tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes stattfinden muss. Mein Verdacht ist, dass das in der Vergangenheit nicht geschehen und auch schwierig zu vollziehen ist.

Um nur auf einen Aspekt hinzuweisen: Nordrhein-Westfalen hat eine außergewöhnliche Struktur in demografischer Hinsicht, nämlich 30 Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern, die mehr als 50 % der Einwohner des Landes beherbergen. Damit liegt es an der Spitze im Bundesvergleich. Daraus resultieren bestimmte Interaktionsformen zwischen Gemeinderat und Hauptverwaltungsbeamten. Empirische Studien zeigen, dass seit Aufhebung der Sperrklausel zum Beispiel die Anzahl der Gruppierungen in den Gemeinderäten kontinuierlich gestiegen ist – Herr Wilke hat darauf schon hingewiesen – und dass die Länge der Ratssitzungen in den Großstädten zugenommen hat. Außerdem – das wissen Sie alle – hat die Aufhebung der Sperrklausel nicht allen gleichmäßig genutzt. Vor allem freie Wählergemeinschaften, FDP, PDS und kleinere extreme Parteien profitieren davon.

Insbesondere die Ratsarbeit in Großstädten hat gezeigt, dass man fälschlicherweise davon ausgeht, es fände etwas statt, das wir Politologen Konkordanzdemokratie nennen, also eine einvernehmliche Zusammenarbeit zwischen Rat und den Hauptverwaltungsbeamten. Das ist aber empirisch nicht haltbar. Er findet eher konkurrenzdemokratische Rivalität statt. Es gibt sogar – so nennen wir es polemisch – Mobbingkoalitionen, also den Versuch, die Arbeit der Hauptverwaltungsbeamten über die Gemeinderatsarbeit zu torpedieren. Insofern muss man gerade in Großstädten von konkurrenzdemokratischen Konstellationen ausgehen und diese im Hinblick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts abwägen.

Vor dem Hintergrund möchte ich drei Aspekte hervorheben. Ob es Lösungen oder nur Möglichkeiten sind, darüber nachzudenken, kann ich nicht sagen. Es wäre eine Paketlösung denkbar, man könnte aber auch einzelne Aspekte für sich sehen und verfolgen.

Erstens: die Einführung einer Sperrklausel auf niedrigem Niveau, vielleicht bei 2,5 %, weil keine rechtliche Möglichkeit besteht, zwischen Gemeindegrößen zu differenzieren, was vor dem Hintergrund der empirischen Befunde eigentlich notwendig wäre.

Zweitens: die Erhöhung der Wahlbeteiligung, um die quantitative Wertigkeit der Stimmenanteile zu gewährleisten. Das könnte man nur durch die Zusammenlegung mehrerer Wahlen. Wir alle wissen, dass die Wahlbeteiligung im kommunalen Bereich bedenklich niedrig ist. Also wäre es vielleicht eine Möglichkeit, Kommunal-, Landtags- und Bundestagswahlen zusammenzufassen.

Drittens – das ist schon mehrfach angesprochen worden –: Kumulieren und Panaschieren. NRW ist neben Berlin, dem Saarland und Schleswig-Holstein das einzige

Bundesland, das diese Möglichkeit nicht nutzt, die immerhin dazu beitragen würde, die Wahlgleichheit durch eine gesteigerte Optionenvielfalt zu gewährleisten.

**Prof. Dr. Kyrrill-Alexander Schwarz (Universität Würzburg):** Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Wahlrechtsfragen sind ganz zentral in einer Demokratie; das ist, glaube ich, unstrittig. Sie sind primär durch den Gesetzgeber zu beantworten, der nicht nur auf die Verfassungsgerichtsbarkeit in Münster zu schauen hat, sondern auch darauf, welche Rahmenvorgaben die Verfassung selbst für die politische Gestaltung setzt.

Wenn wir uns vor dem Hintergrund zunächst einmal die Ziele ansehen, die mit den Gesetzesinitiativen verfolgt werden, dann dürfte völlig unstrittig sein, dass Effizienzsteigerung, Kostenminimierung, Steigerung der Wahlbeteiligung völlig legitime Ziele sind, die der Gesetzgeber durchaus verfolgen darf. Insgesamt ist die Stärkung der kommunalen Demokratie ein legitimes Ziel, das von Verfassung wegen überhaupt nicht infrage zu stellen ist.

Aus der Perspektive des Verfassungsrechts als Rahmenvorgabe für politische Gestaltung stellt sich die Frage, wie eng der Rahmen tatsächlich ist. Man wird fairerweise sagen müssen, dass der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum insbesondere im Hinblick darauf, wie man das Ziel erreichen kann, relativ groß ist. Vor dem Hintergrund müssen Fragen der Verlängerung oder der einmaligen Verkürzung von Wahlperioden im politischen Raum entschieden werden. Dafür gibt die Verfassung keine zwingenden Antworten vor.

Zwei Punkte möchte ich noch etwas vertiefend behandeln: Zum einen geht es um das einmalige Niederlegungsrecht, hier zum Teil schon als Instrument mit einer möglichen Anreizwirkung bezeichnet worden. Darüber kann man lange diskutieren. Der zentrale Aspekt ist zunächst ein anderer, nämlich dass wir einen Eingriff in eine laufende Periode haben, und zwar die Verkürzung einer gegenwärtigen Amtsperiode durch die Niederlegung. Selbst bei der Option einer Niederlegung ist es zunächst einmal eine Verkürzung. Verkürzungen gegenwärtiger Perioden bedürfen nach der Rechtsprechung einer besonderen Rechtfertigung. Diese besteht in der Existenz unabweisbarer Gründe. Das aber würde bedeuten, dass zwingende Gründe dafür sprechen. Die Beschleunigung als solche ist kein unabweisbarer Grund, weil wir mit einer Zusammenführung im Jahr 2020 auch eine Möglichkeit haben, das Ziel zu erreichen.

Zum anderen geht es um die Einführung einer 3%-Klausel, die meiner Meinung nach grundsätzlich zulässig ist. Sie ist rechtfertigungsbedürftig. Wenn man Sperrklauseln insgesamt als Mittel einer Art staatspolitischen Gefahrenabwehr bezeichnen möchte, dann muss man sich darüber im Klaren sein, dass die Gefahr hinreichend belegt sein muss. Wir müssen hinreichend sehen, dass tatsächlich Gefahren für die Funktionsfähigkeit der demokratischen Willensbildung auf kommunaler Ebene gegeben sind. Man kann sich darüber Gedanken machen, ob man das Ziel mit einer 2,5%-Klausel erreichen kann. Auch hier ist man ein bisschen im Bereich von experimenteller Gesetzgebung. Ich will ganz offen darauf hinweisen: Eine 3%-Klausel birgt ein verfassungsrechtliches Risiko. Sie birgt das Risiko eines Unterliegens in Münster, aber es ist nicht ausgeschlossen, dass man sich mit Blick auf die Gefahren,

wenn man hinreichend deutlich machen kann, dass sie tatsächlich bestehen, verfassungsrechtlich verteidigen kann.

**Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger (Universität Augsburg):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Um die Ergebnisse meiner Stellungnahme vorwegzunehmen: Ich bin der Auffassung, dass sowohl das Rücktrittsrecht als auch die Sperrklausel verfassungsrechtlich unzulässig sind und halte den Vorschlag der Piraten jedenfalls für verfassungsrechtlich und politisch bedenkenswert.

Zur Zusammenlegung der Wahlen: Die Verlängerung der Wahlperiode als solche – auch auf acht Jahre, wie von der FDP vorgeschlagen – ist verfassungsrechtlich unproblematisch. Die verfassungs- und kommunalpolitischen Argumente haben wir gehört, ich werde sie nicht weiter vertiefen.

Vertiefen werde ich allerdings die Problematik des Rücktrittsrechts, nachdem hier Fragen aufgeworfen wurden, Stichwort „Anreizwirkung“. Ich halte das Rücktrittsrecht für verfassungswidrig. Es handelt sich zwar, das ist richtig, um keine unmittelbare Verkürzung einer laufenden Amtszeit, aber um eine mittelbare Verkürzung, die als funktionales Äquivalent wie eine unmittelbare Verkürzung zu behandeln ist. Warum, dazu brauchen Sie nur in die Gesetzesbegründung zu schauen. Der Gesetzgeber ist der Auffassung, dass die unmittelbare Verkürzung verfassungsrechtlich unzulässig ist, und möchte dasselbe Ziel deswegen – das ergibt sich eindeutig aus der Gesetzesbegründung – mit einem anderen Mittel erreichen. Wegen dieser Finalität, dieser Intention ist verfassungsrechtlich eine Gleichstellung geboten.

Denken Sie – ein Parallelbeispiel – an Regelungen zur Tariftreue. Natürlich könnte der Staat sagen: Unternehmen müssen einen bestimmten, gesetzlich festgelegten Mindestlohn zahlen. – Niemand würde das als einen unmittelbaren Grundrechtseingriff bezeichnen. Der Staat kann, wie er das auch macht, das Ziel der Mindestlöhne auch dadurch erreichen, dass er kein allgemeines Lohnniveau gesetzlich vorschreibt, sondern sagt: Wenn wir öffentliche Aufträge vergeben, dann ist ein bestimmtes Mindestlohnniveau einzuhalten, ansonsten gibt es die Aufträge nicht. – Da hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls gesagt: Das ist ein Eingriff in die Berufsfreiheit. – Es ist also ein vollständig paralleler Fall.

Wenn Sie die Frage der Anreizwirkung aufwerfen, Herr Daldrup und Herr Honsdorf, müsste man auch die Gegenfrage stellen: Ist die Regelung, wenn sie keine Anreizwirkung hat, überhaupt geeignet, das Ziel des Gesetzgebers zu erreichen? Wenn man das mangels Anreizwirkung verneint, stellt sich die Frage, warum solch eine Regelung vorzusehen ist – deswegen die Gleichstellung, die Gleichbehandlung mit der Verkürzung einer laufenden Amtsperiode. Die ist meines Erachtens nicht rechtfertigungsfähig, obwohl ein legitimes kommunalpolitisches Ziel verfolgt wird. Für mich ist aber nicht ersichtlich, dass dieses Ziel so dringlich ist, dass es den Eingriff jetzt schon rechtfertigt und nicht bis zum Jahr 2020 warten kann.

Wenn Sie sich die sehr weitgehende Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2009 zu Karenzzeiten anschauen, die schon bei einer Überschreitung des Dreimonatszeitraums mangels Erforderlichkeit für verfassungswidrig gehalten wur-

den, weil man auch bis zur nächsten Periode hätte warten können, dann liegt eine Übertragbarkeit jedenfalls nahe.

Letzter Punkt dazu: Wenn Sie das Ziel der Verkürzung schneller erreichen wollen, warum machen Sie dann nicht gleich den verfassungsrechtlich genauso riskanten klaren Schnitt und verkürzen die Wahlperiode unmittelbar? Das ist geeigneter, weil es flächendeckend wirkt, und Sie ersparen sich sicherlich Probleme, die Sie auf der kommunalen Ebene durch den Druck auf die Kommunalbeamten, niederzulegen oder nicht, haben.

Zur Sperrklausel ist das Notwendige schon gesagt worden. Sperrklauseln sind prinzipiell zulässig, wenn sie der Sicherung der Funktionsfähigkeit dienen. Dazu braucht es eine entsprechende Begründung. Die ist – jedenfalls gemessen an den Anforderungen des Verfassungsgerichtshofs – im jetzigen Gesetzentwurf noch nicht zu finden.

Der Antrag der Piraten erscheint zunächst, wenn man auf das Bundes- und auch auf das Landeswahlrecht schaut, völlig fraglich. Wenn man sich aber nähere Gedanken macht, kann man idealtypisch zwei Situationen unterscheiden: die Wiederholungswahl, die bedeutet, dass die Wahl minus Wahlfehler wiederholt wird, und die Neuwahl, die eine vollständig neue Wahl darstellt. – Jetzt haben wir eine Mischsituation, weil aktives und passives Wahlrecht ungleich behandelt werden. Deswegen stellt sich die Frage: Gibt es dafür einen hinreichenden sachlichen Grund? – Einen solchen Grund könnte man sehen, wenn sich darlegen ließe, dass aufgrund der Wahlvorbereitungen für die Wahlvorschläge ein so langer Zeitraum notwendig wäre, der eine Wiederholungswahl, auch mit einer Aktualisierung auf der Passivseite, ausschließt. Ob das wirklich der Fall ist oder nicht, davon bin ich aufgrund der Ausgestaltung des Wahlverfahrens und aufgrund von Regelungen in anderen Ländern nicht ganz überzeugt. Die Frage ist: Gibt es dafür einen sachlichen Grund, und wenn ja, worin liegt er?

