

Stellungnahme der SGK NRW

zur Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zum Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes in Verbindung mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie am 01. Februar 2013

I. Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie, Gesetzentwurf von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/1468

1. Allgemeine Erwägungen

Die SGK NRW begrüßt den Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 16/1468). Das mit dem Gesetzentwurf bezweckte Ziel der Synchronisation der Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten mit der der Kommunalen Vertretungen wird seitens der SGK NRW uneingeschränkt unterstützt.

Gemäß § 40 Abs. 2 S. 1 GO NRW wird die Bürgerschaft durch den Rat und den Bürgermeister vertreten. Kommunale Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamte bilden somit eine Verantwortungsgemeinschaft. Die Trennung der Wahltermine (Wahlzeiten) verwischt diese Verantwortungsgemeinschaft gegenüber dem Wahlvolk. In der Wahlbevölkerung ist i. d. R. weder die unterschiedliche Verantwortlichkeit für die Entscheidungen kommunaler Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten bekannt noch Umfang und Tiefe dieser Abgrenzungen.

Bürgermeister und Landräte werden in ihrer Doppelfunktion als Leiter der Verwaltung und als Mitglied und Vertreter des Rates (§ 40 Abs. 2 GO NRW) gewählt. Die Direktwahl des Hauptverwaltungsbeamten hebt die besondere Bedeutung hinreichend hervor und trägt ihrer Doppelfunktion ausreichend Rechnung.

Alle seit der Trennung der Wahltermine durchgeführten Wahlen zeigen, dass getrennte Wahlen von kommunalen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten negative Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung der Hauptverwaltungsbeamten, haben. Die demokratische Legitimation nimmt dramatisch ab. Dies gilt für Gebietskörperschaften unterschiedlicher Gemeindegrößenklassen. Die Wahlbeteiligung bei den Landratswahlen im Rheinisch-Bergischen Kreis lag bei der gemeinsamen Wahl 2009 bei 58,53 %, bei der Wahl 2011 (ohne Stichwahl) bei 28,82 % und erreichte damit noch nicht einmal die Hälfte der Wahlbeteiligung von 2009. Da der gewählte Kandidat 50,91 % der Stimmen erhielt, wurde er lediglich von ca. 14 % der wahlberechtigten Bevölkerung durch den Wahlakt legitimiert.

2. Zusammenlegung in 2020

Die SGK NRW spricht sich dafür aus, die Wahlen so schnell wie es verfassungsrechtlich möglich ist, wieder zu synchronisieren. Ein deutlicher Eingriff in laufende Wahlperioden zur Zusammenlegung von Wahlen wird dabei grundsätzlich für verfassungswidrig gehalten. Dies

ergibt sich unter anderem aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 18.02.2009 – VerFGH 24/08 – zur Zusammenlegung der Kommunalwahlen mit den Wahlen zum Europäischen Parlament, wonach der Gesetzgeber sein damaliges Ziel auch auf verfassungsrechtlich unbedenkliche Weise hätte erreichen können. Damals ging es zwar „nur“ um die Vorziehung der Kommunalwahlen, jedoch hätte zwischen Wahl und Konstituierung der neu gewählten Volksvertretungen mehr als drei Monate gelegen. Die zeitliche Dauer der Umsetzung des Wählerwillens war ebenso unzulässig wie abzuleiten war, dass eine mehr als dreimonatige Verkürzung einer laufenden Wahlperiode unzulässig sei. Das Argument, der Gesetzgeber schränke den erklärten Wählerwillen ein, dürfte in jedem Fall einer erheblichen Verkürzung der laufenden Wahlperiode zutreffend sein.

Die Synchronisierung der Wahlzeiten kann somit nur durch eine Verkürzung oder Verlängerung der **noch nicht begonnenen** Wahlperiode erfolgen. Die Zusammenlegung der Wahlen im Jahr 2020 durch eine einmalige Verlängerung der Wahlzeit der kommunalen Vertretungen auf sechs Jahre stellt dabei aus Sicht der SGK NRW die sinnvollste Möglichkeit der Synchronisation dar. Eine Zusammenlegung im Jahre 2019 würde bedeuten, dass die Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten, deren Amtszeit erst am 20.10.2015 endet, lediglich etwa 3,7 Jahre betrüge. Für Konkurrenzbewerbungen bedeutet dies eine massive Beeinträchtigung der Chancengleichheit. Es leidet die Attraktivität des Bürgermeisteramtes bzw. Landratsamt und es ist zu befürchten, dass es nicht gelingen wird, ausreichend qualifizierte Bewerber zu gewinnen, da das Risiko von beruflichen Nachteilen infolge des Aufgebens der bisherigen Tätigkeit sehr hoch ist, wohingegen die Amtszeit im Vergleich hierzu sehr gering ist. Insbesondere ist die Gestaltungsmöglichkeit im Amt in dieser kurzen Zeit erheblich eingeschränkt. Die Komplexität des Amtes erfordert eine längere Einarbeitungsphase wie zum Ende der Wahlperiode eine Zeit zur Vorbereitung der Kommunalwahl. Im Ergebnis scheidet damit eine Amtszeit von weniger als vier Jahren aus. Nicht zu vernachlässigen ist die weitere Vermehrung von Wahlen mit den damit verbunden Kosten vor allem für die Kommune.

3. Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten

Die Verkürzung der Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten von sechs auf fünf Jahre wird ausdrücklich begrüßt. Die Angleichung der Wahlzeit an die der kommunalen Vertretungen wird, wie bereits oben ausführlich dargestellt, unterstützt.

Eine sechsjährige Amtszeit bietet keine erkennbaren Vorteile im Vergleich zu einer fünfjährigen Amtszeit.

Insbesondere hilft eine sechsjährige Amtszeit nicht, um die Frage der Versorgungsansprüche von Hauptverwaltungsbeamten zu lösen. Diese ursprüngliche Idee der früheren CDU/FDP Koalition zielt auf eine Verlängerung der Amtszeit auf acht Jahre, so dass eine Angleichung an die Wahlzeiten der Beigeordneten erfolgt wäre und Versorgungsansprüche bereits nach einer Wahlperiode entstanden wären. Auch wenn das Ziel im damaligen Gesetzgebungsverfahren aufgegeben wurde und eine sechsjährige Amtszeit eingeführt wurde, gibt es keinen Grund diese Dauer der Wahlzeit auch auf den Rat auszuweiten.

Eine sechsjährige Amtszeit bietet weiterhin keine versorgungsrechtlichen Vorteile da mindestens eine achtjährige Ruhegehaltsfähige Dienstzeit notwendig ist. Die SGK NRW bleibt ausdrücklich bei ihrer Feststellung, dass versorgungsrechtliche Problemstellungen nicht durch das Wahlrecht gelöst werden. Sie sind in einem anderen Zusammenhang aufzugreifen.

In den Diskussionen um den Gesetzentwurf haben sich einige Fragestellungen ergeben, die nach unserer Ansicht im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden sollten:

- Es sollte sichergestellt werden, dass die Wahlen der Nachfolger der Hauptverwaltungsbeamten, die unmittelbar vor Beginn der Besetzungssperre (01. Dezember 2013: nach Ablauf des 51. Monats nach der allgemeinen Kommunalwahl; Artikel 1, § 65 Abs. 6 und Artikel 2 § 44 Abs. 6 des Gesetzentwurfs) aus dem Amt ausscheiden und nicht wiedergewählt werden, zusammen mit den allgemeinen Kommunalwahlen 2014 stattfinden. Betroffen sind hier vor allem Hauptverwaltungsbeamte, die in den Bundestag gewählt werden. Hier dürfte erst mit der Feststellung des amtlichen Endergebnisses die Festlegung eines Wahltermins zur Wahl eines Hauptverwaltungsbeamten möglich sein.
- Ebenfalls sollte eine Lösung für diejenigen Hauptverwaltungsbeamten gefunden werden, deren Amtszeit unmittelbar vor der allgemeinen Kommunalwahl 2014 endet, und die, trotz Bereitschaft zur Wiederwahl, für die Zeit bis zu Ihrer Wiederwahl aus dem Amt ausscheiden und damit quasi „arbeitslose“ Bürgermeister würden. Diese müssten nämlich nach Ablauf der Wahlzeit und vor Beginn der neuen Wahlzeit in den Ruhestand treten oder in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden.
- Begrüßt wird die Regelung, dass ein einmal entstandener Anspruch auf Gewährung eines Ruhegehalts aus einem früheren Beamtenverhältnis auf Zeit bestehen bleibt, auch wenn sich daran ein Beamtenverhältnis auf Zeit nahtlos anschließt und dieses neue Beamtenverhältnis durch Entlassung endet. Hier wird bezüglich dieser bisher offenen Rechtsfrage im Sinne der Hauptverwaltungsbeamten Klarheit hergestellt. Nach unserer Ansicht kann dies aber nur ein erster Schritt zu einer weitreichenden Überarbeitung des Statusrechts der Hauptverwaltungsbeamten sein.

4. „Freiwilliges Rücktrittsrecht“

Grundsätzlich positiv wird die Möglichkeit bewertet, dass Hauptverwaltungsbeamte, deren Amtszeit zwischen dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten kommunalen Vertretungen und dem 20. Oktober 2015 endet, ihre Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit verlangen können, wobei eine Wiederwahl ebenfalls möglich sein soll. Es wird auch in diesem Fall angeraten, eine Alternative zum Begriff der „Entlassung“ zu wählen, da er mit der Entscheidung, erneut zu kandidieren schwer in Übereinstimmung zu bringen ist.

Der vorgesehene versorgungsrechtliche Ausgleich für den „freiwilligen Rücktritt“ ist zwingend erforderlich, um Nachteile für die Hauptverwaltungsbeamten auszugleichen und so die

Intention des Gesetzgebers, zu einer möglichst frühen Zusammenführung der Wahlen zu kommen, unterstützt wird.

