



GRÜNE Alternative
in den Räten NRW
GAR NRW
Kommunalspolitische
Vereinigung

Jahnstraße 52
40215 Düsseldorf
Tel 0211-38476 - 0
Fax 0211-38476 - 19
info@gar-nrw.de
www.gar-nrw.de

Volker Wilke
Geschäftsführung
0211-38476-13
wilke@gar-nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/370

A11

GAR NRW - Jahnstraße 52 - 40215 Düsseldorf

Frau
Carina Gödecke
Präsidentin des Landtags NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

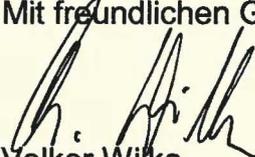
Düsseldorf, 21. Januar 2013

**Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie,
Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN, Drucksache
16/1468 in Verbindung mit Änderungsantrag der Fraktion CDU und „Gesetz zur
Änderung des Kommunalwahlgesetz“, Antrag der Fraktion Piraten Drucksache
15/120**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

wir bedanken uns für die Einladung zu der Anhörung des Ausschusses am 1. Februar
2013 zum Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie. Zu dem Gesetzentwurf
nehmen wir wie beigefügt Stellung.

Mit freundlichen Grüßen


Volker Wilke



"Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie"

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/1468
in Verbindung mit
Änderungsantrag der Fraktion CDU
und
„Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes“
Antrag der Fraktion Piraten Drucksache 15/120

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses
für Kommunalpolitik
am 1. Februar 2013

GAR NRW
Kommunalpolitische Vereinigung
Jahnstr. 52
40215 Düsseldorf
Tel 0211-38476-0
Fax 0211-38476-19
www.gar-nrw.de
info@gar-nrw.de



„Wer sich im deutschen Wahlrecht ein bisschen auskennt und dies auch noch anderen Leuten kundtun will, kann sehr schnell sehr einsam werden. Denn die sicherste Methode, eine muntere Gesprächsrunde zu sprengen, ist, einen kleinen Monolog über das Zustandekommen von Überhangmandaten sowie über den Unterschied zwischen Erst- und Zweitstimme zu halten. So etwas will kaum jemand wissen, was – nebenher gesagt – schon seit Jahren dazu führt, daß die FDP es immer wieder in den Bundestag schafft, und zwar, weil die Leute glauben, die Zweitstimme sei weniger wichtig und könne deshalb mildtätigen Zwecken zukommen. Selbst die tapfersten Zuhörer kramen an dieser Stelle normalerweise nach ihrem Autoschlüssel, spätestens aber ergreifen sie die Flucht bei den unglaublich öden Details der Stimmenauszählmethoden nach d’Hondt und/oder Hare/Niemeyer.

Wohl nirgendwo ist das Wahlrecht so kompliziert wie in Deutschland, und deshalb ist es auch so gerecht. (In manchen Bundesländern geht es noch gerechter zu, weil die Wähler ihre Stimmen kumulieren und panaschieren dürfen – was das ist, kann sogar der Landeswahlleiter nur erklären, wenn er vorher ein paar Bierchen kumuliert hat.)“

Quelle: DER SPIEGEL 44/1997, S. 17

Mit der Zusammenlegung der Wahlen von Rat, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Kreistag, Landrätinnen und Landräte wird die Verantwortungsgemeinschaft der Kommunalvertretung sowohl im Binnengefüge als auch in der Außenwahrnehmung gestärkt.

Kernpunkt des Gesetzentwurfes ist die gemeinsame Kommunalwahl spätestens mit dem Jahr 2020 und eine gemeinsame 5-jährige Amtszeit von Hauptverwaltungsbeamten und Räten. Durch ein einmaliges vorzeitiges Niederlegungsrecht für Bürgermeister/innen und Landrät/innen soll die Möglichkeit der gemeinsamen Wahl bereits zur nächsten Kommunalwahl 2014 geschaffen werden.