Wenn Sie auf kommunalwahlrechtliche Regelungen anderer Länder schauen – ich habe die Beispiele in meiner Stellungnahme zitiert –, dann lassen viele Länder die Wiederholungswahl, weil sie eine Wiederholung und keine Neuwahl ist, zeitlich nur begrenzt zu. Ob man hier solch eine Modifikation vornimmt, sollte man sich überlegen.

**Stan Pieczka (Rechtsanwalt, Dortmund):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Zur 3%-Sperrklausel ist schon vieles gesagt worden, das möchte ich nicht wiederholen.

Zum Gesetzentwurf von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme und auf das, was dazu richtigerweise ausgeführt worden ist, insbesondere von Herrn Prof. Wollenschläger.

Wir haben gehört, es geht um grundlegende Fragen der Demokratie. Was die Wiederholungswahl angeht, haben wir zurzeit eine sehr undankbare Situation im Kommunalwahlgesetz. Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen Wiederholungswahlen,

die bis sechs Monate nach Ablauf der Hauptwahl stattfinden, und Wiederholungswahlen nach sechs Monaten nach Ablauf der Hauptwahl. Bis sechs Monate später soll nach den alten Wahlvorschlägen und alten Wählerverzeichnissen gewählt werden. Das kann man so tragen, wenn man der gesetzlichen Fiktion folgt und sagt: Eine Wiederholung ist möglich. – Denn wir wissen, dass in sechs Monaten viel passieren kann. Kandidaten können umziehen, die Partei wechseln, versterben usw. Aus Vereinfachungsgründen, die hier angeführt wurden, kann man das tragen. Es geht um den weitgehenden Bestand der ursprünglichen Wahl, um die Kontinuität der Ratsarbeit oder auch die personelle Belastung.

An der Stelle müssen wir eine ganz klare Grenze ziehen. Wir müssen erkennen, dass es sich trotz der Gründe, die bislang dagegen angeführt wurden, zum Beispiel die personelle Mehrbelastung, immer noch um eine Wahl handelt. Egal welches Etikett wir obendrauf kleben, Wiederholungswahl oder Hauptwahl, es ist eine Wahl. Es geht um die Ausübung der staatlichen Gewalt, und zwar durch das Volk. So steht es in Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Es findet keine Annexveranstaltung statt, sondern die Staatsgewalt soll vom Volk ausgehen, und das muss gewährleistet werden. Insofern tragen die hier vorgebrachten Argumente nicht.

**Horst Wüstenbecker (Rechtsanwälte Alpmann Fröhlich, Münster):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! In der Sache haben meine Vorredner die verfassungsrechtlichen Aspekte umfassend erörtert; hierzu ist aus meiner Sicht nichts zu ergänzen. Wie Sie meiner schriftlichen Stellungnahme entnehmen können, teile ich in den wesentlichen Punkten die Einschätzung der übrigen Sachverständigen.

Deshalb möchte ich mich auf einige verfassungstheoretische und verfassungspolitische Aspekte beschränken. Ich kann nachvollziehen, dass die die Landesregierung tragenden Fraktionen bestrebt sind, die Reformprojekte der früheren schwarz-gelben Landesregierung wieder rückgängig zu machen. Warnen möchte ich allerdings davor, dass das Wahlrecht zum Experimentierfeld des Gesetzgebers gemacht wird. Die Erfahrungen, die die Bundesregierung aufgrund der beiden letzten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gemacht hat, sollten Anlass genug sein, parteipolitische Alleingänge zu verhindern und an den überparteilichen Konsens zu appellieren. Für mich ist nicht nachvollziehbar, dass hier nach den Erfahrungen aus nur einer Wahlperiode das Rad wieder zurückgedreht werden soll, und zwar – was mich überrascht – im Ziel übereinstimmend, wenn auch in den Mitteln unterschiedlich, wie der Änderungsantrag der CDU-Fraktion zeigt.

Wir dürfen nicht vergessen, dass die mehrfach gerade von der Kommunalpolitik beschworene Verantwortungsgemeinschaft zwischen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten durch ein System von „Checks and Balances“, wie wir Verfassungsrechtler sagen, ergänzt wird, also ein System gegenseitiger Kontrolle und Hemmung. Der Rat kontrolliert die Verwaltung, unterliegt seinerseits aber wiederum der Kontrolle durch den Bürgermeister. Dieses System würde durch eine zu große politische Homogenität, die im Gesetzentwurf der Regierungsfaktionen betont wird, die gerade durch eine Parallelität der Wahlen verstärkt wird, aus meiner Sicht beeinträchtigt.

Sie sollten nicht der Illusion verfallen, dass Sie allein mit der Parallelität der Wahlen eine, wie es im Titel des Gesetzentwurfs der Regierungsfractionen so schön heißt, Stärkung der kommunalen Demokratie herbeiführen können. Der Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen von ursprünglich über 75 % in den 50er-Jahren auf durchschnittlich 65 % in den 80er-Jahren und zuletzt auf etwas mehr als 50 % im Jahre 2009 zeigt, dass mit der Parallelität der Wahlen der Gemeindeorgane allein eine stärkere Legitimationsgrundlage nicht verbunden ist und aus meiner Sicht auch nicht erreicht werden kann. Der Gesetzgeber wird nicht umhinkommen, über andere Wege der Stärkung des bürgerschaftlichen Elements nachzudenken. Da müssen wir schon etwas kreativer sein, als Wahlen einmal zu entkoppeln und dann wieder zusammenzulegen.

Diejenigen von Ihnen, die mich länger kennen, wissen, dass ich auch und gerade aufgrund meiner beruflichen Erfahrungen äußerst kritisch gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung eingestellt bin. Aber ich stehe zu der Grundaussage, die das Bundesverfassungsgericht bereits 1960 getroffen hat – ich darf zitieren –: Kommunale Selbstverwaltung heißt Aktivierung der Bürger für ihre eigenen Angelegenheiten. – Es geht um die Aktivierung der Bürger und nicht darum, dass wir uns um Aufgabenzuweisungen, Finanzaufweisungen oder wie heute über Wahltermine streiten. Das interessiert den Bürger nicht, und das bewegt ihn auch nicht, zur Wahl zu gehen.

Alle Sachverständigen haben Ihnen heute den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum bestätigt. Nutzten Sie diesen Spielraum. Aber egal, wie Sie über die vorliegenden Gesetzentwürfe entscheiden, eine Stärkung der kommunalen Demokratie ist damit nach meiner Einschätzung nicht verbunden. Selbst wenn es uns gelingen sollte, bei den nächsten Kommunalwahlen wieder eine Wahlbeteiligung von knapp unter oder knapp über 50 % zu erreichen, wie im Jahre 2009, ist das nicht die Legitimationsgrundlage, mit der wir uns in einer Demokratie zufriedengeben sollten. Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass die Wahlbeteiligung dort überdurchschnittlich ist, wo der Staat seiner sozialen Verantwortung gerecht wird. Dort, wo sich der Staat mehr und mehr aus seiner sozialen Verantwortung zurückzieht – als Beispiele werden in den Untersuchungen vor allen Dingen Deutschland und die Niederlande genannt, dort hatten wir bei den letzten Kommunalwahlen eine Beteiligung von 56 % –, sinkt die Wahlbeteiligung dramatisch.

Wenn Sie meine Vorschläge dazu hören wollen, wie wir da gegensteuern können, stehe ich im Rahmen der Diskussion gern zur Verfügung.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Ich eröffne jetzt die Fragerunde der Abgeordneten. Wir haben uns darauf verständigt, dass zunächst drei Fragen pro Fraktion gestellt werden.

**Michael Hübner (SPD):** Vielen Dank an alle Sachverständigen, die uns heute zur Verfügung stehen, um das Thema zu konkretisieren. – Meine erste Frage bezieht sich auf die Terminierung der Stichwahl. Es ist teilweise schon angesprochen worden, dass eine mögliche Stichwahl im kommenden Jahr, wenn von einem vorzeitigen Rücktrittsrecht Gebrauch gemacht wird, auf Pfingsten liegen könnte. Inwieweit halten

Sie es für machbar, eine Stichwahl bereits nach acht Tagen durchzuführen? Diese Frage richtet sich an Herrn Dr. Honsdorf, aber auch an die kommunalen Spitzenverbände und die kommunalpolitischen Vereinigungen. Sollte man das generell regeln, oder ist es ausreichend, es nur in diesem Fall zu tun? Inwieweit ist das aus Sicht eines Hauptverwaltungsbeamten, der auch praktische Erfahrungen mit der Durchführung von Wahlen hat, realistisch?

Die zweite Frage richtet sich an denselben Personenkreis, es geht um den Selbsterklärungszeitraum. Der Gesetzentwurf sieht als Stichtag für das freiwillige Rücktrittsrecht den 31. Oktober vor. Inwieweit ist es realistisch, auf den 30. November oder den 31. Dezember zu gehen? Besteht dann noch genügend Zeit, die Wahl vorzubereiten? Wären das denkbare Fristen?

Drittens. Es gibt in der Tat ein paar Ausnahmen, die aufgrund anderer Wahlzeiten zustande gekommen sind; in den Fällen endet die Wahlzeit im Januar 2014. Das betrifft insbesondere einige Städte im Bereich des Städte- und Gemeindebundes. Bei der Logik des Gesetzentwurfs kommen wir durchaus in die Schwierigkeit, dass der Bürgermeister dann aus seinem Amt ausscheidet, aber erst am 25. Mai gewählt würde. Ich frage die kommunalen Spitzenverbände, welche Alternativen Sie dafür sehen, außer eine Ausnahme festzuschreiben. Es wäre auch denkbar, die Regelung, die wir im Gesetz haben, grundsätzlich fallenzulassen. Inwieweit könnte das kontraproduktiv sein?

**Kai Abruszat (FDP):** Auch seitens der FDP-Fraktion ein Dank an die Sachverständigen. – Ich habe zunächst eine Frage an die kommunalen Spitzenverbände, stellvertretend spreche ich Herrn Dr. Fogt an, und an Herrn Prof. Wollenschläger sowie Herrn Prof. Schwarz. Es geht um das Thema des Rücktrittsrechts. Wie beurteilen Sie die Konstellation, wenn ein Hauptverwaltungsbeamter zum 31. Oktober einen Antrag auf Entlassung stellen und ein Verfassungsgerichtshof das heute zur Anhörung stehende Gesetz im Nachgang kippen würde? Wie sieht dann die Versorgungssituation aus? Was ist mit der rechtlichen Grundlage für den Antrag auf Entlassung? Denn wir haben eine gewisse Fürsorgepflicht gegenüber den Hauptverwaltungsbeamten.

Herr Becker-Blonigen, würden Sie im Zusammenhang mit dem Niederlegungsrecht – nicht Sie persönlich, sondern insgesamt gesehen – zu der Bewertung kommen, dass, sofern der Gesetzentwurf unverändert den Landtag passiert, die Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte einem gewissen Druck ausgesetzt sind, von dem Rücktrittsrecht Gebrauch zu machen? Wie wirkt sich das auf die Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung aus?

Herr Rechtsanwalt Wüstenbecker und Herr Prof. Wollenschläger, ich bitte um eine etwas pointiertere Darstellung, inwiefern Sie das Demokratieprinzip durch das Rücktrittsrecht, das Niederlegungsrecht verletzt sehen. Für wie wahrscheinlich halten Sie es, dass das Wahlrecht am Ende – ein entsprechendes Verfahren vor dem VGH vorausgesetzt – kippt?

**Peter Biesenbach (CDU):** Auch die CDU-Fraktion bedankt sich herzlich bei den Sachverständigen, die zum Teil weit angereist sind, um heute mit uns zu sprechen.

Erstens. Herr Prof. Richter, wie empfinden Sie die Wirkung auf den Wähler in den Kommunen, wenn Bürgermeister oder Landräte erklären: „Ich trete jetzt zurück, stelle mich aber zur Wiederwahl“? Was passiert dann bei denjenigen, die wissen, dass die Wahlzeit eigentlich noch länger dauerte? Wird das Freude bereiten, wird es zu Unmut führen, oder wird es schlicht gar nicht zur Kenntnis genommen? Dazu bitte ich um Ihre Einschätzung.

