

08.03.2013

Beschlussempfehlung

des Ausschusses für Kommunalpolitik

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

Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie

Berichterstatter

Abgeordneter Christian Dahm

Beschlussempfehlung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 16/1468) wird mit folgenden Änderungen angenommen:

Datum des Originals: 08.03.2013/Ausgegeben: 13.03.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie

Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 23. Oktober 2012 (GV.NRW S. 474), wird wie folgt geändert:

§ 65 wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 wird das Wort „sechs“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
- b) In Satz 1 werden nach dem Wort „Mehrheitswahl“ die Wörter „zugleich mit dem Rat“ eingefügt.
- c) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Scheidet der Bürgermeister durch Tod, Eintritt in den Ruhestand oder aus sonstigen Gründen vor Ablauf seiner Amtszeit aus dem Amt aus oder ist die Wahl eines Bürgermeisters aus anderen Gründen während der Wahlperiode des neuen Rates erforderlich, so findet die Wahl des Nachfolgers spätestens sechs Monate nach Ausscheiden des Bürgermeisters aus dem Amt statt."

2. In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Gemeinschaft“ durch das Wort „Union“ ersetzt.

3. Es werden die folgenden Absätze 5 und 6 angefügt:

Beschlüsse des Ausschusses für Kommunalpolitik

Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie

Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung

Unverändert

„(5) Endet das Beamtenverhältnis des Bürgermeisters vor Ablauf seiner Amtszeit, wird der Nachfolger bis zum Ende der nächsten Wahlperiode des Rates gewählt, es sei denn, die Amtszeit des Nachfolgers beginnt innerhalb der ersten zwei Jahre der Wahlperiode des Rates. In diesem Fall endet sie mit dem Ende der laufenden Wahlperiode.

(6) Eine Wahl findet nach Ablauf des 51. Monats nach der allgemeinen Kommunalwahl nicht mehr statt.“

Artikel 2 Änderung der Kreisordnung

Die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23. Oktober 2012 (GV. NRW. S. 474), wird wie folgt geändert:

§ 44 wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 wird das Wort „sechs“ durch das Wort „fünf“ ersetzt.
- b) In Satz 1 werden nach dem Wort „Mehrheitswahl“ die Wörter „zugleich mit dem Kreistag“ eingefügt.
- c) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

"Scheidet der Landrat durch Tod, Eintritt in den Ruhestand oder aus sonstigen Gründen vor Ablauf seiner Amtszeit aus dem Amt aus oder ist die Wahl eines Landrats aus anderen Gründen während der Wahlperiode des neuen Rates erforderlich, so findet die Wahl des Nachfolgers spätestens sechs Monate nach Ausscheiden des Landrats aus dem Amt statt."

Artikel 2 Änderung der Kreisordnung

Unverändert

3. Es werden die folgenden Absätze 5 und 6 angefügt:

„(5) Endet das Beamtenverhältnis des Landrates vor Ablauf seiner Amtszeit, wird der Nachfolger bis zum Ende der nächsten Wahlperiode des Kreistages gewählt, es sei denn, die Amtszeit des Nachfolgers beginnt innerhalb der ersten zwei Jahre der Wahlperiode des Kreistages. In diesem Fall endet sie mit dem Ende der laufenden Wahlperiode.

(6) Eine Wahl findet nach Ablauf des 51. Monats nach der allgemeinen Kommunalwahl nicht mehr statt.“

Artikel 3 Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW. S. 454, ber. S. 509), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2011 (GV. NRW. S. 238), wird wie folgt geändert:

1. § 14 Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 2 wird aufgehoben.
 - b) Satz 3 wird Satz 2 und wie folgt gefasst:

„Der Wahltag für die allgemeinen Kommunalwahlen wird von dem für Inneres zuständigen Ministerium festgelegt und bekannt gemacht (Wahlausschreibung).“
 - c) Satz 4 wird Satz 3.
2. § 46 c wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird aufgehoben.
 - b) Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden die Absätze 1 bis 4.

Artikel 3 Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW. S. 454, ber. S. 509), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2011 (GV. NRW. S. 238), wird wie folgt geändert:

1. unverändert
2. § 46 c wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird aufgehoben.
 - b) Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden die Absätze 1 bis 4.
 - c) In Absatz 1 werden hinter dem Wort „hat“ die Wörter „und dabei mindestens 25 vom Hundert der Wahlberechtigten für ihn gestimmt haben“ gestrichen.

Artikel 4
Änderung des Landesbeamtengesetzes

Das Landesbeamtengesetz vom 21. April 2009 (GV. NRW. S. 224), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 23. Oktober 2012 (GV. NRW. S. 474), wird wie folgt geändert:

1. § 119 Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 2 wird das Wort „Wahlzeit“ durch das Wort „Amtszeit“ ersetzt.
 - b) Satz 3 wird aufgehoben.
 - c) Die Sätze 4 und 5 werden die Sätze 3 und 4.
2. Nach Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Ein einmal entstandener Anspruch auf Gewährung eines Ruhegehalts aus einem früheren Beamtenverhältnis auf Zeit bleibt bestehen, auch wenn sich daran ein Beamtenverhältnis auf Zeit nahtlos anschließt und dieses neue Beamtenverhältnis durch Entlassung endet.“
3. Die bisherigen Absätze 5 bis 7 werden die Absätze 6 bis 8.
4. Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 eingefügt:

"§ 24 des Abgeordnetengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen gilt für Bürgermeister, die in den Bundestag gewählt worden sind, entsprechend."
5. Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 10 und wie folgt gefasst:

"(10) Für Landräte gelten die Absätze 1 bis 9 entsprechend."

Artikel 4
Änderung des Landesbeamtengesetzes

Das Landesbeamtengesetz vom 21. April 2009 (GV. NRW. S. 224), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 23. Oktober 2012 (GV. NRW. S. 474), wird wie folgt geändert:

1. unverändert
2. unverändert
3. unverändert
4. Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 eingefügt:

"(9) § 24 des Abgeordnetengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen gilt für Bürgermeister, die in den Bundestag gewählt worden sind, entsprechend."
5. unverändert

6. Dem § 120 Absatz 3 wird folgender Satz 3 angefügt:

"§ 24 des Abgeordnetengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen gilt für die übrigen kommunalen Wahlbeamten, die in den Bundestag gewählt worden sind, entsprechend."

Artikel 5
Übergangsregelungen zum Kommunalwahlgesetz, zur Gemeindeordnung und zur Kreisordnung

Abweichend von den nach den Artikeln 1 bis 4 dieses Gesetzes zu bestimmenden Amtszeiten und Wahltagen gelten folgende Übergangsregelungen:

§ 1
Festlegung von Wahltagen

(1) Die allgemeinen Kommunalwahlen finden im Jahr 2014 in der Zeit zwischen dem 1. April und dem 15. Juli statt; sie sollen am Tag der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden. Dieser Wahltag wird vom für Inneres zuständigen Ministerium festgelegt und bekannt gemacht (Wahlausschreibung).

(2) Die Nachfolger der bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt befindlichen Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit am 20. Oktober 2014 endet, werden am 28. September 2014 gewählt.

(3) Die Wahl der Nachfolger der am 30. August 2009 gewählten Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit mit Ablauf des 20. Oktober 2015 endet, findet am 13. September 2015 statt; ihre Amtszeit beginnt am 21. Oktober 2015. Der Wahltag wird vom für Inneres zuständigen Ministerium bekannt gemacht (Wahlausschreibung).

