

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Rudolf-Ditzen-Weg 12
13156 Berlin
030/48097948
mobil: 0163-9012445
Fax: 032226859576
HeinrichWolff@t-online.de

Zur Zeit
130 Roebuck Castle
Clonskeagh
Dublin 14, Irland
Tel.: 0035315355741
Mobil: 00353894726739

Dienstl: Europa-Univ. Viadrina
Große Scharnstr. 59
15230 Frankfurt (Oder)
Tel. 0335 - 5534 2295/ Fax. -2418
Wolff@euv-frankfurt-o.de

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für Kommunalpolitik am 1. Februar 2013 des
Landtages Nordrhein-Westfalen**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
**STELLUNGNAHME
16/345**
A11

Bezug

1. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Demokratie der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, LT-Drs. 16/1468,
2. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes, Gesetzentwurf der Piraten-Fraktion, LT-Drs. 16/120,
3. Entschließungsantrag der FDP-Fraktion zum Gesetzentwurf zu 1.), LT-Drs. 16/1557,
4. Änderungsantrag zum Entwurf des Gesetzes zu 1.) der CDU-Fraktion, LT-Drs. 16/XY.

Vorbemerkung:

Wegen einer persönlichen Verhinderung wird der Unterzeichner an der mündlichen Anhörung am 1. Februar 2013 leider nicht teilnehmen können. Er bittet insoweit um Nachsicht.

I. Der Gesetzentwurf der SPD-Fraktion und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Das Gesetz organisiert das Wahlrecht der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und der kommunalen Vertretungen neu. Es bezweckt eine Parallelisierung der Wahl dieser beiden Organe.

Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken bestehen gegen die vorgeschlagenen Regelungen nicht.

Das Land NRW besitzt für diese Materie die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 30, Art. 70 GG.

Die Wahl der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ist weder bundesverfassungsrechtlich noch landesverfassungsrechtlich (Art. 78 LV NRW) vorgeschrieben, aber auch nicht verboten. Für die Einführung und die Aufrechterhaltung der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten sprechen gute Gründe, insbesondere die Möglichkeit der Stärkung der demokratischen Legitimation.

Die Parallelisierung der kollektiven Vertretungsorgane und der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten ist verfassungsrechtlich nicht geboten, aber verfassungsrechtlich zulässig. Es sprechen gute Gründe für die Annahme, durch eine gemeinsame Wahl werde die Verantwortungsgemeinschaft beider Organe gestärkt und dies sei für leistungsfähige Kommunen wünschenswert. Auch das Ziel, eine höhere Wahlbeteiligung für die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten zu erreichen, ist verfassungsrechtlich gestattet und gewünscht.

Die gewählte Wahlperiode von fünf Jahren ist aus demokratischer Sicht und aus Sicht der Periodizität von Wahlen unproblematisch.

Die Klarstellung, dass erreichte Versorgungsansprüche nicht durch eine Neuwahl und eine gegebenenfalls anschließende Entlassung verlorengehen, ist in höchstem Maße begrüßenswert. Die im Beamtenrecht immer noch vorkommende Regelung des Verlustes der Versorgungsansprüche bei Entlassung ist unsinnig und beruht auf einem nicht mehr zeitgemäßen Bild des Berufsbeamtentums, ohne allerdings schon verfassungswidrig geworden zu sein. Längst sollte die Mitnahmefähigkeit erworbener Versorgungsansprüche zum Allgemeingut des Beamtenrechts gehören. Daher ist es sehr zu begrüßen, dass zumindest bei den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten das Land NRW diese Regelung vorsieht. Die Gesetzgebungskompetenz ist gegeben, die Vereinbarkeit mit dem Beamtenverfassungsrecht ebenso (Art. 33 Abs. 5 GG).