Zweitens. Herr Prof. Schwarz, Herr Prof. Wollenschläger und Herr Wüstenbecker, eigentlich kann doch ein Bürgermeister jederzeit zurücktreten. Er könnte doch sagen: Ich habe keine Lust mehr. – Wir würden nie auf die Idee kommen, zu sagen, das sei in irgendeiner Form verfassungswidrig. Können Sie aus Ihrer Sicht noch einmal deutlich machen, warum sich eine Regelung, wie sie hier im Entwurf steht, davon unterscheidet? Im Grunde bräuchten wir sie nicht, wenn ich an die versorgungsrechtliche Lösung denke; denn die Bürgermeister und Landräte könnten ja zurücktreten. Warum sehen Sie gerade das als verfassungswidrig an?

Drittens. Was passiert, wenn ein Bürgermeister oder Landrat sagt: „Ich lege vorzeitig nieder, stelle mich auch nicht zur Wiederwahl“, und der Verfassungsgerichtshof erklärt die Regelung einige Zeit später für verfassungswidrig? Welche Folgen, etwa beamtenrechtlicher Art, haben wir dann? Welche Risiken gehen die Amtsinhaber aus Ihrer Sicht ein?

**Frank Herrmann (PIRATEN):** Vielen Dank auch vonseiten der Piratenfraktion an die Sachverständigen, die sich mit unserem Gesetzentwurf beschäftigt haben.

Die kommunalen Spitzenverbände haben eine gemeinsame Stellungnahme zum Gesetzentwurf 16/120 abgegeben. Darin stellen Sie hauptsächlich auf den Aufwand ab, den eine Neuwahl gegenüber einer Wiederholungswahl bedeuten würde. Nun sieht das Gesetz für die Wiederholungswahl einen Zeitraum von vier Monaten vor, in dem sie stattfinden muss. Wir haben im letzten Jahr einen neuen Landtag gewählt und hatten dazu 60 Tage Zeit. Das sind zwei Monate. Wie ist der Unterschied vom Aufwand her, eine Neuwahl im kommunalen Bereich durchzuführen im Gegensatz zu einer Landtagsneuwahl? Warum ist das so viel aufwendiger, dass Sie auch bei der doppelten Zeit noch Probleme sehen?

Die meisten anderen im kommunalen Bereich tätigen Sachverständigen haben sich dieser Argumentation angeschlossen. Ich möchte nur Herrn Prof. Richter und Herrn Prof. Schwarz fragen, warum Ihnen der Gesetzentwurf 16/120 keine Stellungnahme wert war, oder können Sie doch noch etwas dazu sagen?

Herr Wilke, Sie haben beschrieben, dass in Herne jetzt vier Fraktionen und vier Gruppen im Rat vertreten sind, am Anfang der Legislaturperiode seien es fünf Fraktionen gewesen. Welche Probleme sind da konkret vorhanden?

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Auch von der Fraktion der Grünen ganz herzlichen Dank an die Sachverständigen. Ich fand es sehr spannend, die verschiedenen Punkte insbesondere anhand der schriftlichen Stellungnahmen durchzugehen. Anders als aus den Fragen hervorgeht, scheint die Differenz auf politischer Seite, wo

man hinwill, gar nicht so groß zu sein. Vier von fünf Fraktionen wünschen sich eine Zusammenlegung. Wir streiten uns ein bisschen darüber, ob man auf fünf oder sechs Jahre wählt. Das finde ich von der Differenz her nicht mehr so ganz fundamental. Ob es verfassungswidrig ist, dass man freiwillig zurücktreten kann, haben wir jetzt erörtert. Das werden wir uns in Ruhe ansehen und es auswerten. Ich danke insbesondere für die Stellungnahme aus Augsburg.

Meine erste Frage richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände in Bezug auf § 46 c Kommunalwahlgesetz. Dort ist geregelt, dass, wenn nur ein Bewerber oder eine Bewerberin zur Bürgermeisterwahl oder vergleichbaren Wahlen antritt, ein Mindestquorum von 25 % Zustimmung erreicht werden muss. Halten Sie diese Regelung noch für zeitgemäß?

Zweitens. Herr Prof. Schwarz und Herr Prof. Richter, Sie haben sich ausführlich mit dem Thema „Sperrklausel“ auseinandergesetzt. Insbesondere Herr Prof. Schwarz hat länger zur Frage der Funktionsfähigkeit der Räte ausgeführt. Das ist aus meiner Sicht, wenn man es lebensnah angehen möchte, ein ganz entscheidender Punkt. Dabei interessieren mich zwei Aspekte:

Zum einen ist zu begründen, ob die Funktionsfähigkeit in Gefahr ist oder nicht. Manchmal finde ich es als ehemaliger Kommunalpolitiker ein bisschen flapsig, wenn man sagt: Wenn ihr 18 Stunden tagen müsst, dann ist das noch kein Angriff auf die Funktionsfähigkeit. – Das ist für sich alleine genommen korrekt, führt nur in der Lebenswirklichkeit dazu, dass sich kein normaler Mensch mehr dieser Aufgabe stellen wird. Manche Verfassungsrichter machen es sich da auch ein bisschen einfach. Ich will Sie heute nicht vor die Frage stellen, wie das Problem zu lösen ist, aber vielleicht können Sie uns ein paar Hinweise geben, wie wir uns dem Aspekt nähern und die Störungslage oder die fehlende Funktionsfähigkeit begründen können.

Zum anderen kommt es bei einer fehlenden Sperrklausel und bei dem Zählsystem, das wir haben, zu ganz erheblichen Unwuchten bei den Zuteilungen. Wenn zum Beispiel eine Gruppierung mit relativ wenigen Stimmen in den Rat einzieht, dann hat sie auch nachfolgend in den jeweilig zugeteilten Gremien immer wieder einen nicht unerheblichen Vorteil. Wie beurteilen Sie das? Schicken Sie uns mit dem Hinweis nach Hause: „Ändert einfach das Wahlsystem, dann habt ihr das Problem nicht mehr“, oder können Sie noch etwas mehr dazu sagen?

Drittens möchte ich den konkreten Fall von Düsseldorf ansprechen, der dem ähnelt, den der Kollege Hübner in Bezug auf diejenigen geschildert hat, die Anfang 2008 gewählt worden sind. Dabei hängt es ein bisschen davon ab, ob die Kommunalwahl und die Europawahl im Jahr 2014 im Mai oder im Juni stattfinden. Finden sie im Mai statt, gibt es keine Probleme mit den Grenzen der Wiederwahl, finden sie im Juni statt, müsste der Oberbürgermeister möglicherweise zurücktreten, um eine Woche später wieder anzutreten. Ich frage die kommunalen Spitzenverbände: Haben Sie einen Vorschlag, wie man das Problem lösen könnte? Wenn nicht, können Sie mir das auch sagen.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Wir steigen jetzt in die Antwortrunde ein.

**Dr. Helmut Fogt (Städtetag NRW):** Ich erlaube mir, einige Aspekte herauszugreifen, die insgesamt an die kommunalen Spitzenverbände adressiert waren, und hoffe, dass sich die Kollegen dann der anderen Punkte annehmen.

Herr Hübner, nach meiner Erfahrung sind acht Tage für die Ansetzung einer Stichwahl zu kurz. Die Organisation ist ohnehin ein heikles Thema. 14 Tage würde ich als Minimum ansehen. Im Zweifel sind drei Wochen besser als acht Tage.

Etwas Ähnliches gilt für die Selbsterklärung von Hauptverwaltungsbeamten. Auch da würde ich den vorgesehenen Vorlauf für angemessen halten.

Sowohl Herr Abruszat als auch Herr Biesenbach haben eine spannende Frage zu den beamtenrechtlichen Risiken der Übergangsregelung aufgeworfen. Meines Erachtens steht ohnehin ein wenig die Erwartung im Hintergrund: Wo kein Kläger, da kein Richter. – Die Frage ist natürlich – in dem Gutachten von Prof. Morlok zu Recht aufgeworfen – im Zusammenhang mit der Freiwilligkeit der ganzen Angelegenheit zu sehen. Das will ich jetzt aber lieber nicht vertiefen.

Bei diesem Vorschlag besteht offensichtlich eine Unsicherheit bei den Fraktionen – das kann ich sofort nachvollziehen – und eine massive Unsicherheit bei den Betroffenen, die unmittelbar an uns gerichtet wird. Ich kann Ihnen keine abschließende Antwort darauf geben. Wenn die gesetzliche Regelung vom Verfassungsgericht für rechtswidrig erklärt werden sollte, dann wäre der entsprechende Antrag auf Entlassung sicher wirkungslos. Im Zweifel ist der Betroffene in seinen bisherigen Rechtszustand zurückzusetzen. Aber das kann ich Ihnen nicht attestieren. Dass daraus eine ganze Reihe von schwierigen Fragen der Rückabwicklung entsteht, kann ein Beamtenrechtler an fünf Fingern abzählen.

Der Appell des Städtetages, der auch von den Gutachtern vorgetragen worden ist, lautet: Man fasse sich in Geduld. – Meine Erfahrung auf der Bundesebene ist, dass Wahlrechtsänderungen grundsätzlich erst in der übernächsten Wahlperiode greifen. Jeder Versuch, auch Details zu ändern, kommt erst in der übernächsten Wahlperiode zum Tragen. Ich werbe sehr dafür, dass sich der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen diese Erfahrung zu eigen macht.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** Zu den Fragen von Herrn Hübner bezüglich der Stichwahl und der Selbsterklärung kann ich mich den Ausführungen von Herrn Dr. Fogt anschließen.

Zu den anderen Fällen, die ich angesprochen habe, dass nach dem 51. Monat keine Nachwahl mehr stattfindet: Der Vorschlag, den wir unterbreitet haben, wäre in der Gesetzestechnik relativ einfach umzusetzen. Es ist natürlich die Frage, ob die Regelung so bestehen bleiben muss; denn letztendlich geht es darum, dass man nicht unmittelbar hintereinander zwei Wahlen durchführen will. Dass hier die Neunmonatsfrist eingehalten werden muss, halte ich nicht unbedingt für notwendig. Man kann sich entweder eine völlige Abschaffung vorstellen oder auch eine kürzere Wahlzeit zwischen den einzelnen Wahlen, ohne dass dadurch die Wahlbeteiligung der Bürgerinnen und Bürger bei der zweiten Wahl beeinträchtigt würde.

Herr Herrmann, abgesehen davon, dass wir schon einen Unterschied zwischen Wiederwahl und Neuwahl sehen, möchte ich darauf hinweisen, dass die Problematik nicht nur die Wahlämter, sondern auch die Parteien trifft. Nicht nur die Wahlämter müssen die Arbeit stemmen, sondern auch die Parteien müssen völlig neue Nominierungsverfahren durchführen. Es geht um einen enormen Aufwand und eine Belastung; das können die Vertreter der kommunalpolitischen Vereinigungen sicherlich noch etwas praxisnäher darstellen. Das war mit einer der tragenden Gründe unserer Stellungnahme.

Herr Mostofizadeh, Sie hatten die 25 % in § 46 c Kommunalwahlgesetz angesprochen. Die halten wir in der Tat für zu hoch. Wenn man von einer Wahlbeteiligung von 40 % ausgeht und muss dann 25 % der Wahlberechtigten erreichen, um gewählt zu werden, dann ist das für einen Alleinbewerber eine sehr hohe Hürde. Insofern würden auch wir dafür plädieren, diese Regelung im Hinblick auf eine geringere Prozentzahl zu modifizieren.

**Dr. Marco Kuhn (LKT NRW):** Ich will die übrig gebliebenen Fragen beantworten, wobei ich an einigen Stellen den Vorbehalt machen muss, dass wir noch nicht alle Fragen, die auch gerade erst aufgeworfen worden sind, in unserem Gremien haben diskutieren können. Das gilt zum Beispiel für die Frage nach der Stichwahl und dem Achttagerrhythmus, gegebenenfalls dem Dreiwochenrhythmus, wenn es so sein sollte, dass im Mai nächsten Jahres gewählt würde. Hier kann ich nahtlos das unterschreiben, was die Kollegen gesagt haben. Persönlich frage ich mich allerdings, wie es sich auf die Wahlbeteiligung auswirken wird, wenn die Stichwahl drei Wochen nach der eigentlichen Wahl stattfindet. Das wird man noch einmal abwägen müssen. Auf jeden Fall halte ich es für absolut richtig, dass Sie im Rahmen Ihrer Möglichkeiten darauf hinwirken, dass die Stichwahl nicht am Pfingstwochenende stattfindet. Rein vom Aufwand her wäre es sicherlich sinnvoller, die Stichwahl nicht schon acht Tage später durchzuführen.