(4) In der Zeit vom 13. Dezember 2014 bis zum Tag der Wahlen der Bürgermeister und Landräte am 13. September 2015 findet eine Wahl des Bürgermeisters oder Landrats nicht statt.

6. unverändert

Artikel 5
Übergangsregelungen zum Kommunalwahlgesetz, zur Gemeindeordnung, zur Kreisordnung und zum Landesbeamten-gesetz

Abweichend von den nach den Artikeln 1 bis 4 dieses Gesetzes zu bestimmenden Amtszeiten und Wahltagen gelten folgende Übergangsregelungen:

§ 1
Festlegung von Wahltagen

unverändert

(5) In der Zeit vom 1. September 2019 bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2020 findet eine Wahl des Bürgermeisters oder Landrats nicht statt.

§ 2
Ende der Wahlperiode der im Jahr 2014
gewählten Vertretungen

Die Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten Vertretungen endet mit Ablauf des Tages vor dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen.

§ 3
Ende der Amtszeit der Bürgermeister
und Landräte, die ab Inkrafttreten dieses
Gesetzes bis einschließlich
21. Oktober 2015 ihr Amt antreten

Die Amtszeit der Bürgermeister und Landräte, die in der Zeit ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis einschließlich 21. Oktober 2015 ihr Amt antreten, endet mit Ablauf des Tages vor dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen.

§ 4
Nachfolge der Bürgermeister und Land-
räte, deren Amtszeit zwischen dem
22. Oktober 2015 und dem Beginn der
Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten
Vertretungen endet

Die Nachfolger der Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit zwischen dem 22. Oktober 2015 und dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen endet, werden bis zum Ablauf der nächsten Wahlperiode der Vertretungen gewählt. In den Fällen, in denen die Amtszeit innerhalb der ersten drei Jahre der laufenden Wahlperiode des Rates beginnt, endet diese mit Ablauf des Tages vor dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen.

§ 2
Ende der Wahlperiode der im Jahr 2014
gewählten Vertretungen

unverändert

§ 3
Ende der Amtszeit der Bürgermeister
und Landräte, die ab Inkrafttreten dieses
Gesetzes bis einschließlich
21. Oktober 2015 ihr Amt antreten

unverändert

§ 4
Nachfolge der Bürgermeister und Land-
räte, deren Amtszeit zwischen dem
22. Oktober 2015 und dem Beginn der
Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten
Vertretungen endet

unverändert

§ 5**Einmaliges Niederlegungsrecht für
Bürgermeister und Landräte**

Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit zwischen dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten kommunalen Vertretungen und dem 20. Oktober 2015 endet und die ihre Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit zum Ende der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen im Jahr 2014 verlangen, treten zu diesem Termin in den Ruhestand, sofern sie die Voraussetzungen des § 119 Absatz 4 Satz 3 LBG erfüllen und die Entlassung bis zum 31.10.2013 beantragen; die Zeit bis zum regulären Ende ihrer Amtszeit wird dabei auf die Wartezeit nach § 119 Absatz 4 Satz 3 LBG angerechnet und erhöht die ruhegehaltfähige Dienstzeit.

**Artikel 6
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

§ 5**Einmaliges Niederlegungsrecht für
Bürgermeister und Landräte**

Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit zwischen dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten kommunalen Vertretungen und dem 20. Oktober 2015 (einschließlich) endet und die ihre Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit zum Ende der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen im Jahr 2014 verlangen, treten zu diesem Termin in den Ruhestand, sofern sie die Voraussetzungen des § 119 Absatz 4 Satz 3 LBG erfüllen und die Entlassung bis zum 30.11.2013 beantragen; die Zeit bis zum regulären Ende ihrer Amtszeit wird dabei auf die Wartezeit nach § 119 Absatz 4 Satz 3 LBG angerechnet und erhöht die ruhegehaltfähige Dienstzeit.

**Artikel 6
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Abweichend von Satz 1 treten § 65 Absatz 6 der Gemeindeordnung und § 44 Absatz 6 der Kreisverordnung am Tage nach dem Wahltag für die allgemeinen Kommunalwahlen des Jahres 2014 in Kraft.

Bericht

A Allgemeines

Durch Beschluss des Plenums wurde am 29. November 2012 der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie“ (Drucksache 16/1468) an den Ausschuss für Kommunalpolitik überwiesen.

In gleicher Sitzung des Parlaments wurde der Entschließungsantrag der Fraktion der FDP zum Gesetzentwurf „NRW braucht unabhängige und qualifizierte Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte“ (Drucksache 16/1557) behandelt.

B Inhalt des Gesetzentwurfs

Nach geltendem Recht sind seit der Kommunalrechtsreform von 2007 die Wahlen zu den kommunalen Vertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten voneinander entkoppelt worden.

Der Gesetzentwurf sieht zum einen vor, dass ab dem Jahr 2020 die Kommunalwahlen gemeinsam mit den Wahlen der (Ober-)Bürgermeister und Landräte stattfinden. Zum anderen sollen die Amtszeiten der Hauptverwaltungsbeamten auf fünf Jahre verkürzt werden.

Daher soll die im Jahr 2014 durchzuführende Kommunalwahl erst- und letztmalig zeitgleich mit der Europawahl stattfinden. Für diese Legislaturperiode ist eine Verlängerung auf sechs Jahre vorgesehen; danach sollen ab dem Jahr 2020 die Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten und die Kommunalwahlen immer nach fünf Jahren Legislaturperiode durchgeführt werden.

C Beratungsverfahren

Der Ausschuss für Kommunalpolitik hat in seiner Sitzung am 23. November 2012 den Beschluss gefasst, hierzu in Verbindung mit dem Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion „Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes“ (Drs. 16/120) eine Anhörung von Sachverständigen durchzuführen. Folgende Sachverständige wurden daher am 1. Februar 2013 gehört:

Sachverständige	Stellungnahmen
Dr. Helmut Fogt Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln	16/377

Sachverständige	Stellungnahmen
Hans-Gerd von Lennep Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	16/376
Dr. Marco Kuhn Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	16/368
Bernhard Daldrup Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik, Düsseldorf	16/373
Volker Wilke Grün/Alternative in den Räten Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	16/370
Jochen Dürrmann Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW, Düsseldorf	16/384
Dr. Wolfgang Honsdorf Bad Salzuflen	16/369 (Neudruck)
Werner Becker-Blonigen Wiehl	16/394
Prof. Dr. Emanuel Richter RWTH Aachen	16/383
Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz Universität Würzburg	16/388
Prof. Dr. Ferdinand Wollschläger Universität Augsburg	16/375 16/189
Stan Pieczka Dortmund	16/363
Horst Wüstenbecker Rechtsanwälte Alpmann-Fröhlich, Münster	16/380

Weitere Stellungnahmen	
Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff Institute for International Integration, Trinity College, Dublin	16/345
Prof. Dr. Martin Morlok Universität Düsseldorf	16/386
Ulrich Silberbach Gewerkschaft komba nrw, Köln	16/392

siehe hierzu das Ausschussprotokoll 16/154.

Eine abschließende Befassung zum Gesetzentwurf erfolgte im Ausschuss für Kommunalpolitik am 8. März 2013.