Begründung:

Reformvorstellungen zur Änderung der Kommunalverfassung werden nicht immer gleich intensiv diskutiert. Die Ablösung der norddeutschen Ratsverfassung mit der sogenannten „Dualen Spitze“ von Bürgermeister/in und Gemeindedirektor/in durch eine modifizierte Form der süddeutschen Ratsverfassung gehörte sicherlich zu den heftig diskutierten Reformen. Vom Reformeifer unberührt bleibt die Begrifflichkeit „Ratsverfassung“ im Norden wie im Süden der Republik für die Verfasstheit der kommunalen Vertretung. Dies untermauert den Rat als das Hauptorgan der Gemeinde. Neben dieses Organ trat – ebenfalls durch eine unmittelbare Wahl legitimiert – das Hauptamt des Bürgermeisters als Chef der Verwaltung und zugleich Vorsitzende/r im Rat.

Der/die Bürgermeister/in in Nordrhein-Westfalen wird nicht nur unmittelbar von den Bürger/innen gewählt. Durch den vorliegenden Gesetzentwurf könnte dies auch wieder zeitgleich mit dem Rat und für die Dauer der Wahlzeit des Rates erfolgen. Gerade dieser Wahlmodus und die damit einhergehende Frage nach der Dauer der Amtszeit der Bürgermeister/innen war in der Vergangenheit ein weiterer kontrovers diskutierter Vorschlag zur Reform der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung.



Wie kontrovers die Diskussion verläuft zeigt der Bericht der Expertenkommission des Landtags über Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (DS 13/1242/2002). Damals sprach sich die Kommission, deren Stellungnahmen ansonsten i.d.R. einvernehmlich erfolgten, „nur“ mehrheitlich für eine Trennung der Wahlen Rat/Bürgermeister/innen aus. Bei der Gewichtung des Für und Wider sprach sie der Wahlbeteiligung als zentrale demokratische Legitimation eine nachrangige Rolle zu: „(...) das Wahlrecht ist ein Angebot an den Wahlbürger; es ist nicht Sache des Gesetzgebers, die Wahlbeteiligung „künstlich“ hochzuhalten.“ (S.37a.a.O).

2007 wurde mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz die rechtliche Verbindung zur Wahlzeit des Rates aufgehoben und die Wahlzeit der Bürgermeister/innen auf sechs Jahre angehoben. Erstmals kam diese Verlängerung der Amtszeit mit der zeitgleichen aber nicht mehr verbundenen Kommunalwahl 2009 zum Tragen.

Damit sollte ein Prozess in Gang gesetzt werden, der – auf längere Sicht – dazu führt, dass der Rat und die Bürgermeister/innen zu unterschiedlichen Terminen gewählt werden: *„Mit diesen Änderungen wird der herausgehobenen Stellung des urgewählten Hauptverwaltungsbeamten Rechnung getragen. Der durch eine eigenständige Wahl legitimierte Bürgermeister wird in seiner persönlichen und fachlichen Unabhängigkeit gestärkt. Die parteipolitische Zugehörigkeit des Bürgermeisters tritt in den Hintergrund. Zugleich wird die Bedeutung der Ratswahl hervorgehoben, da die bisherige Fokussierung auf die Personenwahl des Bürgermeisters entfällt.*

Die Ratsmitglieder können in einem eigenständigen Wahlkampf stärker in Erscheinung treten. Die Verlängerung der Amtszeit des Bürgermeisters auf sechs Jahre dient der Kontinuität und Effizienz der Verwaltungsführung“

Diese mit der Gesetzgebung verbundene Begründung verliert jedoch vor dem Hintergrund zwischenzeitlicher stattgefundener Kommunalwahlen deutlich an Argumentationskraft. Das sieht man z.B. an den Wahlen zu den Räten in Dortmund mit einer Wahlbeteiligung von 33,7% bzw. den Wahlen zum Oberbürgermeister in Duisburg mit einer Beteiligung von 32,8%. Vielmehr geraten die Wahlbeteiligung, also die demokratische Legitimation und ein politisches Mehr an Bürgermitwirkung, in den Mittelpunkt der Diskussion. Geringe Wahlbeteiligung untermauert eben nicht die herausgehobene Stellung eines urgewählten Bürgermeisters bzw. einer Bürgermeisterin. Zudem drohen die von der Bürgerschaft als kommunale Verantwortungsgemeinschaft wahrgenommenen Organe Rat bzw. Bürgermeister/in zu zerfasern. Durch die Trennung der beiden Wahlen wird der Eindruck eines Gegensatzes verstärkt und nicht die Verantwortungsgemeinschaft gefördert.