Die Verlängerung des Zeitraums für die „Entlassungsfrist“ könnten wir mittragen, wenn sie tatsächlich so in den Gesetzentwurf übernommen würde.

Auf die Frage von Herrn Herrmann nach unserem Argument zu dem Aufwand hinsichtlich der vorgeschlagenen Änderung des Kommunalwahlrechts ist Herr von Lennep schon eingegangen. Ich will betonen, dass wir diese Frage mit einer relativen Gelassenheit beantworten, weil die Regelung bisher nur in Einzelfällen überhaupt zum Tragen gekommen ist. Aus der jüngeren Vergangenheit ist mir nur ein Fall in Erinnerung, wie wahrscheinlich den meisten von uns. In der Tat wäre ich vorsichtig, den Aufwand als Totschlagargument zu verwenden. Gleichwohl geht es uns gar nicht so sehr, wie Herr von Lennep bereits ausgeführt hat, um den Aufwand der kommunalen Wahlbehörden, sondern die Parteien und Wählergruppierungen müssten innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums das gesamte Nominierungs- und Aufstellungsverfahren mit allen dazugehörigen Punkten durchlaufen. Ich prognostiziere, dass die meisten Vorsitzenden von Parteien in den einzelnen Städten und Gemeinden wenig Lust dazu hätten, wenn es dazu kommen würde.

Was die Änderung von § 46 c des Kommunalwahlgesetzes angeht, kann ich mich auf das stützen, was die Kollegen gesagt haben, und zustimmen. Die jetzt vorgesehene Quote erscheint auch mir relativ hoch. Der Punkt könnte im Zuge des laufenden Gesetzgebungsverfahrens gegebenenfalls noch aufgegriffen werden.

**Bernhard Daldrup (SGK NRW):** Zum Thema „Stichwahl“ ist von Herrn von Lennep zu Recht darauf hingewiesen worden, dass man sich die praktische Seite des Lebens ansehen muss. Der 8. Juni – nehmen wir einmal an, die zeitlichen Folgen kämen so, wie es eben diskutiert worden ist – ginge aus unserer Sicht überhaupt nicht. Man kann die Stichwahl nicht am Pfingstsonntag durchführen. Das ist ohnehin problematisch.

Eine Woche ist im Gesetz – drei Wochen auch – als Ausnahmetatbestand bei einer Stichwahl als zulässig erachtet worden. Man kann also sowohl eine Woche als auch drei Wochen nehmen. Bei einer Woche ist, soweit ich weiß – das müsste aber sicherheitshalber noch einmal überprüft werden –, kein erneuter Versand von Wahlbenachrichtigungskarten erforderlich, ein durchaus erheblicher Aufwand. Die Wahl ist noch im Bewusstsein der Bevölkerung, die Motivationsebene ist noch vergleichsweise hoch. Wenn das überlegt wird, wozu wir raten, würde ich sehr empfehlen, den Zeitraum so kurz wie möglich zu halten. Dass es sich dann um eine Ausnahmesituation handelt, sieht man ja. Daran erkennt man aber auch, wie problematisch es ist, eine Kommunalwahl zum Appendix einer anderen Wahl zu machen. Das rächt sich an der Stelle.

Zur Selbsterklärung: Je nach kommunaler Situation wird es Unterschiede geben. Vor dem Hintergrund ist es meines Erachtens das Sinnvollste, die Entscheidungsfreiheit vor Ort so weit zu fassen, wie es eben geht. Wenn man die Aufstellungsverfahren der Parteien beispielsweise für Ratskandidaten betrachtet, dann gibt es Fristen von bis zu 48 Tagen vor der Wahl, in denen das geschehen muss. Sie sind vergleichsweise kurz, aber es gibt ja Vorlaufzeiten. In Wirklichkeit sind alle Parteien darauf vorbereitet. Wie schnell man im Übrigen Wahlen durchführen kann, hat der Landtag von Nordrhein-Westfalen beim letzten Mal bewiesen. Das ging im Ruck-zuck-Verfahren, und es hat, glaube ich, ganz gut geklappt.

Zu § 46 c: In dem Falle meine ich sogar, dass eine verfassungsrechtliche Überprüfung ergäbe, dass es ein Verstoß gegen die Chancengleichheit ist. Es kann nicht sein, dass im Rhein-Sieg-Kreis oder im Rheinisch-Bergischen-Kreis schlussendlich ein Landrat mit einer Zustimmung von 14,6 % der Wahlberechtigten gewählt wird, wenn er alleine kandidiert hätte, aber niemals gewählt worden wäre. Bei 30 % Wahlbeteiligung müssen Sie als alleiniger Bewerber eine Zustimmung von 60 bis 80 % bekommen. Das müssen Sie erst einmal schaffen, das ist schon schwierig. Den Punkt muss man unseres Erachtens ändern.

Was den Wählerwillen, die Dauer bei einer Verkürzung und den freiwilligen Rücktritt angeht, sage ich immer – ich bin kein Verfassungsrechtler –: Hier ist sofort wieder der Souverän gefragt, nicht das Verfassungsgericht. Das muss man im Abwägungsprozess etwas stärker berücksichtigen. – Entschuldigen Sie diese kleine verfassungsrechtliche Bemerkung, aber ich konnte sie mir nicht verkneifen.

**Volker Wilke (GAR NRW):** Es ist noch die Frage von Herrn Herrmann nach den Erosionsprozessen in Räten offen. Ich habe das Beispiel Herne genannt, hätte aber auch andere Beispiele anführen können, in der Regel aus Großstädten. Bei der Wahl 2009 in Herne sind fünf Fraktionen, eine Gruppe und ein Einzelmitglied gewählt worden. Die Grundkonfiguration waren 29 Sozialdemokraten, 17 CDUler, sechs Grüne, fünf Linke, vier FDPler, zwei Republikaner und ein Mitglied der Alternativen Liste. Auf der Grundlage dieser Konfiguration wurden dann Ausschüsse besetzt, und die Ratsarbeit hat begonnen.

Zweieinhalb Jahre später ist die Zusammensetzung des Rates völlig anders: Es sind nach wie vor 29 Sozialdemokraten, die CDU hat ein weiteres Mandat durch einen FDPler, den sie für ihre Arbeit gewinnen konnten, hinzugewonnen, die Grünen sind bei sechs geblieben, die FDP hat, wie gesagt, einen weniger und nun drei Ratsmitglieder, die zwei Republikaner sind unter sich geblieben, aber die fünf Linken haben sich komplett zerlegt. Es sind noch zwei Linke übrig geblieben, einer ist zur Alternativen Liste gewechselt, und die Gruppierung Soziale Gerechtigkeit Herne/Wanne-Eickel wurde neu gegründet.

Wenn Sie gleichzeitig berücksichtigen, dass die Ausschüsse schon besetzt sind und die Ratsmitglieder den Ausschusssitz in der Regel behalten, auch wenn sie der Fraktion nicht mehr angehören, können Sie sich vorstellen, wie sich die Mehrheitsverhältnisse dort bewegt haben. Zurzeit gibt es im Herner Rat keine eindeutigen Mehrheiten. Er muss sich aber intensiv mit strittigen Projekten auseinandersetzen. Es handelt sich um eine Kommune mit den Problemlagen, die das Ruhrgebiet so mit sich bringt. Zunehmend werden Bürgerbeteiligungsformen von Leuten funktionalisiert, die eigentlich über Beteiligungsformen im Rat verfügen, sich dort aber vielleicht nicht so durchsetzen können.

Das führt dazu – Herr Mostofizadeh sagte es gerade –, dass sich Sitzungen enorm in die Länge ziehen. Dadurch finden Sie zunehmend weniger Menschen, die sich das Ehrenamt Kommunalpolitik – ich sage es so salopp – noch antun. Man sollte einiges unternehmen, damit das Zeitbudget, das man in ein solches Ehrenamt einbringen muss, überschaubar bleibt; ich hatte Haushaltsreden, strittige Projekte erwähnt. Das macht die Entscheidungsprozesse vor Ort nicht einfacher.

Zur Terminierung der Stichwahl schließe ich mich den Ausführungen von Herrn Daldrup an.

**Jochen Dürrmann (VLK NRW):** Die Frist für die Durchführung der Stichwahl muss sicher länger sein als acht Tage. Man sollte über 14 Tage oder drei Wochen nachdenken. Man braucht schließlich die Wahlhelfer, die Verwaltung muss sich vorbereiten usw. Insofern ist ein gewisser Zeitraum nötig.

Was die freiwillige Niederlegung des Bürgermeisteramtes angeht, haben wir uns deutlich geäußert. Wir sind dagegen. Es kann nicht sein, dass die Bürgermeister freiwillig ihr Amt aufgeben, um ein paar Wochen später eventuell wieder anzutreten.

**Dr. Wolfgang Honsdorf (Stadt Bad Salzuflen):** Ich will mich auf die Frage von Herrn Hübner zum Thema „Stichwahl innerhalb einer Woche“ beschränken. Das Ganze hat zwei Seiten. Technisch ist es, glaube ich, durchführbar. Das gilt zumindest für Städte in einer Größenordnung, in der wir uns bewegen, von 50.000 bis 60.000 Einwohnern. In Köln können natürlich andere Bedingungen herrschen. Ich will nicht behaupten, dass auch Herr Roters es innerhalb von acht Tagen schaffen kann. Das muss man beachten. Die technische Seite ist aus meiner Sicht in den allermeisten Fällen lösbar.

Das andere sind eher taktische und strategische Erwägungen, wie man es hinbekommt. Natürlich ist es sinnvoll, die Stichwahl so eng wie möglich an die Ausgangswahl anzubinden; das müsste insgesamt klar sein.

**Werner Becker-Blonigen (Stadt Wiehl):** Ich möchte auf die Niederlegung des Amtes und die daraus resultierenden atmosphärisch-politischen Situationen eingehen. Kurzum: Wenn man die Wahlen zusammenfassen will, dann sollte man es möglichst kurz und schmerzlos machen, wenn es geht. Das Zerfleddern, dass die einen vorzeitig zurücktreten, die anderen nicht, dass wir verbundene Bürgermeisterwahlen haben und wieder keine und sich das Ganze über einen längeren Zeitraum hinzieht, halte ich für eher unglücklich.

Es gibt wenige Sachthemen, die so interessant sind wie Personalthemen. Im Nachbarkreis hat schon die erste Dame ihre Kandidatur für das Bürgermeisteramt angemeldet für den Fall, dass der Amtsinhaber zurücktritt und die Wahlen 2014 stattfinden sollten, ersatzweise 2015. Das ist die erste kleine Blüte. Wenn das Hohe Haus die Gesetzeslage klargezurrt hat, wird das zum allgemeinen Diskussionsthema.

Für unglücklich halte ich auch, dass der eine oder andere im politischen Raum, der 2015 aufhören wollte, jetzt im Hinblick darauf, dass wir keine Altersgrenze mehr haben – ich kenne Kollegen aus Westfalen –, massiv unter Druck gesetzt werden nach dem Motto: Tritt mal zurück, und dann trittst du wieder an. Damit hilfst du uns. Dann kannst du zwei Jahre später wieder aufhören. – Das geht ja. Das ist ein Zerfransen von kommunalpolitischer Kultur, die man sowohl den Betroffenen als auch uns allen nicht antun sollte. Ich möchte den Gesetzgeber eher animieren, an einem Tag im Jahr 2015 alle Bürgermeister gemeinsam wählen zu lassen, die Ratsperiode ausnahmsweise vielleicht auch sechs Jahre laufen zu lassen, um dann 2020 in einen Rhythmus zu kommen. Das längere Zerfleddern über einen Zeitraum von ein, zwei Jahren halte ich für unglücklich.

**Prof. Dr. Emanuel Richter (RWTH Aachen):** Herr Biesenbach hatte nach dem Szenario „freiwilliger Rücktritt aus wahltaktischen Gründen bei gleichzeitigem Stellen zur Wiederwahl“ gefragt. Ich halte das hinsichtlich der Wirkung auf die Wahlbürgerinnen und -bürger und die Öffentlichkeit für fatal, weil wir zwei Dinge beobachten, die das Ganze negativ rahmen: Einmal haben wir die Personalisierung in der Politik und gleichzeitig eine Repräsentationskrise. Vor dem Hintergrund gibt es gerade in Bezug auf kommunale Amtsträger ein extremes Misstrauen. Selbst bei einer korrekten Ausschöpfung der rechtlichen Rahmenvorgaben ist es immerhin noch eine Art Irrationali-

tät im Hinblick auf die Treuepflicht des politischen Amtes. Insofern würde ich an der Stelle versuchen – das ist der Rat, das kann ich juristisch nicht lösen –, die rechtliche und die politische Rationalität irgendwie zusammenzuführen. Denn das Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger ist beträchtlich.