Das Ziel der Parallelität beider Wahlen zu den beiden Kommunalorganen lässt sich nur erreichen, indem man einmalig die Periode einer der beiden Wahlen verändert. Ist das Ziel der Parallelisierung verfassungsrechtlich zulässig, sind auch Übergangsregelungen für die zukünftigen Wahlperioden zulässig, aber nur, wenn sie nicht unnötige Friktionen mit verfassungsrechtlichen Prinzipien hervorrufen. So wäre etwa ein Eingriff in eine laufende Wahlperiode zwecks Erreichung der gewünschten Parallelität verfassungsrechtlich eindeutig unzulässig. Die einmalige Verlängerung der Amtszeit der kollektiven Vertretungsorgane auf sechs Jahre mit dem Ziel, eine gleichzeitige Wahl mit der Wahl der Hauptverwaltungsbeamten bei der nächsten Periode zu erreichen, ist aus Sicht des Wahlrechts und des Gleichheitssatzes in diesem Kontext unproblematisch, die Sonderregelung von „irregulären“ laufenden Amtsperioden einzelner Hauptverwaltungsbeamter ebenso.

Nicht völlig verfassungsrechtlich unproblematisch ist die in den Übergangsregelung in Art. 5 als § 5 vorgesehene Regelung der einmaligen

versorgungsrechtlichen Sonderregelung für kommunale Hauptverwaltungsbeamte, die vorzeitig einen Antrag auf Entlassung stellen, um auf diese Weise die gewollte Parallelisierung beider Wahlen schon zur nächsten Kommunalwahl und nicht erst zu der im Jahr 2020 zu erreichen.

Diese Sonderregelung stellt die Betroffenen zunächst versorgungsrechtlich besser als andere Hauptverwaltungsbeamte, da ihre vorzeitige Beendigung durch den Antrag auf Entlassung wie ein reguläres Ende behandelt wird und die nicht abgeleistete Amtszeit versorgungsrechtlich zu ihrer tatsächlich geleisteten Amtszeit hinzugerechnet wird. Beamtenverfassungsrechtlich und gleichheitsrechtlich sind diese Maßnahmen aber durch das Ziel, eine Parallelisierung der beiden Wahlen zum nächstmöglichen Zeitpunkt herbeizuführen, ausreichend gerechtfertigt.

Die Regelung beeinträchtigt aber auch das Demokratieprinzip. Auch ohne ausdrückliche Regelung in der Landesverfassung wird man den allgemeinen Grundsatz herleiten können, dass durch allgemeine Wahlen begründete Amtszeiten grundsätzlich nicht aus Gründen verkürzt oder verändert werden können, die nicht schon zum Zeitpunkt der Wahl als Einflussfaktoren bekannt waren. Im vorliegenden Fall verändert der Gesetzgeber die Bedingungen eines Rücktritts und ermuntert so die Betroffenen zu einer vorzeitigen Beendigung in einer Weise, die zum Zeitpunkt ihrer Wahl dem Wähler nicht bekannt waren. Dies beeinträchtigt den genannten Grundsatz in nicht sehr erheblicher, aber doch wohl in einem rechtfertigungsbedürftigen Maße. Die Rechtfertigung findet sich in ausreichendem in der beabsichtigten Parallelisierung, in der großen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers und in dem Prinzip der Herrschaft auf Zeit. Ist der Landtag nur auf Zeit gewählt, muss die Verfassung ihm auch die Möglichkeit einräumen, seine Ziele in dieser Zeit möglichst umzusetzen. Es ist dogmatisch nicht erforderlich, dass Beeinträchtigungen von Verfassungsprinzipien immer nur durch verfassungsrechtliche Werte erfolgen. Nur bei verfassungsimmanenten Schranken von Grundrechten besteht eine verfassungsdogmatische Pflicht der Rechtfertigung durch gleichwertige Verfassungsgüter, ansonsten folgt aus einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsbedürftigkeit nicht immer zugleich das Gebot der Berufung auf verfassungsrechtliche Güter. Es ist nicht völlig ausgeschlossen, dass der Verfassungsgerichtshof des Landes NRW im Falle einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle die hier eingenommene Position im Endergebnis nicht teilen wird. Weiter kann es als gesichert gelten, dass Rechtswissenschaftler zu finden wären, die die Beeinträchtigung für nicht rechtfertigungsfähig halten. Diese Unsicherheit besteht, weil die Verfassungskonkretisierung keine exakte Wissenschaft darstellt, sondern unbestritten wertungsabhängig ist. Die Beeinträchtigung des demokratischen Prinzips durch die versorgungsrechtliche Sonderregelung ist aber so minimal und die Erleichterung der Erreichung des