Unstrittig ist, dass obgleich mit unterschiedlichen Kompetenzzuweisungen ausgestattet, sowohl Bürgermeister/in und Rat wie auch Landrat/in und Kreistag gemeinsam für die Entwicklung der Kommunen verantwortlich sind. Eine Trennung der Wahltermine stört die politische Verantwortungsgemeinschaft weit mehr als dass sie sie fördert. Somit ist das Bild eines, den Räten oder Kreistagen entrückten und vielleicht sogar isolierten „Spitzenfunktionärs/in“ der



Stärkung einer „kommunalen Gemeinschaftsaufgabe“ eher abträglich. Aber gerade vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen in den Kommunen ist eine solche Stärkung unabdingbar.

Kontraproduktive und überflüssige Wahlkämpfe

Wer führt die Wahlkämpfe vor Ort? Es sind die vielen Mitglieder der Parteien, die sich durch ihren ehrenamtlichen Einsatz abrackern und die lokalen Parteiorganisationen, respektive die der freien Wählergemeinschaften. Sie sind diejenigen, die noch einmal und immer wieder den Wahlkampf umsetzen sollen.

Die nicht verbundene Wahl hat zur Folge, dass während der Wahlzeit des Rates ein weiterer Wahlkampf stattfinden muss. Von diesem Wahlkampf sind auch die im Rat vertretenden Fraktionen betroffen. Die zumeist sachorientierte Ratsarbeit wird dadurch beeinflusst. Orientiert man sich an dem Ziel, die Gewichte zwischen Rat und Bürgermeister/in auszubalancieren also den/die Bürgermeister/in im Verhältnis zum Rat nicht zu stark zu machen, die Funktionsfähigkeit des Rates zu stärken und die Verantwortungsgemeinschaft in den Vordergrund zu stellen, so spricht das gegen eine getrennte Kommunalwahl.

Unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation sollte derjenigen Wahloption der Vorzug gegeben werden, die eine höhere Wahlbeteiligung erwarten lässt. Unstrittig ist ebenfalls, dass die gemeinsame Wahl die Beteiligung der Wähler/innen steigert. Letzlich ist all das auch eine Stärkung der Demokratie.

Wahlzeit 5 Jahre versus 6-8 Jahre

Ob in der Privatwirtschaft oder in der Politik, nahezu überall werden Leitungsfunktionen auf maximal fünf Jahre vergeben. Sparkassen- oder Energievorstand, Bundespräsident, Bundeskanzler/in, Ministerpräsident/in, all diese Ämter werden im Fünf- oder Vier-Jahres-Rhythmus gewählt. Warum soll das bei den Bürgermeistern anders sein? Die Wahl ist die Basis der politischen Legitimation und dient der Kontrolle durch den Souverän. Deshalb sollte die Amtszeit einerseits Kontinuität in der politischen Zielsetzung der Amtsführung, andererseits aber auch die Erneuerung der Legitimation, den „Vertrauensnachweis“ der Wähler/innen, ermöglichen. Dies ist mit einer Wahlzeit von fünf Jahren gegeben. Trotz vielfältiger Ausformungen der Bürgerbeteiligung stellt nach wie vor die Wahl bzw. das Votum der Bürgerschaft den nötigen Resonanzboden für die (kommunal-)politische Arbeit. So hatte auch der Verzicht auf die Stichwahlen dazu geführt, dass „Minderheiten-Bürgermeister“ die Kommune verwalten – eine schlechte Grundlage für ein verantwortungsvolles Amt. Die Wiedereinführung der Stichwahl in 2011 hat da bereits Abhilfe geschaffen.