Herr Herrmann hat gefragt, warum ich nichts zu dem Gesetzentwurf der Piratenpartei zur Wiederholungswahl gesagt habe. Ich fühle mich nicht in allem kompetent, das hatte ich eingangs erwähnt. Wiederholungswahlen stehen vermutlich in einem Zusammenhang mit der für ungültig erklärten Wahl. Insofern besteht auch ein personeller Zusammenhang. Das würde dafür sprechen, zu sagen: Dasselbe Personal, das bei der ersten Wahl wegen irgendwelcher Rahmenbedingungen die zu vergebenen Ämter nicht antreten konnte, müsste bei der zweiten Wahl für die Wahlbürgerinnen und -bürger eigentlich wiedererkennbar sein. – Ansonsten hätte ich prinzipiell nichts dagegen, dass man das Personal austauscht. Flexibilität ist ein Mittel der Demokratie.

Herr Mostofizadeh hat die spannende und schwierige Frage gestellt: Wie kann man die Funktionsfähigkeit der Räte messen? Zum einen ist die Zusammensetzung wichtig; das hat Herr Wilke eben schon hervorgehoben. Bei ganz vielen Ein-Personen-Fraktionierungen in Räten ist die Zersplitterung sehr groß und vermutlich kein irgendwie geordnetes, sich in Bündnissen vollziehendes Abstimmungsverhalten zu erwarten. Das heißt, es ist eine gegenseitige Konkurrenz, die zu Blockadekonstellationen führt.

Zum anderen geht es nicht unbedingt um die Dauer von Tagungen. Es gibt natürlich subjektive Faktoren, sodass man sagen kann: Ab einem bestimmten Zeitpunkt ist die Obergrenze überschritten. Am Ende könnte man auch den Blutdruck der Teilnehmer messen und sagen: Wenn er zu hoch ist, dann haben wir eine schwierige Konstellation. Ich kann nur darauf hinweisen – das ist empirisch nachgewiesen worden –: Gerade in Großstädten werden die Magistratsvorlagen oft torpediert. Das heißt, die Gesetzentwürfe, die in den Rat gegeben werden, werden in Blockadekonstellationen aufgelöst. Das ist ein ziemlich handfester Indikator dafür, dass die Arbeit von Gemeinderäten blockiert wird.

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Universität Würzburg):** Herr Herrmann, es ist überhaupt keine Frage der Wertigkeit gewesen, dass ich mich nicht schriftlich zu Ihrem Gesetzentwurf geäußert habe. Der entscheidende Punkt war für mich, dass der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum gerade im Hinblick auf Ihre Fragestellung relativ groß ist. Ich sehe grundsätzlich eine einzige Frage, der man nachgehen müsste, sie betrifft die unterschiedlichen Begrifflichkeiten: Was macht den Charakter einer Wiederholungswahl und den einer Neuwahl aus? Das ist möglicherweise genau der Punkt. Letzten Endes wäre es vielleicht sogar noch zu rechtfertigen. Ich bin etwas vorsichtig, was eine dezidierte Antwort anbelangt.

Herr Biesenbach und Herr Abruszat haben das Rücktrittsrecht angesprochen. Es ist ein ganz großer Unterschied, ob jemand aus gesundheitlichen Gründen, weil er amtsmüde ist oder warum auch immer freiwillig zurücktritt im Gegensatz zu einer gesetzlichen Möglichkeit, die sich ausweislich der Gesetzesbegründung faktisch als

Umgehungstatbestand darstellt; das ist heute in der Anhörung deutlich geworden. Ich hätte massive verfassungsrechtliche Bedenken dagegen, die Verkürzung einer laufenden Legislaturperiode durch Gesetz anzuordnen. Der Sache nach versucht man es über ein Optionsrecht, was aber im Ergebnis das Gleiche erreichen soll. Insoweit kann ich nur sagen: Damit wird ein Umgehungstatbestand geschaffen, der die verfassungsrechtlichen Risiken, die ich dargestellt habe, komplett umfasst.

Ein zweiter Punkt, der gegen das Optionsrecht spricht: Sie haben die Frage aufgeworfen, wie es möglicherweise mit Versorgungsansprüchen aussieht. Das ist nur eines der möglichen Themen, die sich daraus ergeben könnten. Ich will nur Stichworte benennen, um die Bandbreite der rechtlichen Probleme aufzuzeigen, die daraus folgen können: Vertrauensschutz für Versorgungsansprüche, möglicherweise die Frage der Ämterstabilität. Wie sieht es aus, wenn das Ganze tatsächlich auf freiwilliger Grundlage erfolgt ist? Zerstört das nicht den Vertrauensschutz, weil der Betreffende ja wusste, was er getan hat? Das alles sind offene Fragen, auf die ich keine abschließende Antwort geben kann. Schon die Bandbreite der Risiken oder Probleme soll deutlich machen, dass man von diesem heißen Eisen besser die Finger lassen sollte.

Insbesondere der Vertreter der Grünen hat die Sperrklauseln angesprochen. Ich hatte in meiner Stellungnahme ausgeführt, dass Sperrklauseln grundsätzlich rechtfertigungsfähig sind, allerdings eines nicht unerheblichen Begründungsaufwandes bedürfen. Sie würden gerne hören, wie man eine 3%- oder eine 2,5%-Klausel auf kommunaler Ebene begründen kann. Ich will Ihnen zunächst spiegelbildlich vorhalten, was nach einer Analyse der jüngeren Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch insbesondere des Verfassungsgerichts in Hamburg nicht mehr als Begründung möglich ist:

Die Artikulation von Partikularinteressen oder die Gefahr reicht nicht aus. Die Entstehung von Splittergruppierungen reicht auch nicht aus; es ist wahrscheinlich normales parlamentarisches Geschäft, dass das eine notwendige Folgewirkung ist. Das Problem einer schwerfälligen Meinungsbildung reicht nicht aus, ebenso die Schwierigkeiten bei der Mehrheitsbildung und bei Abstimmungsprozessen nicht.

Es stellt sich die Frage: Was kann überhaupt noch, wenn man die Rechtsprechung zugrunde legt, als Rechtfertigung infrage kommen? Die physische Belastbarkeit der Mandatsträger – wir haben sie heute bereits mehrfach angesprochen – ist als Topos verfassungsrechtlich wahrscheinlich schwer zu fassen, es sei denn, es geht irgendwann in die Schutzrichtung des Rechts auf körperliche Unversehrtheit. Da hat man ein Problem grundrechtlicher Schutzpflichten; das will ich hier nicht weiter vertiefen.

Man muss die Rechtsprechung abstrakt analysieren. Es geht um ein Ausmaß der Störung das sich nicht nur in einzelnen Kommunen, sondern möglicherweise flächendeckend nachweisen lässt. Sie dürfen also nicht nur von der einzelnen Kommune ausgehen und da eine Störung feststellen, sondern Sie müssen den Nachweis führen können, dass es sich mittlerweile um einen generellen Eindruck handelt. Durch empirische Feststellungen können Sie erheben: Wie hat sich die Kultur im Abstimmungsverhalten, im Beratungsverhalten auf der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen seit Aufhebung der Sperrklauseln in den letzten Jahren dargestellt?

Sie haben auf einen Aspekt hingewiesen, bei dem ich noch einmal nachhaken möchte: Wenn wir schon eine erhebliche Zersplitterung in den Räten haben, wie setzt sich das dann nachgeordnet beispielsweise auf der Ausschussebene fort? Wenn man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legt, dass die Ausschüsse grundsätzlich spiegelbildlich zum Plenum, um es abstrakter zu formulieren, besetzt sein müssen, kommen Sie irgendwann in massive Besetzungsprobleme. Ein mögliches Argument, dem man allerdings vorhalten könnte, man zäumt das Pferd von hinten auf, wäre, zu sagen: Wenn in den Ausschüssen, in denen die zentrale Arbeit, die Vorbereitungsarbeit geleistet wird, keine adäquate, keine spiegelbildliche Besetzung mehr möglich ist, dann muss vielleicht bereits auf der Ebene des Plenums eine andere Besetzung durch eine Sperrklausel ermöglicht werden. Also: Weil die Funktionsfähigkeit, die Spiegelbildlichkeit in den Ausschüssen nicht mehr gewährleistet ist – dort wird die zentrale Arbeit geleistet –, muss das Ganze in einem vorgelagerten Schritt auch auf der Ebene der kommunalen Parlamente angegangen werden. – Das wäre ein mögliches Argument, mehr kann ich Ihnen momentan nicht bieten.

**Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger (Universität Augsburg):** Herr Abruszat und Herr Biesenbach haben das Rücktrittsrecht angesprochen. Zur verfassungsrechtlichen Bewertung des Rücktrittsrechts stellen sich drei Fragen, die man – wie wir auch heute gesehen haben – unterschiedlich beantworten kann.

Erste Frage: Kann man das Rücktrittsrecht mit einer Verkürzung der Wahlperiode gleichstellen?

Zweite Frage – Herr Daldrup hat sie gerade noch einmal akzentuiert –: Ist eine Verkürzung der Wahlperiode demokratisch überhaupt problematisch? Ist es nicht vielleicht sogar ein Mehr an Demokratie, wenn der Bürger vorher zur Urne gerufen wird?

Dritte Frage: Ist ein Eingriff ins Wahlrecht, wenn wir ihn annehmen, rechtfertigungsfähig oder nicht?

Zum ersten Punkt: Gleichstellung. Es ist keine unmittelbare Verkürzung – insoweit sind wir uns einig –, aber es ist anerkannt, dass Eingriffe in Rechte – in unserem Fall in das Wahlrecht – auch dann vorliegen können, wenn der Staat mittelbar eingreift. Wann ist so ein Fall gegeben? – Insbesondere bei Grundrechten ist in der Rechtsprechung anerkannt: Wenn der Staat auf dasselbe Ergebnis zielt, ist das einem Eingriff gleichzustellen.

Sie haben gefragt, warum das Rücktrittsrecht hier so problematisch ist, obwohl ein Rücktritt auch so jederzeit möglich ist. Genau das ist der Punkt der staatlichen Lenkung, der staatlichen Steuerung, der Finalität, wenn der Staat diese Option als funktionales Äquivalent einsetzt. Der Nachweis ist in unserem Fall relativ einfach. In der Gesetzesbegründung wird dargelegt – Seite 15 f. –: Eine unmittelbare Verkürzung ist verfassungsrechtlich unzulässig, jedenfalls sehr problematisch. Auf Seite 22 heißt es dann mit Blick auf das Optionsrecht: „Mit der Regelung soll ein Anreiz geschaffen werden“ – das Wort stammt nicht aus der Sphäre der Verfassungstheorie, sondern

aus der Gesetzesbegründung –, „das gesetzgeberische Ziel der gleichzeitigen Wahl (...) möglichst früh (...) zu erreichen.“ Das rechtfertigt die Gleichstellung.

Herr Biesenbach, nehmen Sie das Beispiel der Tariftreue. Natürlich ist es jedem Unternehmer jederzeit unbenommen, Mindestlöhne zu zahlen, die Mindestlöhne sogar zu verdoppeln. Warum ist es dann problematisch, wenn der Gesetzgeber sagt: „Öffentliche Aufträge gibt es nur bei einem angemessenen Lohnniveau“? Sie lächeln schon. Sie sehen, die Freiwilligkeit stellt sich in beiden Konstellationen anders dar. Deswegen ist hier die Gleichstellung mit einem Eingriff der unmittelbaren Verkürzung gerechtfertigt.

Zum zweiten Punkt: Verkürzung, Mehr an Demokratie. Das würde ich verneinen. Es ist bei einer vordergründigen Betrachtung richtig, aber wenn man überlegt, welche Bedeutung, welchen Inhalt der Wahlakt hat – ich legitimiere eine bestimmte Person für einen bestimmten Zeitraum, nicht länger und nicht kürzer –, ist auch das mit Blick auf das Wahlrecht rechtfertigungsbedürftig. Ich würde zugestehen, dass die Verkürzung, was die Rechtfertigung betrifft, nicht ganz so hohen Anforderungen unterliegt wie die Verlängerung, die einer Selbstermächtigung gleichkommt, aber auch die Verkürzung gibt dem ursprünglichen Wahlakt einen anderen Inhalt und muss sich deswegen rechtfertigen lassen.