Hierzu lag zum einen ein Änderungsantrag der Fraktion der CDU vor:

„Der Gesetzentwurf erhält folgende Fassung:

A Problem und Regelungsbedarf

Mit der Kommunalverfassungsreform im Jahre 2007 wurden in Nordrhein-Westfalen mit der Verlängerung der Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten auf sechs Jahre, gemäß § 65 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein Westfalen für Bürger- und Oberbürgermeister und gemäß § 44 Abs. 1 Kreisordnung

Nordrhein-Westfalen für Landräte, die Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten von der allgemeinen Kommunalwahl entkoppelt (GV.NRW.S.380 vom 17.10.2007). Ziel der damaligen Regelung war es, der herausgehobenen Stellung von persönlich gewählten Hauptverwaltungsbeamten Rechnung zu tragen. Durch die eigenständige Wahl sollte insbesondere der Bürgermeister/Landrat in seiner persönlichen und fachlichen Unabhängigkeit gestärkt werden.

Nachdem in Nordrhein-Westfalen die ersten isolierten Wahlen von Hauptverwaltungsbeamten stattfanden, zeigt sich jedoch ein massiver Rückgang der Wahlbeteiligung. Während bei den letzten gemeinsamen Kommunalwahlen von Räten und Hauptverwaltungsbeamten am 30. August 2009 eine Wahlbeteiligung von 52,3 % erreicht werden konnte, wurden bei den Wahlen zu Landräten, Oberbürgermeistern und Bürgermeistern wesentlich geringere Beteiligungsquoten erfasst. Bei der isolierten Landratswahl im Kreis Minden-Lübbecke am 13. Mai 2007 wurde eine Wahlbeteiligung von 32% erzielt. Bei der Stichwahl des Landrats im Kreis Minden-Lübbecke erreichte die Wahlbeteiligung lediglich 27%. Bei der letzten isolierten Bürgermeisterwahl in Duisburg wurden zunächst 32,8 %, bei der anschließenden Stichwahl nur noch eine Wahlbeteiligung von 25,75 % erreicht. Der neue Oberbürgermeister Duisburgs benötigte dadurch lediglich rund 65.000 von insgesamt 365.000 Stimmen, um neuer Hauptverwaltungsbeamter der Stadt zu werden. Es wurde lediglich eine Legitimation durch 18 % aller Wahlberechtigten erreicht.

Durch diese geringe Anzahl an absoluten Stimmen, die zum Hauptverwaltungsamt legitimieren, wird das eigentliche Ziel der Entkoppelung der Wahlen, der herausgehobenen Stellung des Hauptverwaltungsbeamten Rechnung zu tragen, konterkariert. Durch die geringere Wahlbeteiligung erhalten die Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte nicht die demokratische Legitimation, die sie für ihre Stellung benötigen.

Um eine erhöhte demokratische Legitimation der gewählten Hauptverwaltungsbeamten und der Ehrenamtler zu erreichen, ist daher ein gemeinsamer Kommunalwahltermin erforderlich. Dadurch wird zudem die kommunale Verantwortungsgemeinschaft zwischen Hauptverwaltungsbeamten und kommunalen Räten und Kreistagen stärker betont. Bei der Harmonisierung der kommunalen Wahltermine wird die Akzeptanz und Bedeutung der Kommunalwahlen gestärkt und die Wahlbeteiligung bei den gemeinsamen Kommunalwahlen erhöhen.

Durch den Wegfall der 5%-Sperrklausel bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1999 besteht in den Räten und Kreistagen die Gefahr der Funktionsunfähigkeit. In den Räten und Kreistagen in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist eine zunehmende Zersplitterung der Parteienlandschaft zu verzeichnen, wenn wegen des Wegfalls der 5%-Klausel immer mehr Parteien, Wählergemeinschaften und Einzelbewerber Sitze in den kommunalen Vertretungen mit nur geringen Stimmenanteilen erlangen. Die Anzahl der Fraktionen in den Räten und Kreistagen erhöht sich, insbesondere in den kreisfreien Städten, wo bis zu 13 Fraktionen im Stadtrat vertreten sind. Auch die Anzahl der Einzelmandatsträger, die den Einzug in die kommunalen Vertretungen erreichen, erhöht sich seit dem Wegfall der Sperrklausel. Die Anzahl hat sich seit 1999 mehr als vervierfacht. Zudem genügen in kleineren Kommunen rund 160 Stimmen für den Einzug in ein kommunales Parlament.

Durch den Anstieg der Anzahl der Fraktionen in den Räten und Kreistagen wird die Mehrheitsbildung empfindlich gestört. Die Folge ist, dass kommunale Parlamente immer weniger aktionsfähig sind. Die Fragmentierung der Räte führt zu geringer Effizienz und zu einem Stillstand der Entscheidungen in den kommunalen Parlamenten. Dies führt auch zu einem Verlust an Attraktivität des kommunalpolitischen Ehrenamtes und zu einem Problem der Nachwuchsgewinnung.

B Lösung

Um die Zusammenlegung der Wahlen von Räten, Kreistagen, Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, Landräten und Landrätinnen zu erreichen, werden die Amtszeiten der kommunalen Vertretungen dauerhaft auf sechs Jahre verlängert und der Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten angepasst. Die Verbindung beider Wahlen wird erstmals im Jahr 2020 erreicht. Ab dem Jahr 2020 finden die allgemeinen Kommunalwahlen zu den Vertretungen der Gemeinden und Kreise und zu den Bezirksvertretungen kraft Gesetzes zeitgleich mit den Wahlen der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten statt.

Um die Zusammenlegung der Wahlen zu erreichen ist es erforderlich, die Amtszeit der Bürgermeister und Landräte einmalig auf 5 Jahre zu reduzieren. Dies gilt für die nächste reguläre Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten ab dem Jahr 2015. Die Amtszeit der kommunalen Vertretungen wird bereits mit dem neuen regulären Wahltermin auf 6 Jahre verlängert. Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), die Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) und das Landeswahlgesetz Nordrhein-Westfalen (LWahlG NRW) werden entsprechend geändert. Außerdem sind Übergangsregelungen erforderlich.

Um die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen wiederherzustellen, wird eine angemessene 3%-Sperrklausel eingeführt. Die Stärkung der kommunalen Demokratie wird dadurch erreicht, dass die Räte und Kreistage wieder handlungsfähig sind, wenn eine Sperrklausel die Fragmentierung der kommunalen Vertretungen stoppt. Mit übersichtlichen Mehrheiten ist es den kommunalen Vertretungen wieder möglich, ihren wesentlichen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben nachzukommen.

C Alternative

Beibehaltung der Rechtslage. Ein Verzicht auf die Änderung würde bedeuten, dass die Hauptverwaltungsbeamten durch die geringere demokratische Legitimation auch politisch geschwächt werden.

D Kosten

Für den Landeshaushalt entstehen keine zusätzlichen Kosten.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium für Inneres und Kommunales.

F Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Die kommunale Demokratie wird gestärkt und dadurch die kommunale Selbstverwaltung.

G Finanzielle Auswirkungen auf Unternehmen und private Haushalte

Keine.

Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie

Artikel 1 Änderung der Gemeindeordnung

Die GO NRW in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 36 Absatz 1 erhält folgende Fassung:

- „(1) Für jeden Stadtbezirk ist eine Bezirksvertretung zu wählen. Die Mitglieder der Bezirksvertretungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von sechs Jahren gewählt.“
2. § 42 Absatz 1 erhält folgende Fassung:
„(1) Die Ratsmitglieder werden von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer von sechs Jahren gewählt. Die näheren Vorschriften trifft das Kommunalwahlgesetz.“
3. § 65 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach dem Wort „Mehrheitswahl“ die Wörter „zugleich mit dem Rat“ eingefügt.
- b) Satz 2 wird wie folgt gefasst:
"Scheidet der Bürgermeister durch Tod, Eintritt in den Ruhestand oder aus sonstigen Gründen vor Ablauf seiner Amtszeit aus dem Amt aus oder ist die Wahl eines Bürgermeisters aus anderen Gründen während der Wahlperiode des neuen Rates erforderlich, so findet die Wahl des Nachfolgers spätestens sechs Monate nach Ausscheiden des Bürgermeisters aus dem Amt statt."
- c) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Gemeinschaft“ durch das Wort „Union“ ersetzt.
- d) Es wird ein neuer Absatz 5 angefügt:
„(5) Endet das Beamtenverhältnis des Bürgermeisters vor Ablauf seiner Amtszeit wird der Nachfolger bis zum Ende der nächsten Wahlperiode des Rates gewählt, es sei denn, die Amtszeit des Nachfolgers beginnt innerhalb der ersten drei Jahre der Wahlperiode des Rates. In diesem Fall endet sie mit dem Ende der laufenden Wahlperiode.“

Artikel 2

Die Kreisordnung NRW in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), zuletzt geändert durch, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2011 (GV. NRW. S. 685), wird wie folgt geändert:

1. § 27 Absatz 1 erhält folgende Fassung:
„(1) Die Kreistagsmitglieder werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für die Dauer von sechs Jahren gewählt. Die näheren Vorschriften trifft das Kommunalwahlgesetz.“
2. § 44 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
- a) In Abs.1 Satz 1 werden nach dem Wort „Mehrheitswahl“ die Wörter „zugleich mit dem Kreistag“ eingefügt.
- b) Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt gefasst:
„(2) Scheidet der Landrat durch Tod, Eintritt in den Ruhestand oder aus sonstigen Gründe vor dem Ablauf seiner Amtszeit aus dem Amt aus oder ist die Wahl eines Landrats aus anderen Gründen während der Wahlperiode des Rates erforderlich, so findet die Wahl des Nachfolgers spätestens sechs Monate nach Ausscheiden des Landrats aus dem Amt statt.“
- c) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „Gemeinschaft“ durch das Wort „Union“ ersetzt.
- d) Es wird ein neuer Absatz 5 angefügt:
„(5) Endet das Beamtenverhältnis des Landrats vor Ablauf seiner Amtszeit wird der Nachfolger bis zum Ende der nächsten Wahlperiode des Kreistags gewählt, es sei denn, die Amtszeit des Nachfolgers beginnt innerhalb der ersten drei Jahre der Wahlperiode des Kreistags. In diesem Fall endet sie mit dem Ende der laufenden Wahlperiode.“

Artikel 3 **Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Mai 2011 (GV. NRW. S. 238), wird wie folgt geändert:

1. § 14 erhält folgende Fassung:
„Festsetzung des Wahltags, Dauer der Wahlhandlung
(1) Wahltag ist ein Sonntag. Die allgemeinen Neuwahlen finden in dem Monat des sechsten Jahr auf das Wahljahr folgende Jahr statt, sie sollen am Tag der Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten durchgeführt werden. Der Wahltag der allgemeinen Kommunalwahl wird vom Innenminister festgelegt und bekannt gemacht (Wahlausschreibung).
(2) Die Wahlperiode endet bei allgemeinen Wahlen mit Ablauf des Monats, in dem die Wahl stattgefunden hat. Die neue Wahlperiode beginnt am ersten Tag des folgenden Monats.
(3) Die Wahlzeit dauert von 8 bis 18 Uhr. Der Wahlausschuss der Gemeinde kann die Wahlzeit schon mit einem früheren Beginn festsetzen, wenn besondere Gründe es erfordern.“
2. § 33 Abs. 1 erhält folgenden neuen Satz 2:
„Er stellt dann fest, welche Parteien und Wählergruppen weniger als 3 vom Hundert der Gesamtstimmenzahl erhalten haben. Diese Parteien und Wählergruppen bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt.“
3. § 46c wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird aufgehoben.
 - b) Die bisherigen Absätze 2 bis 5 werden die Absätze 1 bis 4.

Artikel 5 **Übergangsregelungen**

Abweichend von den nach den Artikeln 1 bis 4 dieses Gesetzes zu bestimmenden Amtszeiten und Wahltagen gelten folgende Übergangsregelungen:

§ 1

Festlegung von Wahltagen

- (1) Die allgemeinen Kommunalwahlen finden im Jahr 2014 in der Zeit zwischen dem 1. April und dem 15. Juli statt, sie sollen am Tag der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden. Der Wahltag wird vom für Inneres zuständigen Minister festgelegt und bekannt gemacht (Wahlausschreibung).
- (2) Die Nachfolger der bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt befindlichen Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit am 20. Oktober 2014 endet, werden am 28. September 2014 gewählt.
- (3) Die Wahl der Nachfolger der am 30. August 2009 gewählten Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit mit Ablauf des 20. Oktober endet, findet am 13. September 2015 statt, ihre Amtszeit beginnt am 21. Oktober 2015 und dauert 5 Jahre.
- (4) In der Zeit vom 13. Dezember 2014 bis zum Tag der Wahlen der Bürgermeister und Landräte am 13. September 2015 findet eine Wahl des Bürgermeisters oder Landrats nicht statt.
- (5) In der Zeit vom 1. September 2019 bis zum Tag der allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2020 findet eine Wahl des Bürgermeisters oder Landrats nicht statt.

§ 2

Ende der Wahlperiode der im Jahr 2015 gewählten Bürgermeister und Landräte

Die Wahlperiode der im Jahr 2015 gewählten Bürgermeister und Landräte endet mit Ablauf des Tages vor dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen.

§ 3

Ende der Amtszeit der gewählten Vertretungen in den Bezirksvertretungen, Räten und Kreistage, die ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum Termin der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 ihr Amt antreten

Die Amtszeit der gewählten Vertretungen in den Bezirksvertretungen, Räten und Kreistage, die ab Inkrafttreten dieses Gesetzes bis zum Termin der allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2014 ihr Amt antreten, endet mit Ablauf des Tages vor dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen.

§ 4 Nachfolge der Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit zwischen dem 22. Oktober 2015 und dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen endet

Die Nachfolger der Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit zwischen dem 22. Oktober 2015 und dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen endet, werden bis zum Ablauf der nächsten Wahlperiode der kommunalen Vertretungen gewählt. In den Fällen, in denen die Amtszeit innerhalb der ersten drei Jahre der laufenden Wahlperiode des Rates beginnt, endet diese mit Ablauf des Tages vor dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2020 gewählten Vertretungen.

Artikel 6

Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Mit dem Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.05.1994 wurde in Nordrhein-Westfalen für die Kommunalwahlen 1999 erstmals die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landräte eingeführt. Die unmittelbare Volkswahl der Hauptverwaltungsbeamten sollte ihre demokratische Legitimation erhöhen und diente zugleich der Stärkung plebiszitärer Elemente.

Mit dem GO-Reformgesetz vom 09.10.2007 wurde eine Abkoppelung der Bürgermeister- und Landratswahlen von den allgemeinen Kommunalwahlen vollzogen, indem die Amtszeiten der Bürgermeister und Landräte auf sechs Jahre verlängert wurden. Gleichzeitig wurde vorgesehen, die allgemeinen Kommunalwahlen zeitgleich mit den Europawahlen durchzuführen.