Heute haben die Bürgerinnen und Bürger in NRW bei den Wahlen mehrere Stimmen. Die Wählerschaft weiß zu unterscheiden, wie die unterschiedlichen Wahlergebnisse zeigen. Auch für die Räte und Kreistage war die Trennung der Wahltermine nicht das vorrangige Ziel. Vielmehr entspricht die Trennung den



Wünschen eines Verwaltungsdenkens, das darauf ausgerichtet ist, die politischen Aufgaben des/r Bürgermeisters/in oder Landrates/in in den Hintergrund zu drängen.

Der/die direkt gewählte Bürgermeister/in oder Landrat/in ist aber nicht mehr nur noch Verwaltungsleiter/in, sondern gleichermaßen Repräsentant wie auch Vorsitzende/r des Rates bzw. des Kreistages. Warum soll diese Funktion durch eine Abkopplung der Wahl isoliert werden? Warum sollen die nachvollziehbare Feststellung der Gemeinde- und Kreisordnung, nach der die Bürgerschaft durch den Rat bzw. den Kreistag und den Bürgermeister bzw. Landrat vertreten werden, dadurch aufweichen, dass wir den Eindruck erwecken, als komme es nur noch auf die Bürgermeister/innen oder Landräte an? Die gemeinsame Wahl macht auch sachlich Sinn, weil durch identische Legislaturen die Sacharbeit im Zusammenspiel der beiden Organe eine Kontinuität erfährt. Mögliche Amtswechsel durch die Wahl machen zu Beginn einer gemeinsamen Legislatur den größten Sinn.

Verwaltungsaufwand und zusätzliche Kosten

Auch wenn Demokratie selbstverständlich Geld kostet, sollten wir es nicht unnötig verausgaben. Im Interesse demokratischer Kontrolle sind kurze Amtszeiten und damit häufigere Wahlen wünschenswert. Die verbundene Wahl hat eine Anreizfunktion für eine höhere Wahlbeteiligung. Die Kontinuität des Verwaltungshandelns hat in der Realität wenig mit der Dauer der Wahlzeit und schon gar nichts mit der Abkopplung von der Ratswahl zu tun. Politische Konzepte, soziale und fachliche Kompetenz, Führungsfähigkeit und manch andere Qualifikation sind maßgebliche Kriterien der jeweiligen Personalie. Funktional brauchen Rat/Bürgermeister/innen bzw. Kreistag/Landrat/innen eine durch eine gemeinsame Wahl gestärkte Stellung gegenüber ihren politischen Wahlbeamten, den Beigeordneten und Dezernenten.

Weitergehende Vorschläge

Die Reformdiskussion der letzten Jahre wie auch die Ausrichtung der Expertenkommission 2002 verdeutlichen, dass sich die Veränderungs- und Optimierungsgedanken rund um die Rolle des Bürgermeisters bzw. Landrats drehten. Eine Stärkung der ehrenamtlichen Kommunalpolitik und damit der Räte sind dabei außen vor geblieben. Dies, obgleich die Rekrutierung von ehrenamtlichen Kommunalpolitiker/innen den Parteien zunehmend schwer fällt.

Die Kommunalpolitischen Vereinigungen haben in einer gemeinsamen Stellungnahme einige Bereiche dargestellt, die im Folgenden nochmal wiedergegeben werden. Im Rahmen einer Expertenkommission sollten weitere Themenbereiche diskutiert werden, die für eine höhere Attraktivität des kommunalpolitischen Ehrenamtes von Bedeutung sind.

Handhabung der Kommunalverfassung in Großstädten

Die Anforderungen, die an die Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Ehrenamtes gestellt werden, variieren je nach Größe der Kommune erheblich.