Zum dritten Punkt: Lässt es sich rechtfertigen oder nicht? Ich möchte Sie bitten – deswegen habe ich es auf Seite 10 meiner Stellungnahme zitiert –, sich die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zu den Karenzzeiten vom Februar 2009 noch einmal anzuschauen, wonach unser Parallelproblem für verfassungswidrig erklärt wurde. Es heißt: Die Überschreitung des Dreimonatszeitraums ist bereits deshalb verfassungswidrig, weil das Ziel des Gesetzgebers, die Zusammenlegung von Europa- und Kommunalwahl, auf einem anderen, verfassungsrechtlich unbedenklicheren Weg zu erreichen gewesen wäre, nämlich indem man eine Legislaturperiode gewartet hätte.

Wörtlich heißt es weiter:

„Allein der Wunsch des Gesetzgebers, die mit der Zusammenlegung der Wahltermine angestrebten Ziele bereits 2009 – (...) – zu verwirklichen, rechtfertigt hingegen nicht, die Überschreitung des verfassungsrechtlich gebotenen Zeitraumes hinzunehmen. Die vom Gesetzgeber ferner angeführten Gründe für die Zusammenlegung der Wahltermine bereits 2009 sind nicht hinreichend gewichtig, um eine einmalige Ausnahme von dem demokratischen Grundsatz zu rechtfertigen, dass zwischen Wahl und Konstituierung (...) äußerstenfalls drei Monate liegen dürfen.“

Wichtig ist auch:

„Das gilt – selbst unter Berücksichtigung eines dem Gesetzgeber in Übergangsfällen etwa zuzubilligenden größeren Gestaltungsspielraums – sowohl für die Erhöhung der Wahlbeteiligung als auch für das Einsparpotential.“

Sie würden es dem Verfassungsgerichtshof relativ einfach machen, weil diese Passage unter Austausch weniger Worte in ein potenzielles Urteil zu diesem Fall kopiert werden könnte.

Damit bin ich bei der Frage: Wie hoch ist das verfassungsrechtliche Risiko? – Es hängt davon ab, wann es zu einer verfassungsgerichtlichen oder gerichtlichen Klärung kommt. Es kann sein, dass die Regelung wegen der Normenkontrolle bereits im Vorfeld überprüft wird. Dann ist es mit Blick auf die zukünftigen Wahlen nicht problematisch. Später kann sich im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Frage stellen: Wie hoch ist der Bestandsschutz zu gewichten? Das Argument „Wo kein Kläger, da kein Richter“ ist in unserem Fall vielleicht ein bisschen gefährlich. Selbst wenn die Fraktionen, die das ein bisschen kritischer sehen, Abstand von einer Normenkontrolle nehmen, bleibt immer noch das Risiko einer Wahlprüfung. Bei einer Wahlprüfung werden nicht nur Wahlfehler überprüft, sondern auch die gesetzlichen Grundlagen der Wahl. Dafür würde schon ein relativ kleiner Kreis von Stimmberechtigten ausreichen.

Zur Frage des Bestandsschutzes: Auch darüber sollten Sie noch einmal nachdenken. Sie haben das Urteil aus dem Jahr 2009, zwei Gutachten und die heutige Anhörung. Dass jemand von vornherein gesagt hätte: „Das ist verfassungsrechtlich über alle Zweifel erhaben“, so habe ich den Verlauf jedenfalls nicht verstanden. Die Entwicklung ging eher in die gegenteilige Richtung, sodass ich das Risiko nicht hinnehmen würde.

Beamtenrechtlich – das ist bei Herrn Schwarz schon angeklungen – sind die verschiedensten Fragen und Konstellationen denkbar. Das hängt davon ab, wie weit die gesetzlichen Grundlagen für nichtig erklärt werden. Wenn alles für nichtig erklärt wird, ist auch der Versorgungsanspruch weg. Ich kann mir aber nicht vorstellen, dass die Gerichte so weit gehen und es in einen freiwilligen Rücktritt mit den entsprechenden versorgungsrechtlichen Nachteilen umdeuten würden.

**Horst Wüstenbecker (Rechtsanwälte Alpmann Fröhlich, Münster):** Die Fragen an mich beschränkten sich im Wesentlichen auf das jetzt schon mehrfach problematisierte Niederlegungs- oder Optionsrecht. Dazu kann ich mich dem, was Herr Prof. Schwarz und Herr Prof. Wollenschläger dargelegt haben, nur anschließen. – Es ist eine andere Situation, Herr Biesenbach, als bei einem freiwilligen Rücktritt. Wenn sich der Hauptverwaltungsbeamte nach der heutigen Rechtslage zu einem freiwilligen Rücktritt entschließt, dann trägt er die politische Verantwortung gegenüber seinen Wählern. Diese wird ihm durch den Gesetzentwurf, der hier zur Diskussion steht, abgenommen. Der Gesetzgeber übernimmt die politische Verantwortung und stellt den Hauptverwaltungsbeamten von seiner Verantwortung gegenüber den Bürgern frei.

Wir müssen uns klar werden, dass der Wahlakt in der Demokratie der ganz entscheidende Akt zur Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk ist. Wenn der Gesetzgeber im Nachhinein die Rahmenbedingungen für einen Rücktritt oder eine Niederlegung, wie es im Gesetzentwurf heißt, abweichend von dem schafft, was das Wahlvolk seinerzeit kannte, worauf es sich bei der Wahl einstellen konnte, dann sehe

ich genau dieselben erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass es auf eine Verkürzung der laufenden Amtsperiode hinauslaufen würde.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann man das Ganze sicherlich etwas relativieren. Wir müssen uns klar darüber sein, dass es nicht um die Wahl eines Legislativorgans geht, sondern um die Wahl eines Verwaltungsorgans. Gleichwohl teile ich die verfassungsrechtlichen Bedenken, die hier geäußert worden sind; denn der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen hat sich 1994 für eine Wahl der Hauptverwaltungsbeamten entschieden und unterliegt damit allen Restriktionen, die die Verfassung für Wahlen vorgibt. Dazu heißt es nun einmal – auch bei Kommunalwahlen – in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz, dass diese den demokratischen Bedingungen des Art. 20 entsprechen müssen.

Zu der Frage, welche Konsequenzen und welche Risiken sich aus einer etwaigen Verfassungswidrigkeit der Norm ergeben, lassen Sie mich kurz auf Folgendes hinweisen: Die Norm, die hier zur Diskussion steht, nämlich Art. 5 § 5, wird man sicherlich als eine einheitliche Entscheidung des Gesetzgebers sehen müssen, sodass sie, wenn über die Verfassungswidrigkeit entschieden würde, nicht nur bezüglich des Niederlegungsrechtes, sondern auch bezüglich der sich daraus ergebenden versorgungsrechtlichen Anreize, die der Gesetzgeber gerade dadurch schaffen will, insgesamt verfassungswidrig wäre. Das hätte auf die Frage der Entlassung des Hauptverwaltungsbeamten allerdings keine unmittelbaren Auswirkungen, denn er würde, wenn er seine Entlassung beantragt, nach § 28 LBG durch Entlassungsverfügung entlassen. Die Entlassungsverfügung würde als Verwaltungsakt bestandskräftig und auch nach dem Rechtsgedanken des § 79 Abs. 2 Satz 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz nicht von einer späteren Verfassungswidrigkeitserklärung des Gesetzes berührt werden.

Ähnlich könnte man die Risiken im versorgungsrechtlichen Sinne minimieren. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass eine Ausgestaltung des § 119 Abs. 4 Satz 3 LBG erfolgt. § 119 Abs. 4 Satz 3 sieht gemeinhin einen entsprechenden Verwaltungsakt für die Feststellung der ruhegehaltstfähigen Zeiten des Hauptverwaltungsbeamten vor. Auch durch einen solchen Verwaltungsakt könnte man die Risiken minimieren. Wir sollten aber nicht über die Minimierung der Risiken sprechen, sondern darüber, wie man die Risiken von vornherein ausschließt. Deswegen kann ich mich meinen Vorrednern anschließen: Die verfassungsrechtlichen Risiken wären mir zu groß, wenn ich dafür plädieren würde, die Übergangsregelung tatsächlich zu beschließen.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Damit sind wir am Ende der ersten Antwortrunde. Ich eröffne die zweite Fragerunde.

**Thomas Nüchel (FDP):** Herr Dürrmann, wie wird sich die geplante Zusammenlegung von Rats- und Bürgermeisterwahlen Ihrer Ansicht nach auf das kommunale Ehrenamt auswirken? Wird sie zum Bedeutungsverlust der Ratswahlen führen, weil sich die öffentliche Wahrnehmung eher auf den Oberbürgermeister bzw. den Landratspitzenkandidaten fokussiert?

Herr Wilke, ich weiß nicht, welcher Ente Sie aufgesessen sind. Als grausiges Beispiel haben Sie Herne angeführt. Dort hat sich die linke Fraktion zwar in der Tat dreimal zersägt, und der Prozess setzt sich immer noch weiter fort, dennoch dauern die Ratssitzungen in Herne selten länger als zwei Stunden. Viele blicken mit Neid dorthin, weil die Stadt den Rekord der kürzesten Ratssitzungen hält. Wie erklären Sie sich das?

**Frank Herrmann (PIRATEN):** Auch wenn die Antworten auf die Frage nach dem unterschiedlichen Aufwand bei Wiederholungswahlen im Gegensatz zu Neuwahlen nicht zufriedenstellend sind, möchte ich darauf nicht weiter eingehen.

Erstens. Herr Wüstenbecker, Auslöser für unseren Gesetzentwurf war die Wiederholungswahl in Dortmund im letzten Jahr, knapp drei Jahre nach der Hauptwahl mit derselben Liste angesetzt. Die Wahlbeteiligung lag bei 32 %. Wie beurteilen Sie die Legitimation der Gewählten? Hätte nicht ein frischer Wahlkampf mit neuen Bewerbern – drei Jahre nach der Hauptwahl musste sie nach momentaner Gesetzeslage zwingend mit denselben Bewerbern durchgeführt werden – möglicherweise mehr Wahlbeteiligung gebracht?

Zweitens. Herr Pieczka, es geht um die Unterschiedlichkeit der Fristen. Nach der Gesetzeslage konnte die Wahl, wie gerade gesagt, knapp drei Jahre nach der Hauptwahl als Wiederholungswahl durchgeführt werden. Gleichzeitig beträgt die im Gesetz festgelegte Frist für die Neuaufstellung des Wählerverzeichnisses sechs Monate nach der Hauptwahl. Die Ausgangspunkte sind völlig unterschiedlich. Was hat sich der Gesetzgeber dabei möglicherweise gedacht, bzw. was würde sich durch unseren Entwurf vielleicht ändern?

Drittens. Herr Prof. Wollenschläger, Sie haben in Ihrer Stellungnahme das bayerische Kommunalwahlgesetz erwähnt, das recht klar einen Zeitraum von einem Jahr definiert. Wenn eine Wahl mehr als ein Jahr später wiederholt werden muss, dann gilt sie nicht mehr als Wiederholungswahl, sondern muss als Neuwahl stattfinden. Weshalb und ab welchem Zeitraum – sechs Monate oder was auch immer – erscheint eine Wiederholungswahl unter verfassungsrechtlich-demokratischen Gesichtspunkten nicht mehr als zulässig, sondern muss eine Neuwahl stattfinden? Würden Sie die Wiederholungswahl in Dortmund unter dieser Perspektive als unzulässig erachten?

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Wir haben im Vorfeld an einigen Stellen mit einer großen Einigkeit – mit Ausnahme einer Fraktion – die schnellstmögliche Zusammenführung für erstrebenswert befunden. Es gibt jetzt zwei Modelle, über ein Modell ist gerade intensiv gesprochen worden.

Bezogen auf die verfassungsrechtlichen Risiken des anderen angebotenen Modells möchte ich die kommunalen Spitzenverbände, Herrn Prof. Wollenschläger, Herrn Prof. Schwarz und Herrn Wüstenbecker ansprechen. Es geht um die einmalige Verlängerung der laufenden Ratswahlperiode. Dazu hat die CDU einen Vorschlag gemacht. Es geht nicht darum, in der übernächsten Wahlperiode eine Änderung der

Wahlzeiten hinzubekommen; darüber kann man anderweitig diskutieren. Es geht jetzt um die verfassungsrechtliche Einschätzung des Problems.

Auch Herrn Daldrup und Herrn Wilke möchte ich fragen: Wie schätzen Sie das Risiko ein, wenn man gemeinsam das Ziel verfolgt, die Wahlen so schnell wie möglich zusammenzulegen?