Insofern soll durch den vorliegenden Gesetzentwurf die gemeinsame Wahl der Hauptverwaltungsbeamten mit den allgemeinen Kommunalwahlen wiederhergestellt werden. Dies macht es erforderlich, die Amtszeiten der kommunalen Räte und Kreistage dauerhaft auf sechs Jahre zu verlängern. Um eine gemeinsame Wahl zu erreichen, soll der Wahltermin der Bürgermeister und Landräte dabei dynamisch an den allgemeinen Kommunalwahltermin auf Grundlage des Kommunalwahlgesetzes gekoppelt werden.

Der Weg zu einer gemeinsamen Kommunalwahl ist auch erst im Jahr 2020 rechtmäßig möglich. Alle anderen Wege über eine Verkürzung oder Verlängerung von bestehenden Amtszeiten oder durch die Möglichkeit der freiwilligen Niederlegung bergen rechtliche Probleme. Für die Grundlagen der kommunalen Demokratie im Kommunalwahlrecht ist aber eine verbindliche und rechtmäßige Variante zur Verbindung der Kommunalwahlen zwingend erforderlich. Dies bietet nur die gewählte Variante mit einer dauerhaften Verlängerung der Amtszeit der kommunalen Vertretungen und einer einmaligen fünfjährigen Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten für die Wahl im Jahr 2015.

Indem der Landesgesetzgeber die zeitlichen Grenzen der Befugnis der Organe seiner eigenen Selbstverwaltungseinheit lediglich um ein Jahr ausdehnt, soll durch einen einheitlichen Kommunalwahltermin auch eine höhere Wahlbeteiligung erreicht werden. Ein „Mehr“ an Wählerwillen und Parti-

zipation für die Kommunalwahl zu erreichen ist durch einen einheitlichen Wahltermin gewährleistet. Der Landesgesetzgeber hat den aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Ermessensspielraum, den Abstand der Wahlen der Kommunalvertretungen auch im Abstand von 6 Jahren zuzulassen. Dies ist, vor dem Hintergrund der positiven praktischen Erfahrungen durch die Amtszeitverlängerung bei den Hauptverwaltungsbeamten auf sechs Jahre, eine angemessene Verlängerung, um das Ziel der Verbindung der Wahltermine zu erreichen. Gleichzeitig wird den kommunalen Vertretungen kontinuierliches Arbeiten ermöglicht. Eine längere Wahlperiode gibt den gewählten Vertretern ausreichend Zeit zur Umsetzung von geplanten Vorhaben.

Die Verlängerung der laufenden Amtszeit der Ratsmitglieder und Kreistagmitglieder um 1 Jahr ist als bescheidene Verlängerung der Wahlperiode zulässig. Sie folgt dem Beispiel des Landes Bayern, wo eine gemeinsame sechsjährige Amtszeit von kommunalen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten gute langjährige Praxis ist. Die Erfahrungen aus Bayern zeigen, dass eine Stärkung der Stellung der Räte erfolgt ist. Durch mehr Erfahrung durch längere Amtszeiten wird ein Mehr an Fachkenntnis gegenüber der Verwaltung erreicht und dadurch die kommunale Selbstverwaltung in den Räten gestärkt.

Eine Verkürzung der Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten, zur Erreichung des Ziels gemeinsamer Wahltermine, stünde dem Ansinnen entgegen Kontinuität in der Amtsführung zu erreichen. Durch die Anpassung der Amtszeit der Räte ist dies gesichert und zeitgleich wird die Gemeinschaftsaufgabe „Kommunalverwaltung“ auch durch die gemeinsamen Wahltermine und Amtszeiten dokumentiert.

Vor dem Hintergrund der schwierigen finanziellen Situation der nordrhein-westfälischen Kommunen ist die Verringerung der finanziellen Belastungen der Gemeinden durch die parallele Abhaltung der beiden Wahlen ein wichtiges Ergebnis dieser Wahlzeitenverlängerung. Zusätzlich findet eine Stärkung des gemeinsamen Wahltermins statt, indem sowohl die allgemeine Kommunalwahl, als auch die Wahl zu den Hauptverwaltungsbeamten aufgewertet wird und dadurch die Bedeutung der Kommunalwahlen gestärkt wird.

Bis zum Jahr 1999 galt in Nordrhein-Westfalen bei den allgemeinen Kommunalwahlen eine Sperrklausel in Höhe von 5 %. Nachdem der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 6. Juli 1999 erklärte, die 5%-Hürde im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz sei verfassungswidrig, wurde diese nur wenig später für Nordrhein-Westfalen abgeschafft. Ebenfalls für verfassungswidrig erklärt wurde die im Jahr 2007 eingeführte Mindestsitzanteilsregelung. Auch diese Hürde für Kommunalwahlen wurde vom Gesetzgeber anschließend abgeschafft.

In beiden Fällen stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass eine Sperrklausel nicht grundsätzlich unzulässig sei. Der Gesetzgeber habe vielmehr die drohende Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretungen darzustellen, anhand tatsächlicher Entwicklungen, die ohne eine Sperrklausel eintreten oder eintreten werden.

In Nordrhein-Westfalen, mit seiner besonderen Struktur, besteht eine große Gefahr der Funktionsstörung in den Räten dadurch, dass es keine Sperrklausel bei Kommunalwahlen mehr gibt. Die Einführung einer angemessenen und verhältnismäßig geringen Sperrklausel von 3 % würde zwar in die Chancengleichheit aller Parteien eingreifen, wäre aber gerechtfertigt. Gerechtfertigt wird der Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien und Wählergemeinschaften durch eine dann gestärkte kommunale Demokratie. Dadurch die Aufhebung der Sperrklausel wurden die kommunalen Vertretungen derart fragmentiert, dass eine flächendeckende Funktionsstörung und Störung der kommunalen Arbeit der Räte vorliegt. Bei einer immer weiter steigenden Anzahl an Fraktionen und Wählergruppen in den Räten und Kreistagen besteht die konkrete Gefahr, dass in den kommunalen Parlamenten die gesetzlich zugewiesenen kommunalen Aufgaben nicht mehr vollbracht werden.

Eine Sperrklausel verringert die Anzahl der Fraktionen und Einzelmandatsträger und sorgt so für eine verbesserte Arbeitsstruktur. Mehrheiten können wieder gefunden werden, so dass auch notwendige Entscheidungsprozesse angeregt und beendet werden.

Der Verzicht auf eine einheitliche, flächendeckend für alle Gebietskörperschaft geltende Hürde sorgt zudem dafür, dass mit einem unterschiedlichen Stimmengewicht ein Sitz erlangt werden kann. In

Nordrhein-Westfalen sind von 1,2 % bis zu 3 % der Stimmen für einen Sitz in einer kommunalen Vertretung notwendig. Diese Ungleichheit im Erfolgswert der Stimmen würde durch eine einheitliche Sperrklausel behoben.

Durch die verbesserten Arbeitsbedingungen in den Räten und Kreistagen kann zudem auch das Ehrenamt attraktiver gestaltet werden. Kürzere Sitzungen, schnellere Entscheidungen und funktionierende Gremientätigkeit sorgen für eine bessere Vereinbarkeit der kommunalen ehrenamtlichen Ratstätigkeit mit der Arbeit. Dadurch gelingt es auch den Nachwuchs und breitere Arbeits- und Gesellschaftsschichten anzusprechen und für kommunale Ratstätigkeiten zu gewinnen.