vernünftigen und naheliegenden Ziels einer Parallelisierung beider Wahlen so weitgehend, dass es zumindest gut vertretbar erscheint, wenn der Landtag sich entschließen würde, das nicht übermäßig große verfassungsprozessuale Risiko hinzunehmen.

Bestehen gegen den Vorschlag verfassungsrechtlich keine letztlich durchgreifenden Bedenken, ist deren Realisierung vor allem eine politische Frage, zu deren Beantwortung der Unterzeichner nicht legitimiert ist.

II. Der Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten, LT-Drs. 16/120

Der Gesetzentwurf beabsichtigt Veränderungen aufzufangen, die durch die Zeitspanne entstehen, die bei Nachwahlen verursacht werden. Dies ist ein vernünftiges und verfassungsrechtlich gut vertretbares Ziel. Es lassen sich demokratiethoretische Argumente gegen den Vorschlag anführen als auch für ihn. Auch hier ist nicht völlig ausgeschlossen, dass der Verfassungsgerichtshof NRW im Falle einer Überprüfung eine Verfassungswidrigkeit annehmen würde mit dem Argument, das Demokratieprinzip verlange eine Identität der Erstwahl und der Nachwahl. Groß ist dieses Risiko aber auch hier nicht. Hinzunehmen ist es auf jeden Fall, da eine Identität von Erstwahl und Nachwahl tatsächlich überhaupt nicht möglich ist und für sich genommen fiktiv ist. Die Heranziehung von sechs Monaten als Grenze zwischen der Möglichkeit der Aufstellung von neuen Wahlvorschlägen erscheint sinnvoll. Die Realisierung hängt somit allein vom politischen Willen ab.

III. Der Entschließungsantrag der FDP-Fraktion, LT-Drs. 16/1557

Der Entschließungsantrag möchte die Entkopplung bei der Wahl aufrechterhalten, was verfassungsrechtlich zulässig wäre, und die Wahlperiode der Hauptverwaltungsbeamten auf acht Jahre verlängern. Eine Wahlperiode von acht Jahren für Parlamente wäre nach überwiegender Ansicht verfassungsrechtlich unzulässig, bei der Wahl von Verwaltungsbeamten erscheint dies aber wegen einer potentiellen stärkeren Berücksichtigung gewünschter Kontinuität der Verwaltungstätigkeit als prinzipiell wohl möglich. Auch hier muss ein kleiner Vorbehalt einer potentiell anderen Wertung durch andere Verfassungsinterpreten gemacht werden, der allerdings sehr minimal ist.

Verfassungsrechtliche durchgreifende Bedenken sind auf den ersten Blick nicht ersichtlich. Die Realisierung hängt vom politischen Willen ab.

IV. Änderungsantrag der Fraktion der CDU

Der Änderungsantrag der CDU-Fraktion möchte das gleiche Ziel wie der Antrag der Regierungskoalition erreichen, nur mit anderen Wahlperioden. Hier gilt verfassungsrechtlich das gleiche wie zu oben I. Bedenken verfassungsrechtlicher Natur bestehen nicht. Die Realisierung hängt vom politischen Willen ab.

Frankfurt (Oder), 15. Januar 2013

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

(Das Schreiben wurde per Mail versendet und ist nicht unterzeichnet)