**Ina Scharrenbach (CDU):** Herr Wilke, auch mir geht es um die von Ihnen geschilderte Lage in Herne. Die Situation, die Sie darlegen, ist eher nicht auf die Wirkung einer fehlenden Sperrklausel zurückzuführen, sondern auf unterjährige Veränderungen in der Zusammensetzung der einzelnen Fraktionen. Können Sie diesbezüglich noch etwas klarer werden?

Eine weitere Frage richtet sich an Herrn Prof. Richter und Herrn Prof. Wollenschläger in Bezug auf die vorgesehene Möglichkeit, das Amt eines Hauptverwaltungsbeamten vorzeitig niederlegen zu können. Es wurde schon ausgeführt, dass das vor dem Hintergrund einer möglichen Repräsentationskrise, auch Treuepflichten des politischen Amtes wurden angesprochen, unter Umständen schwierig ist. Insofern möchte ich Sie fragen, ob das Vorgehen von Mitgliedern kommunaler Vertretungen, zum jetzigen Zeitpunkt, zu dem es noch gar kein Gesetz gibt, mit einer geänderten Regelung Druck auf den Hauptverwaltungsbeamten auszuüben, vorzeitig zurückzutreten, mit den Treuepflichten kommunaler Ratsvertreter zu vereinbaren ist.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Wir steigen dann wieder in die Antwortrunde ein.

**Dr. Helmut Fogt (Städtetag NRW):** Herr Körfges, eine Verlängerung der Wahlzeit von Räten durch den Landesgesetzgeber scheidet nach meiner entschiedenen Auffassung verfassungsrechtlich von vornherein aus. All das, was zu der Verkürzung der Wahlzeit der Wahlbeamten auf freiwilliger Basis gesagt worden ist, gilt in verschärftem Maße. Es beginnt, wenn Sie es vonseiten der Verfassungsrechtler sehen wollen, mit dem Gutachten, das Herr Prof. Morlok erstellt hat. Durch den Vorschlag wäre die Volkssouveränität als zentrales Element des Demokratieprinzips nach Art. 20 elementar verletzt, weil die Wahlzeit ausschließlich in der Entscheidung des Wahlvolkes liegt bzw. hier der Legitimationszusammenhang besteht und der Landesgesetzgeber keine Rechte hat, in der Weise in dieses Verhältnis einzugreifen. Eine einfache Verlängerung der Amtszeit von Räten scheidet verfassungsrechtlich von A bis Z aus und sollte nicht verfolgt werden.

**Hans-Gerd von Lennep (StGB NRW):** Eine kurze Ergänzung: Die Ausführungen gelten meines Erachtens auch für die weitere Variante einer Verlängerung der Wahlzeit der Räte um sechs Monate bei gleichzeitiger Verkürzung der Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten um sechs Monate. Auch das ist aus den dargestellten Gründen verfassungswidrig.

**Dr. Marco Kuhn (LKT NRW):** Alles, was die Kollegen gesagt haben, ist richtig.

**Bernhard Daldrup (SGK NRW):** Ich meine, das politische Ziel, das sich die Antragsteller in diesem Fall im Landtag gesetzt haben, muss eine Chance haben, in einer Wahlperiode Wirklichkeit zu werden. In einer der Stellungnahmen der Professoren ist das auch zum Ausdruck gebracht worden. Es bezieht sich häufig auf die übernächste Wahlperiode, aber der Gesetzgeber muss doch eine Möglichkeit haben – der Weg des freiwilligen Rücktritts ist eine Öffnungsperspektive, die verfassungsrechtlich ein höheres Maß an Konformität hat als alle anderen Varianten –, das, was er politisch will, auch Wirklichkeit werden zu lassen.

Herr Prof. Wollenschläger, es ist keine Geringschätzung der mit dem Demokratieprinzip verbundenen Rechtsprechung oder der Anforderungen, aber ich sage: Wenn die politische Zielsetzung erfolgt und der Souverän unter den Bedingungen unmittelbar wieder entscheiden kann, dann ist die Frage der hinreichenden Legitimation im Abwägungsprozess mindestens genauso hoch zu bewerten wie die Vorstellung, dass jeder, der seine Stimme bei der Wahl abgegeben hat, damit automatisch zu 100 % sicher sein kann, für wie lange er das Wahlrecht ausgeübt hat. Wenn man sich mit dem wirklichen Leben beschäftigt, dann will ich nicht darüber berichten, wie Rückerrerinnerungen bei Wählerinnen und Wählern stattfinden. Dann werden Sie sehen, dass das wirkliche Leben ganz anders ist.

**Volker Wilke (GAR NRW):** Auf die verfassungsrechtliche Frage möchte ich gar nicht so intensiv eingehen. Es gibt eine Reihe von Experten, die eine Auffassung vertreten haben. Ob man nun dieser folgt oder anderen Auffassungen, die hier auch niedergeschlagen wurden, muss man dem Landtag überlassen.

Zu den Erosionsprozessen in den Räten: Ich habe das Beispiel Herne angeführt, ich hätte aber auch Gelsenkirchen nennen können, und es gibt sicherlich auch Tendenzen in Essen. Dahinter steht die Tatsache, dass der Wähler 2009 in Herne fünf Fraktionen, eine Gruppe und ein Einzelmitglied mit einer bestimmten politischen Richtung für fünf Jahre in den Rat geschickt hat. Daraus sind vier Fraktionen und vier Gruppierungen mit teilweise völlig anderen Ausrichtungen geworden. Ich frage mich durchaus, ob das tatsächlich durch den Wählerwunsch hinterlegt ist, aber es ist die jetzige Lage. Im Folgenden bringen die Ausschussbesetzungen ein Problem mit sich, weil die Ausschüsse ein Spiegelbild des Rates sein sollen.

Sie sprachen an, dass eine Ratssitzung in Herne in der Regel zwei Stunden dauert. Ich habe meine Zweifel, dass Sie bei vier Fraktionen und vier Gruppen Haushaltsberatungen, wenn man es ernsthaft macht, in zwei Stunden erledigen können. Herne stellt vielleicht eine Ausnahme dar, weil es im Haushalt gar nicht mehr so viel zu bereden gibt, wie es im Ruhrgebiet häufig vorkommt. Die Haushaltsberatungen haben einen sehr engen Spielraum. Dennoch bin ich der Meinung, dass Entscheidungsprozesse, wie sie in Gruppen und in Fraktionen stattfinden müssen, durch Einzelmitglieder im Rat einer Großstadt nicht durchgeführt werden können. Wenn Sie selber Ihre Fraktionsarbeit reflektieren, dann stellen Sie fest, dass ein Einzelmitglied die Vielzahl der politischen Fragen, die in Großstädten aufkommen, unmöglich abdecken kann. Wenn es zunehmend eine Tendenz dahin gibt, die Einzelmitgliedschaft im Rat zu fördern, dann kommt es zu Erosionsprozessen in den Fraktionen. Wer sowieso nur

Ärger in seiner Fraktion hat und weiß, dass er mit einer gewissen Stimmenzahl wieder in den Rat gewählt werden kann, der wird sich von seiner Fraktion lösen. Das wird durch eine mangelnde „Sperrklausel“ unterstützt. Deshalb haben wir in den Großstädten schon Erosionsprozesse in der Ratsarbeit zu verzeichnen.

**Jochen Dürrmann (VLK NRW):** Herr Nüchel, wenn wir die Bürgermeisterwahl und die Ratswahl wieder zusammenlegen, werden die Räte auf jeden Fall geschwächt; denn die Wahl bezieht sich in der Auseinandersetzung, im Wahlkampf immer auf die Bürgermeisterkandidaten. Es ist nicht so – das wissen alle, die mit Kommunalpolitik zu tun haben –, dass die Bewerber Schlange stehen, um in die Räte zu kommen. Die Kompetenz der Räte ist geringer geworden – gewollt –, nachdem wir gesagt haben: Die Bürgermeister werden direkt gewählt, die Geschäftskreise der Beigeordneten werden durch die Bürgermeister festgelegt. – Die Personalhoheit ist stärker geworden. Die Räte sind schon von der Gemeindeordnung her verändert worden. Wenn wir jetzt noch die Bürgermeisterwahl zur Hauptwahl machen und die Räte an dem Tag mitwählen, ist das ganz sicher eine Schwächung. Dadurch bekommen Sie auch keine besseren Kandidaten. Das ist eindeutig so.

**Prof. Dr. Emanuel Richter (RWTH Aachen):** Die CDU-Fraktion hat mich angesprochen auf das Stichwort „Druck im Hinblick auf vorzeitigen Rücktritt ausüben“. Darauf kann ich nur ganz abstrakt antworten: Die Bestimmung über die Ausübung von Amtszeiten liegt eigentlich beim Souverän, und der ist das Volk. Jeglicher Eingriff, der aus wahltaktischen oder rechtspolitischen Gründen erfolgt, ist abzuweisen. Ich erinnere daran, dass in allen demokratischen Systemen der Welt alle möglichen Eingriffe – zum Beispiel die Verkürzung von Amtszeiten wegen Amtsverfehlungen – aus gutem Grund mit extrem hohen Hürden und rechtlichen Schranken belegt sind. Dem Souverän soll nicht ins Handwerk gefuscht werden. Über die Amtszeiten bestimmt das Volk im Rahmen der rechtlichen Bedingungen.

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Universität Würzburg):** Herr Körfges, Sie hatten nach der einmaligen Verlängerung der laufenden Wahlperiode gefragt. In dem Zusammenhang will ich gleich auf etwas eingehen, das Herr Daldrup gesagt hat. Ich meine, am wenigsten maßgeblich dafür, wie man etwas erreichen kann, darf der politische Wille sein, sondern maßgeblich für die Beurteilung des hier verfolgten Ziels ist schlichtweg die Verfassung. Es mag eine Banalität sein, aber auch wenn man ein bestimmtes Ziel erreichen möchte, muss man sich die Grenzen, die die Verfassung vorgibt, genauer anschauen. – Erster Punkt.

Zweiter Punkt: Wenn hier der Eindruck erweckt wurde, das Optionsmodell sei möglicherweise weniger verfassungswidrig, weil die Verlängerung einer laufenden Legislaturperiode eindeutig verfassungswidrig ist, dann ist das eine Kategorisierung, die man so nicht vornehmen kann. Nur weil etwas anderes noch schlimmer ist, ist das, was nach unserer Ansicht ebenfalls verfassungswidrig ist, nicht plötzlich besser geworden.

Um eine ganz klare Antwort zu geben: Die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode ist ein Affront gegenüber dem Souverän und verfassungsrechtlich sicherlich unzulässig. Wenn man es von der Ebene des Verfassungsrechts herunterholen möchte, muss man sagen: Es wäre möglicherweise ein weiterer Beitrag zur Politikverdrossenheit, wenn man dem Souverän mitteilt, dass man als Gewählter auf dem Weg einer Selbstermächtigung ist und seine eigene Amtszeit verlängert.

**Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger (Universität Augsburg):** Was die Verlängerung der Wahlperiode angeht, kann ich mich nur den Vorrednern anschließen. Schauen Sie ins Grundgesetz, Art. 115h Abs. 1. Welchen Fall kennt das Grundgesetz, in dem man eine Wahlperiode ausdrücklich verlängern kann? – Das ist der Verteidigungsfall. Daran sehen Sie schon, in welchen Rechtfertigungskategorien man sich bewegen würde. Auf die Vorschrift wollte ich nur hinweisen.

Was die Verkürzung der Wahlperiode betrifft, hatte ich vorhin schon eingeräumt: Natürlich könnte eine Verkürzung vielleicht weniger problematisch sein als eine Verlängerung, weil es kein Akt der Selbstermächtigung ist, aber auch das überzeugt mich bei der Wertung auf Rechtfertigungsebene nicht. Der Wahlakt hat einen bestimmten Inhalt, der für fünf Jahre oder sechs Jahre gilt, nicht länger und nicht kürzer. Wenn man früher wählen darf, dann wird – auch wenn es den demokratischen Willen früher aktualisiert – der Inhalt des früheren Wahlakts geändert. Es gibt meines Erachtens gute Gründe, auch da strenge Regeln anzuwenden.