Begründung im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindeordnung)

Zu Nummer 1 (§ 36 Absatz 1)

In Absatz 1 Satz 1 wird die Wahlzeit der Bezirksvertretungen auf sechs Jahre festgelegt, entsprechend der Neuregelung in § 42 für die kommunalen Vertretungen in den Gemeinderäten.

Zu Nummer 2 (§ 42 Absatz 1)

Die Wahlen der Bürgermeister werden mit den Wahlen der kommunalen Vertretungen verbunden. Durch eine einheitliche Amtszeit von Räten und Bürgermeistern von sechs Jahren, wird ein einheitlicher Wahltermin von (Ober-) Bürgermeisterwahlen und allgemeinen Kommunalwahlen normiert. Erforderlich ist dafür, dass eine Angleichung der Amtszeiten bzw. Wahlperioden erfolgt. Die sechsjährige Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten hat sich in der kommunalen Praxis bewährt und sorgte für ein kontinuierliches Arbeiten. Dies wird durch die Neuregelung auf die kommunalen Vertretungen übertragen und die Amtszeit entsprechend dauerhaft verlängert.

Zu Nummer 3 (§ 65)

- a) Da die Bürgermeister- und Ratswahlen wieder zeitgleich stattfinden, wird der Zeitpunkt der Bürgermeisterwahl nach den Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes bestimmt (§ 14 KWahlG). Eine eigenständige Regelung für den Zeitpunkt der regelmäßigen Wahl der Bürgermeister ist damit hinfällig.
- b) Weiterhin erforderlich ist jedoch die Festlegung eines Wahlzeitkorridors für die Fälle des vorzeitigen Ausscheidens von Bürgermeistern während der laufenden Amtszeit. Satz 2 hält insofern eine Frist von sechs Monaten weiterhin für ausreichend.

Die Änderung wird nach einer mehrjährigen Übergangsphase (s. Artikel 5) erstmalig bei den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2020 wirksam.

c) Redaktionelle Änderung.

- d) In Absatz 5 wird eine Regelung getroffen für den Fall, dass ein amtierender Bürgermeister vor Ablauf seiner Amtszeit ausscheidet. Künftig wird die Amtszeit eines während der laufenden Wahlperiode nachzuwählenden Hauptverwaltungsbeamten davon abhängig gemacht, wie lange die laufende Wahlperiode bereits andauert. Hat sie zwei Jahre oder weniger betragen, bleibt es beim Gleichklang der Amtszeiten und Wahlperioden von Hauptverwaltungsbeamten und Rat. Hat die laufende Wahlperiode hingegen mehr als zwei Jahre betragen, so wird zur Sicherung der kontinuierlichen Arbeit ein nachzuwählender Hauptverwaltungsbeamter für den Rest der laufenden Wahlperiode der kommunalen Vertretungen zuzüglich der darauffolgenden Wahlperiode gewählt.

Zu Artikel 2 (Änderung der Kreisordnung)

Zu Nummer 1 (§ 27 Absatz 1)

Die Änderung erfolgt parallel zur Änderung des Artikel 1 Nummer 1 zu § 42, 36 GO NRW. Auf die Ausführungen in der Begründung zu Artikel 1 Nummer 1 und 2 zu § 42, 36 GO NRW wird Bezug genommen.

Zu Nummer 2 (§ 44)

Die Änderung erfolgt parallel zur Änderung des Artikel 1 Nummer 3 zu § 65 GO NRW. Auf die Ausführungen in der Begründung zu Artikel 1 Nummer 3 zu § 65 GO NRW wird Bezug genommen.

Zu Artikel 3 (Änderung des Kommunalwahlgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 14):

Die Wahlen der kommunalen Vertretungen sowie der Bürgermeister und Landräte sollen künftig nicht mehr zeitgleich mit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland, sondern ab 2020 alle sechs Jahre stattfinden. Die Festlegung eines Zeitraumes, in dem die allgemeinen Kommunalwahlen stattfinden sollen, wird daher aufgegeben.

Weiterhin sind redaktionelle Änderungen vorgesehen.

Erstmals im Hinblick auf die Zusammenlegung der Bürgermeister- und Landratswahlen mit den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2020 wird auch der Tag der Wahl der Bürgermeister und Landräte nach § 46b i.V.m. § 14 Abs. 1 Satz 2 KWahlG wieder vom für Inneres zuständigen Minister auf den Tag der allgemeinen Kommunalwahl festgelegt. Insoweit ist dann kein Raum mehr für eine gesonderte Festlegung des Wahltermins für Bürgermeister- und Landratswahlen durch die jeweilige Aufsichtsbehörde der Gemeinde oder des Kreises. § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG, der ohne Einschränkung die Befugnis der Aufsichtsbehörde zur Festlegung des Wahltags einer Bürgermeister- oder Landratswahl erlaubt, ist daher zu streichen. Die Aufsichtsbehörde hat allerdings den Tag einer einzelnen Neuwahl nach § 46b i.V.m. § 14 Abs. 1 Satz 3 KWahlG festzulegen.

Zu Nummer 2 (§ 33):

Die Änderung des § 33 Kommunalwahlgesetz führt zu der Einführung einer kommunalwahlrechtlichen Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen in Höhe von 3 Prozent.

Bis zum Jahr 1999 galt in Nordrhein-Westfalen bei den allgemeinen Kommunalwahlen eine Sperrklausel in Höhe von 5 Prozent. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen erklärte im Juli 1999 die Sperrklausel bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig. Auf Grund des Urteils wurde die Sperrklausel durch das Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 14. Juli 1999 (GV.NRW.S412) ersatzlos gestrichen.

Die Anordnung einer Sperrklausel durch den Gesetzgeber bedeutet die Durchbrechung der formalen Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit. Eine Sperrklausel ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs aber nicht per se unzulässig. Sie bedarf zu ihrer Rechtfertigung eines zwingenden Grundes. Als solcher ist die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden kommunalen Vertretungen in Nordrhein-Westfalen gegeben. Die Streichung der Sperrklausel führte in Nordrhein-Westfalen zu einer Zersplitterung der kommunalen Vertretungen und damit zu einer Gefährdung effizienter kommunaler Selbstverwaltung, weil die Bildung belastbarer Mehrheiten enorm erschwert wurde.

Die Einführung einer 3-prozentigen Sperrklausel für die Wahl der Gemeindevertretungen bewirkt, dass Parteien und Gruppen, die diese Hürde nicht überwinden, bei der Zusammensetzung des entsprechenden Organs nicht berücksichtigt werden. Diese Durchbrechung des Gebots des gleichen Erfolgswerts einer Stimme und dieser Eingriff in die Chancengleichheit und Wahlgleichheit der Parteien ist gerechtfertigt durch das Ziel, die Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage zu sichern. Durch die Einführung einer angemessenen und niedrigen Hürde von 3 Prozent wird die Erfolgswertgleichheit modifiziert, um die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und um die Gefahr abzuwenden, dass die kommunalen Vertretungen ihre gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in Zukunft nicht mehr erfüllen können.