In Großstädten ist die zeitliche Inanspruchnahme der kommunalen Mandatsträger/innen in der Regel um ein Vielfaches höher als in kleinen kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere Funktionsträger/innen in Großstädten wird ein hohes Maß an Professionalität und Einsatzbereitschaft abverlangt, das mit einer ehrenamtlichen Tätigkeit kaum noch zu vereinbaren ist. Es sollte daher diskutiert werden, ob neue Wege in der Handhabung der Kommunalverfassung für die Großstädte in NRW gegangen werden können.

Ausstattung der Fraktionen und Gruppen

Von herausragender Bedeutung für die Arbeit der kommunalen Mandatsträger/innen ist die Unterstützung, die sie von ihren Fraktionen und Gruppen in den Vertretungen erhalten. Die finanzielle Ausstattung der Fraktionen und Gruppen stellt sich in NRW jedoch sehr unterschiedlich dar. In der Tendenz lässt sich feststellen, dass eine aufgabenadäquate Ausstattung - insbesondere aufgrund der Sparzwänge der Kommunen - nicht mehr überall gewährleistet ist und in Einzelfällen auch durch die Kommunalaufsicht in Frage gestellt wird. Es sollte daher nach Lösungswegen gesucht werden, die eine aufgabenadäquate Ausstattung der Fraktionen und Gruppen sicherstellen.

Teilnahme an Sitzungen

Die Fraktionen nehmen eine entscheidende Aufgabe im Meinungsbildungsprozess der kommunalen Vertretungen wahr. In diesen Prozessen müssen auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger bzw. Einwohner, die von den Fraktionen und Gruppen für diese Aufgaben vorgeschlagen werden, vollumfänglich einbezogen werden. Auch die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger vertreten in den Gremien der Vertretungen die Positionen ihrer Fraktionen und Gruppen. Sie müssen die Gesamtzusammenhänge der Beratungen einzelner Sachverhalte in den Gremien kennen. Es begegnet daher erheblichen Bedenken, wenn die Zahlung eines Sitzungsgeldes für die Teilnahme an Fraktions- oder Gruppensitzungen an das Kriterium der „Erforderlichkeit“ geknüpft wird, wie es derzeit § 45 Absatz 4 Ziffer 2 GO NRW bzw. § 30 Absatz 4 Ziffer 2 KreisO NRW vorsieht und nach dem Gesetzentwurf in Ziffer 3 dieser Vorschriften für stellvertretende Ausschussmitglieder vorgesehen ist.

Steuer- und sozialrechtliche Behandlung von Aufwandsentschädigungen

Bei der steuer- und sozialrechtlichen Behandlung von Aufwandsentschädigungen für ehrenamtliche Mandatsträger treten immer wieder Probleme auf, die letztlich darauf zurückzuführen sind, dass die Aufwandsentschädigung als „normales“ Einkommen bewertet wird. So treten vermehrt Fälle auf, in denen Renten-, Sozial-, und Krankenversicherungsträger sowie Träger von sozialen Leistungen Aufwandsentschädigungen als „Hinzuverdienst“ ganz oder teilweise auf die Leistungen anrechnen.

Diese vielschichtige Problematik bedarf unseres Erachtens einer gründlichen Aufarbeitung und Suche nach Lösungsansätzen, damit die Zielsetzung der Gewährung eines notwendigen Ersatzes des mandatsbedingten Aufwandes erhalten bleibt.



Steigerung der Effizienz der Mandatsausübung

Zur Verbesserung der Vereinbarkeit der Mandatsausübung mit Beruf, Familie und Freizeit sind auch Maßnahmen zu diskutieren, die zur weiteren Effektivierung der Arbeit in den Vertretungen und sonstigen Gremien sowie zur Senkung des Zeitaufwandes geeignet erscheinen. Neben der von den Kommunen selbst festzulegenden angemessenen Anzahl von Gremien und der Optimierung von Beratungsabläufen sollte insbesondere diskutiert werden, ob in der Kommunalverfassung der regelmäßige Beginn von Sitzungen kommunaler Vertretungen, Ausschüssen und Drittgremien so normiert werden sollte, dass berufstätigen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Bürgerinnen und Bürgern eine Teilnahme an Sitzungen erleichtert wird.

Volker Wilke