Das Wahlrecht ist auf Formalisierung angewiesen. Welchen Eindruck erweckt es beim Souverän, wenn für sechs Jahre gewählt wurde, dann möchte man Wahlen zusammensetzen, und es sind es plötzlich nur fünf Jahre oder noch weniger? Formalisierung ist ein wichtiger Aspekt im Wahlrecht. Denken Sie auch an mögliche Missbrauchsgefahren. Das ist hier nicht der Fall, das möchte ich betonen, weil ein legitimes Anliegen verfolgt wird. Aber die Möglichkeit des Missbrauchs steht immer im Raum, Wahlen zu dem Zeitpunkt stattfinden zu lassen, zu dem die Demoskopie das Ganze nahelegt. Deswegen überzeugt mich die Gleichsetzung nicht.

Was das Verhältnis zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspolitik angeht, kann ich mich nur Herrn Schwarz anschließen, auch wenn man als Verfassungsrechtler immer versucht ist, alles möglichst in ein enges verfassungsrechtliches Korsett zu drängen, damit das, was man meint und denkt, dann auch politikbestimmend ist. Der Versuchung bin ich hoffentlich nicht erlegen. Gerade im Bereich des Wahlrechts – das sehen Sie an den Konkretisierungsaufträgen der Verfassung – gibt es einen Spielraum. Der Spielraum für den politischen Willen hat aber Grenzen, die ich jetzt aufgezeigt habe, hoffentlich in einer praktisch verwertbaren Weise.

Zu der Frage der CDU-Fraktion nach dem Druck: Einen gewissen politischen Druck muss jeder gewählte Mandatsträger aushalten. Es ist dem Dienstherrn aber versagt, Druck in einer Art und Weise auszuüben, die die Entscheidungen beeinflusst. Insofern ist der Mandatsträger aus den von Ihnen erwähnten beamtenrechtlichen Gründen geschützt.

Ich möchte noch einen anderen Punkt in Erinnerung rufen: Wenn Sie erwägen, das Optionsrecht einzuführen, warum wählen Sie dann nicht, wenn Sie meinen, das sei zulässig, die nicht weniger problematische Alternative der unmittelbaren Verkürzung? Das ist vielleicht noch ein bisschen zu kurz gekommen. Es wird sich die Frage stellen: Ist das Rücktrittsrecht überhaupt eine geeignete Maßnahme? Auch die Kategorie der Eignung wird verfassungsrechtlich geprüft. Wenn Ihr Ziel die frühere Zusammenlegung ist, Sie aber ein Mittel wählen, das im Vergleich zur unmittelbaren Verkürzung verfassungsrechtlich nicht viel weniger problematisch ist, aber gleichzeitig viel weniger geeignet, weil Sie nicht wissen, wie viele zurücktreten werden – es gibt sicherlich sehr ungute Situationen in den Kommunen, Druck auf Mandatsträger, Entscheidungsschwierigkeiten der Mandatsträger, manchmal vielleicht auch die Erwägung, ob die frühere Wahl politisch günstiger ist als die spätere –, so stellt sich auch insoweit die verfassungsrechtliche Frage.

Herr Herrmann, zu Ihrer Frage nach der Wiederholungswahl: Das ist ein sehr spannendes Thema. Die Frage, die ich mir auch gestellt habe – sollte es noch eine Fragerunde geben, können Sie sie vielleicht beantworten, in den Kommentaren zum Bundeswahlrecht habe ich relativ wenig dazu gefunden –, lautet: Warum ist die Ungleichbehandlung überhaupt zulässig? Es sind meines Erachtens die Sachgründe, die ich genannt habe, insbesondere Aufwand, zeitlicher Vorlauf. Nachdem die Wahl auch nach dem Kommunalwahlgesetz Nordrhein-Westfalens innerhalb von vier Monaten nach Bestandskraft wiederholt werden soll, ist die Frage: Wie zwingend und wie gewichtig ist der Grund?

In meiner ergänzenden Stellungnahme habe ich nicht nur die bayerische Regelung, sondern auch andere Regelungen zitiert. Sehr viele Kommunalwahlgesetze gehen davon aus, dass eine Wiederholungswahl ab einem bestimmten Zeitpunkt – ab sechs Monaten, ab zwölf Monaten – nicht mehr zulässig ist. Irgendwann haben sich die Verhältnisse so verändert, dass es unangemessen wäre, die Wahl zu wiederholen und keine Neuwahl durchzuführen. Ich habe auch keine abschließende Antwort, aber verfassungspolitisch ist das ein Punkt, über den man mit Blick auf andere Regelungsmodelle nachdenken könnte.

**Stan Pieczka (Rechtsanwalt, Dortmund):** Was die Fristen betrifft, bin ich von der Regelung ausgegangen, wie sie jetzt im Kommunalwahlgesetz enthalten ist. Bis sechs Monate nach der Hauptwahl wird nach den alten Wahlvorschlägen und alten Wählerverzeichnissen gewählt. Danach werden neue Wähler zu der Wiederholungswahl zugelassen, aber keine neuen Wahlvorschläge. Wenn Sie sich das im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschauen, dann passt es nicht zusammen. Das Bundesverfassungsgericht hat einmal entschieden, dass die Wahlgleichheit sowohl für das aktive als auch für das passive Wahlrecht gilt. Ich halte § 42 Abs. 2 – ab sechs Monate – für ein Debakel. Wir haben das Dortmunder Beispiel. Innerhalb von drei Jahren – es kann drei Jahre dauern, bis man eine Wiederholungswahl durchgeklagt hat – ändert sich vieles.

In dem Zusammenhang zu den Argumenten des Städte- und Gemeindebundes: Demokratie ist aufwendig. Wenn man der Argumentation in Bezug auf die Bestandskraft

der Räte folgt, dann wird dem schon Rechnung getragen; denn innerhalb der ersten Sechsmonatsfrist wird nach alten Verzeichnissen und alten Wahlvorschlägen gewählt. Dann muss aber auch Schluss sein, sonst kommen Ergebnisse zustande, die nicht mehr vom Wähler getragen werden. Bei der Wiederholungswahl lag die Wahlbeteiligung bei 32 %. Von allen Wahlbeteiligten haben 40 % für die SPD gestimmt. Die Politikverdrossenheit geht an der Stelle weiter. Dem muss Einhalt geboten werden.

In anderen Ländern, die auch die Sechsmonatsfrist haben, ist es ganz klar. Danach ist eine neue Wahl durchzuführen. Die Sechsmonatsfrist wird als endgültiger Cut gesehen, da Schluss zu machen und dann nach neuen Wahlverzeichnissen, neuen Wahlvorschlägen zu wählen.

Zum Rechtsschutz: Unsere Kanzlei hat Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt, auch mit dem Hinweis darauf, dass die Chancen bei nur 1 % lägen. Warum? – Weil sich der Prüfungsumfang für das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Parteien, die erst nicht angetreten sind, dann aber an der Wiederholungswahl teilnehmen wollten, aus § 90 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz ergibt, das heißt nur Grundrechte und grundrechtsgleiche Rechte. Die Artikel aus der Verfassung, auf die es hier ankommt, also Art. 28 und Art. 21, braucht das Bundesverfassungsgericht nicht zu prüfen, deshalb hat es eine Überprüfung an der Stelle abgelehnt.

Sie sehen, es ist misslich für die Parteien, die bei der Wiederholungswahl antreten wollen, Rechtsschutz zu erlangen. Bedenken Sie, dazwischen liegt nur ein Monat. Der Hinweis aus Karlsruhe, den wir bekommen haben: „Ihr könnt vor den Landesgerichten auf die Wiederholung der Wiederholungswahl klagen“, ist zwar schön, aber in der Praxis nicht durchführbar, weil das Rechtsschutzbedürfnis irgendwann nicht mehr gegeben ist.

**Horst Wüstenbecker (Rechtsanwälte Alpmann Fröhlich, Münster):** Die Frage von Herrn Körfges ist ausreichend beantwortet worden, Sie würden auch von mir nichts anderes hören.

Herr Herrmann hatte die Frage der demokratischen Legitimation aufgeworfen, insbesondere im Hinblick auf die Wiederholungswahl in Dortmund. Man muss sehen, dass es sich in Dortmund um eine singuläre Situation handelte. Dass es tatsächlich zu einer Wiederholungswahl nach mehr als drei Jahren kommt, dürfte so schnell nicht wieder passieren.

Gleichwohl ist die Frage zu stellen – die in dem Gesetzentwurf Ihrer Fraktion zu Recht aufgeworfen wird –, ob es nicht zweckmäßig ist, das passive und das aktive Wahlrecht anzugleichen, vor allem eine zeitliche Grenze festzulegen, nach der man noch von einer Wiederholungswahl bzw. dann von einer Neuwahl sprechen kann. Herr Prof. Wollenschläger hat in seiner Stellungnahme ausdrücklich auf die bayerische Regelung hingewiesen. Man sollte in der Tat darüber nachdenken, ob man nicht irgendwo eine zeitliche Zäsur macht; denn es ist nicht mehr derselbe Souverän, der nach mehreren Jahren eine Entscheidung trifft.

Im bisherigen Recht wird zwischen dem passiven und dem aktiven Wahlrecht unterschieden, um die Wiederholungswahl zeitlich zu forcieren. Das wird dann ad absurdum geführt. Das Argument entfällt völlig, wenn der Zeitraum zwischen der ursprünglichen Wahl und der Wiederholungswahl derart groß ist.

Die allgemeine Frage, wann wir eine ausreichende demokratische Legitimation haben, müssen wir für uns selbst beantworten. Letztlich geht es um die Frage, welche Legitimation wir wollen. Ich habe gestern in der Zeitung gelesen, dass man in Bayern sehr froh war, beim Volksbegehren für die Abschaffung der Studiengebühren ein Quorum von 14,4 % erreicht zu haben. Das hört sich zunächst relativ wenig an, aber es handelt sich um mehr als 1 Million Wahlberechtigte. Das heißt, die Legitimationsgrundlage ist immer relativ.

Es gibt Länder – ich habe vorhin schon die empirischen Untersuchungen zur Wahlbeteiligung angesprochen –, in denen das Wahlrecht praktisch verwirkt wird. Man wird aus der Wählerliste gestrichen, wenn man nicht zur Wahl gegangen ist. Bei unserer aller Vorbild, in der griechischen Demokratie in ihren Ursprüngen, nicht in der heutigen, wurden diejenigen, die nicht zur Wahl gegangen sind bzw. nicht an den Kommunalversammlungen teilgenommen haben, als „Idiotes“ bezeichnet, nämlich als Privatmenschen. Perikles hat einmal gesagt: Ein Bürger, der sich nicht an der Kommunalwahl oder an den kommunalen Veranstaltungen beteiligt, ist kein stiller Bürger, sondern ein schlechter Bürger. – Vielleicht sollte man das unseren Mitbürgern einmal deutlich machen und nicht immer versuchen, ihnen hinterherzulaufen. Es ist letztlich Ihre Entscheidung, welches Legitimationsniveau Sie wollen. Langfristig sollte man sich aber nicht mit einer 50-prozentigen Wahlbeteiligung zufriedengeben.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Damit sind wir am Ende des zweiten Antwortrunde. Ich eröffnet die dritte Fragerunde der Abgeordneten.

**Frank Herrmann (PIRATEN):** Ich möchte mich schon einmal bei allen Sachverständigen für die guten Statements bedanken. Die Auswertung wird sicher sehr spannend.

Herr Prof. Schwarz, in der ersten Runde haben Sie ausgeführt, dass kleine Parteien von der Aufhebung der Sperrklausel profitieren. Wie bewerten Sie diese Feststellung, positiv oder negativ?

**Vorsitzender Christian Dahm:** Weitere Fragen der Abgeordneten liegen nicht vor, daher können Sie direkt antworten.

**Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz (Universität Würzburg):** Die Aussage, dass kleine Parteien von einer Aufhebung der Sperrklausel profitieren, ist als tatsächlicher Befund gemeint gewesen, und zwar ohne jede Bewertung. Das ist das logische Ergebnis einer Aufhebung der Sperrklausel. Nichts anderes meinte ich damit.

**Vorsitzender Christian Dahm:** Damit sind wir am Ende der heutigen Anhörung. Mein Dank gilt den Damen und Herren Sachverständigen sowohl für Ihre schriftlichen als auch Ihre mündlichen Darstellungen in diesem Hohen Haus.

Der Ausschuss für Kommunalpolitik wird die Anhörung in seiner Sitzung am 8. März auswerten und abschließend beraten. Die Gesetzentwürfe werden dann voraussichtlich zwischen dem 20. und dem 22. März im Plenum beraten bzw. verabschiedet.

Ihnen allen eine gute Heimfahrt und ein schönes Wochenende.

Ich berufe den Ausschuss für Kommunalpolitik für 13:10 Uhr erneut ein.

Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Christian Dahm  
Vorsitzender

18.02.2013/20.02.2013

160