Trotz der gestärkten personenbezogenen Elemente des direkten Mehrheitswahlrechts, zum Beispiel durch die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, ist die störungsfreie Funktion der kommunalen Vertretungen durch die instabilen Zusammensetzungen der Vertretungen in Gefahr. Die kommunalen Vertretungen haben in Nordrhein-Westfalen weiterhin eine Allzuständigkeit und sind für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig. Daher ist es unerlässlich, dass die Gemeindevertre-

tungen in der Lage sind, die ihnen per Verfassung zugewiesenen Aufgaben erledigen zu können. Bei der derzeitigen Fragmentierung aber ist diese Arbeitsweise in Zukunft nicht mehr zu gewährleisten. Eine Sperrklausel, in angemessener Höhe, schützt präventiv die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung, da Splitterparteien durch eine Sperrklausel bei niedrigen Stimmenanteilen bei der Sitzverteilung unberücksichtigt bleiben. Splitterparteien entstehen und erlangen nach der geltenden Rechtslage bereits mit geringen Stimmenanteilen Sitze in den kommunalen Vertretungen. Dabei sind Splitterparteien häufig Klientelparteien, die nicht das Gemeinwohl im Sinn haben.

Insbesondere aufgrund der regionalen Besonderheiten in Nordrhein-Westfalen, mit einer Vielzahl von Großstädten, ist die Gefährdung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen groß. Denn die in großen Gemeinden gestellten Aufgaben können meist nur in verstärkter Zusammenarbeit mit den übrigen Gemeinden und dem Land gelöst werden. Diese Aufgabe wird aber durch die Zersplitterung der Parteienlandschaft nachhaltig und zusätzlich erschwert und dadurch die Aufgabenerfüllung insofern gefährdet. Im Rat der Stadt Duisburg befinden sich 11 Fraktionen und Wählergruppen, im Dortmunder Rat 10 Fraktionen und Gruppen. Bereits im Jahr 2009 stellte Prof. Dr. Bogumil von der Ruhr-Universität Bochum bei der Untersuchung der Auswirkungen des Wegfalls der Sperrklausel auf kreisfreie Kommunen und große Kommunen fest, dass die Zahl der Ratsfraktionen sowie Gruppierungen und Einzelbewerber durchschnittlich um jeweils 4 pro Stadt zunahm. Ergebnis der Kommunalwahl 2004 war, dass rund 8 Fraktionen in Großstadt-Räten (max. 13) sitzen. Dadurch wird die Bildung von Mehrheiten erschwert. Dies sorgt für eine maßgebliche Verlängerung der Ratssitzungen, wodurch die Gefährdung aktionsfähiger kommunaler Parlamente gegeben ist. Landesweit erhöhte sich die Anzahl verschiedener Parteien und Wählergruppen von 16 auf 21, und auch die Anzahl der Wählergruppen und Einzelbewerber stieg mit der Kommunalwahl 2009 abermals an von 1424 auf 1518.

Um den Gefahren der Zersplitterung zu begegnen ist eine 3%-Sperrklausel ausreichend. Auch mit einer niedrigeren als der üblichen 5%-Klausel kann den Gefahren für die kommunale Selbstverwaltung ausreichend begegnet werden, die Chancen für Neugründungen und für eine pluralistische Parteienlandschaft aber bestehen weiter. Die Höhe der Sperrklausel sollt jedoch in regelmäßigen Abständen von einer unabhängigen Kommission überprüft werden.

Bereits die Auswahl der Wahlauszählungsverfahren sorgt für eine faktische Sperrklausel, die je nach Gemeindegröße, Wahlbeteiligung und Wahlergebnis zu einer unterschiedlich hohen faktischen Mindeststimmehürde führt. So reichten in der Gemeinde Ense bereits 162 Stimmen für ein Mandat, während in größeren Kommunen wesentlich höhere Stimmenanteile notwendig sind, um einen Sitz in einer kommunalen Vertretung zu erlangen. Auch die erforderlichen Stimmenanteile variieren von knapp 1% bis zu rund 3%. Diese Ungleichbehandlung kann durch eine starre Hürde beseitigt werden.

Zu Nummer 3 (§46):

Wegen der Streichung von § 46c Abs. 1 Satz 2 KWahlG hat die Bestimmung in § 46c Abs. 1 Satz 1, wonach der Wahltag ein Sonntag ist, keine eigenständige Bedeutung mehr. Bei einer Streichung des Satzes 1 ergibt sich der Regelungsgehalt aus § 46b i.V.m. § 14 Absatz 1 Satz 1 KWahlG. § 46c Absatz 1 kann daher insgesamt aufgehoben werden.

Redaktionelle Änderung.

Zu Artikel 5 (Übergangsregelungen zum Kommunalwahlgesetz und zur Gemeindeordnung)

Angesichts der Vielzahl möglicher Konstellationen bis zur Herstellung der Konkordanz zwischen den Wahlperioden der kommunalen Vertretungen und den Amtszeiten der Hauptverwaltungsbeamten im Jahr 2020 sind ausdifferenzierte Übergangsregelungen erforderlich.

Zu § 1

Absatz 1 regelt, dass im Jahr 2014 die allgemeinen Kommunalwahlen letztmalig am Tag der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland durchgeführt werden. Ab dem Jahr 2020 sollen die allgemeinen Kommunalwahlen alle sechs Jahre stattfinden.

Die Regelung in Absatz 2 gilt für Nachfolger der bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt befindlichen Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit am 20. Oktober 2014 endet. Diese Personen wurden in

der bis zum Oktober 2007 geltenden Fassung der Gemeinde- und Kreisordnung bis zum Ende der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen im Jahr 2014 gewählt.

Absatz 3 ist erforderlich, damit - unter Berücksichtigung einer etwaigen Stichwahl am 27. September 2015 und der Herbst-Schulferien vom 5. bis 17. Oktober 2015 - die neu gewählten Bürgermeister und Landräte ihr Amt am 21. Oktober 2015 unmittelbar nach dem Ausscheiden ihrer am 30.08.2009 gewählten und ab 21.10.2009 amtierenden Amtsvorgänger antreten können (vgl. § 119 Abs. 3 Satz 1 LBG). Mit dem gesetzlich auf den 13. September 2015 festgelegten, vom für Inneres zuständigen Minister bekannt zu machenden Wahltermin wird zudem dem Umstand Rechnung getragen, dass die bisherigen Regelungen des § 65 Abs. 1 Satz 2 GO und des § 44 Abs. 1 Satz 2 KrO, wonach jeweils die Aufsichtsbehörde den Wahltag frühestens drei Monate vor und spätestens sechs Monate nach Ablauf der Amtszeit des amtierenden Bürgermeisters bzw. Landrats festzulegen hat, mit dem Gesetzentwurf aufgehoben wird.

Nach Absatz 4 soll in Anlehnung an Artikel 1 Nr. 3 (§ 65 Absatz 6 GO) ab dem 13. Dezember 2014 keine einzelne Neuwahl eines Hauptverwaltungsbeamten mehr stattfinden.

Nach Absatz 5 soll - ebenfalls in Anlehnung an Artikel 1 Nr. 3 (§ 65 Absatz 6 GO) - ab dem 1. September 2019 bis zur allgemeinen Kommunalwahl im Jahr 2020 keine einzelne Neuwahl eines Hauptverwaltungsbeamten mehr stattfinden.

Zu § 2

Die Wahlen der kommunalen Vertretungen sowie der Bürgermeister und Landräte sollen ab dem Jahr 2020 zeitgleich stattfinden. Dazu wird die Wahlperiode der im Jahr 2015 gewählten kommunalen Vertretungen einmalig auf ca. 5 Jahre verkürzt.

Zu § 3

Diese Regelung gilt für die gewählten kommunalen Vertretungen in den Räten und Kreistagen, deren Amtszeit zwischen dem Inkrafttreten dieses Gesetzes und dem 21. Oktober 2015 beginnt.

Zu § 4

Diese Übergangsregelung gilt für die Nachfolger der bei Inkrafttreten dieses Gesetzes im Amt befindlichen Bürgermeister und Landräte, die nach dem bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltendem Recht für die Dauer von sechs Jahren gewählt wurden und deren Amtszeit nach dem 21. Oktober 2015 endet. Die Dauer der Amtszeit dieser Nachfolger ist - wie auch in dem neuen § 65 Absatz 5 GO - abhängig von dem jeweiligen Beginn der Amtszeit (s. Begründung zu Artikel 1 Nummer 3). In Anlehnung an die Intention dieser Vorschrift, wonach ein Hauptverwaltungsbeamter auch für die nächste Wahlperiode der Vertretungen gewählt wird, wenn die laufende Wahlperiode nicht mehr länger als drei Jahre dauert, wird hier eine vergleichbare Regelung getroffen:

Aufgrund der sechsjährigen Wahlperiode der 2014 zu wählenden Vertretungen bleibt derjenige bis zum Ablauf der laufenden Wahlperiode der Vertretungen im Jahr 2020 im Amt, der innerhalb der ersten drei Jahre der Wahlperiode des Rates sein Amt antritt. Wer sein Amt danach antritt, dessen Amtszeit endet mit dem Ablauf der nächsten Wahlperiode im Jahr 2025.“

Zum anderen lag ein Änderungsantrag der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor:

„Die Fraktion der SPD und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragen, den Entwurf für ein "Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie" wie folgt zu ändern:

Artikel 3 Änderung des Kommunalwahlgesetzes (KWahlG NRW)

§ 46c KWahlG - wird wie folgt geändert:

In § 46c Absatz 1 Satz 3 werden hinter dem Wort "hat" die Wörter "und dabei mindestens 25 vom Hundert der Wahlberechtigten für ihn gestimmt haben" gestrichen.

Artikel 4 Änderung des Landesbeamtengesetzes (LBG)

§ 119 - Bürgermeister und Landräte - wird wie folgt geändert:

In § 119 Absatz 9 wird die Paragraphenangabe "§ 24" der Klammerzusatz "(9)" vorangestellt.

Artikel 5 Übergangsregelungen zum Kommunalwahlgesetz, zur Gemeindeordnung und zur Kreisordnung

1. Die Überschrift wird wie folgt gefasst:
"Artikel 5 Übergangsregelungen zum Kommunalwahlgesetz, zur Gemeindeordnung, zur Kreisordnung und zum Landesbeamtengesetz"
2. § 5 - Einmaliges Niederlegungsrecht für Bürgermeister und Landräte - wird wie folgt geändert:
Im 1. Halbsatz wird hinter dem Datum "20. Oktober 2015" der Klammerzusatz "(einschließlich)" eingefügt; das Datum "31.10.2013" wird ersetzt durch das Datum "30.11.2013".

Artikel 6 Inkrafttreten

Artikel 6 wird um folgenden Satz 2 ergänzt:

Abweichend von Satz 1 treten § 65 Absatz 6 der Gemeindeordnung und § 44 Absatz 6 der Kreisordnung am Tage nach dem Wahltage für die allgemeinen Kommunalwahlen des Jahres 2014 in Kraft.

Begründung

Der vorliegende Gesetzentwurf, der mit der Zusammenlegung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten auf eine Stärkung der kommunalen Demokratie abzielt, wird in seiner Zielrichtung ausdrücklich begrüßt. Allerdings besteht weiterer Änderungsbedarf, der in diesem Änderungsantrag berücksichtigt werden soll.

Zu Artikel 3 (Änderung des Kommunalwahlgesetzes)

§ 46c Absatz 1 Satz 3 KWahlG

Seit der Einführung der Direktwahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ist in § 46c KWahlG vorgesehen, dass ein konkurrenzloser Einzelbewerber für eine erfolgreiche Wahl nicht nur die Mehrheit der gültigen Stimmen benötigt, sondern darüber hinaus mindestens 25 % der Wahlberechtigten für ihn gestimmt haben müssen. Hiermit sollte eine hinreichende demokratische Legitimation auch des Einzelbewerbers sichergestellt werden.

Dieses zusätzliche Quorum erscheint für die in der Praxis seltenen Fälle einer Einzelbewerbung aus heutiger Sicht entbehrlich. Bei Wettbewerbskandidaturen ist es weder für die Haupt- noch für die Stichwahl vorgesehen, so dass derzeit eine rechtfertigungsbedürftige Schlechterstellung des Einzel-

bewerbers unter dem Aspekt der Wahlrechtsgleichheit gegeben ist. Dabei stellt sich auch die Frage nach der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen im Verhältnis von Alleinbewerbung und Wettbewerbskandidatur.

Demokratischen Anforderungen wird über das weiterhin geltende Mehrheitsprinzip entsprochen, wie es beispielsweise in Ländern wie Baden-Württemberg und Bayern mit langjähriger Direktwahltradition für ausreichend erachtet wird. Die mit dem Gesetzesantrag angestrebte Zusammenführung der allgemeinen Kommunalwahlen mit den Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten lässt im Übrigen erwarten, dass die Wahlbeteiligung bei allen Wahlen ein Niveau erreicht, das auch Zweifel an der demokratischen Legitimation eines mehrheitlich gewählten Einzelkandidaten für das Amt des Bürgermeisters bzw. Landrats beseitigt.

Zu Artikel 4 (Änderung des Landesbeamtengesetzes)

§ 119 - Bürgermeister und Landräte

Redaktionelle Änderung

Zu Artikel 5 (Übergangsregelungen zum Kommunalwahlgesetz, zur Gemeindeordnung und zur Kreisordnung)

1. Redaktionelle Änderung

2. § 5 - Einmaliges Niederlegungsrecht für Bürgermeister und Landräte

Im Ersten Halbsatz erfolgt zunächst die Klarstellung, dass auch noch der 20. Oktober 2015 Bestandteil des Zeitkorridors ist. Mit dieser redaktionellen Änderung wird eine entsprechende Anregung des Landkreistags NRW aus der Anhörung vom 1. Februar 2013 aufgegriffen.

Mit der weiteren Änderung wird die Möglichkeit zur Abgabe des Entlassungsantrags um einen Monat hinausgeschoben. Damit wird Wünschen aus der kommunalen Praxis Rechnung getragen. Eine ordnungsgemäße Wahlvorbereitung bzw. -organisation erscheint auch dann noch gewährleistet.

Zu Artikel 6 Inkrafttreten

Sinn der Neun-Monats-Frist ist es, im direkten Vorfeld gekoppelter Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten mit den Wahlen der kommunalen Vertretungen einzelne zersplitterte Wahltermine zu vermeiden. Da im Jahre 2014 gesetzlich noch keine Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten - und demgemäß auch keine synchronisierten Wahlen - vorgesehen sind, besteht kein Grund, die Neun-Monats-Frist, die die Wirkung eines Nachfolger-Wahlverbots hat, bereits in Kraft zu setzen.“

D Abstimmung

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU wurde mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sowie der PIRATEN-Fraktion gegen die Stimmen der Fraktion der CDU abgelehnt.

Mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird der von den Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingereichte Änderungsantrag gegen die Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP und der PIRATEN-Fraktion angenommen.

Der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde im Ausschuss für Kommunalpolitik am 8. März 2013 in der geänderten Fassung mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen das Votum der Fraktion von CDU und FDP bei Enthaltung der PIRATEN-Fraktion angenommen.

Christian Dahm
- Vorsitzender -