Die SGK NRW teilt insofern bezüglich der Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung der Hauptverwaltungsbeamten die Rechtseinschätzung des Gutachters Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff. Wichtig für die praktische Umsetzung dieser Regelung ist es vor allem, diese rechtssicher auszugestalten, damit die gesetzliche Regelung nicht ins Leere läuft.

Wünschenswert wäre aus Sicht der SGK NRW jedoch, die **Frist zur Beantragung** auf das Ende des Jahres 2013 festzulegen, da die Entscheidung über einen freiwilligen Rücktritt in zeitlicher Nähe zu der Entscheidung über die Aufstellung der Kandidaten (Rat, Kreistag, HVBe) liegen sollte.

Zusätzlich sollte eine **Sonderregelung für die möglichen Stichwahlen** gefunden werden. Die Kommunalwahlen werden voraussichtlich am 25. Mai 2014 stattfinden. Dies würde unter Zugrundelegung der üblichen 14-tägigen Frist bedeuten, dass die Stichwahlen für die Hauptverwaltungsbeamten am 8. Juni 2014 und damit am Pfingstsonntag stattfinden würden.

Dadurch ist eine sehr geringe Wahlbeteiligung zu befürchten, die die demokratische Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten erheblich schwächt.

Zum anderen werden die Hauptverwaltungsbeamten, die ihre Entlassung beantragt haben und erneut zur Wahl antreten, zum Ende des Monats Mai aus ihrem Beamtenverhältnis entlassen, da dieses zum Ende der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen endet. Die Stichwahl wird allerdings erst neun Tage später stattfinden, so dass die Hauptverwaltungsbeamten wie bereits oben beschrieben, quasi „arbeitslos“ wären, was den Eintritt in den Ruhestand oder eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Folge hätte.

Nebenbei stellt sich auch die Frage, welche Berufsbezeichnung auf dem Wahlzettel der Stichwahl stehen dürfte. Wir regen daher an, die Frist zur Durchführung der Stichwahlen einmalig um eine Woche zu verkürzen. Für diesen Fall wäre auch der Versand erneute Wahlbenachrichtigungen entbehrlich (Kosten, Verwaltungsaufwand) und die Wahl noch stärker im Bewusstsein der Bevölkerung als etwa bei einer Verlängerung des Termins auf drei Wochen nach der Wahl.

5. Ergebnis

Die SGK NRW befürwortet insgesamt den eingeschlagenen Weg zur Zusammenlegung der Wahlen der kommunalen Vertretungen mit denen der Hauptverwaltungsbeamten im Jahre 2020 mit der Möglichkeit eines „freiwilligen Rücktritts“ der Hauptverwaltungsbeamten im Jahre 2014.

Sie unterstützt zudem ausdrücklich Bestrebungen, eine Expertenkommission einzurichten, die sich mit weiteren Reformen zur Stärkung des kommunalen Ehrenamts und der Räte insgesamt befasst. Dabei sind u.a. Probleme, die sich aus Schichtarbeit und für FreiberuflerIn-

nen und Freiberufler ergeben, ebenso zu verbessern, wie die dauerhafte Sicherstellung der Arbeit der Fraktionen und die Überarbeitung des Statusrechts für Hauptverwaltungsbeamte. Dabei sollte, entsprechend der in der 14. Wahlperiode eingesetzten Expertengruppe, eine Beteiligung der kommunalpolitischen Vereinigungen erfolgen.

II. Änderungsantrag der Fraktion der CDU zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Demokratie

1. Zusammenlegung der Wahlen

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU wird abgelehnt. Zwar verfolgt der Antrag ebenfalls das Ziel, die Wahlzeiten der Hauptverwaltungsbeamten mit denen der kommunalen Vertretungen im Jahr 2020 zu synchronisieren. Der gewählte Weg, die Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten einmalig auf fünf Jahre zu kürzen, um dann die Wahlperiode der kommunalen Vertretungen dauerhaft auf sechs Jahre zu verlängern, kann jedoch nicht unterstützt werden.

Eine solche Ausdehnung der Wahlperiode gibt es bei keiner anderen Wahl in Nordrhein-Westfalen, mit Ausnahme von Bayern auch in keinem weiteren Bundesland. Landtags-, Bundestags- und Europawahlen finden alle vier bzw. fünf Jahre statt, so dass allgemeine Erfahrungen über Vor- und Nachteile, mit Ausnahme von Bayern, nicht vorliegen.

Auch das Aktienrecht geht im Übrigen i. d. R. von höchstens fünfjährigen Amtszeiten der Vorstände (§ 84 (1) AktG) aus. Gleiches gilt auch für Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Sparkassenvorstände (§ 19 (2) SpkG. NRW).

Weiterhin stellt die Verlängerung der Wahlperiode einen Partizipationsverlust der Wähler/innen dar, da diese nicht mehr alle fünf Jahre, sondern nur noch alle sechs Jahre ihren Wählerwillen zum Ausdruck bringen können, dem Willen der Wählerschaft wird somit seltener Rechnung getragen.

Bei der Dauer einer Wahlperiode ist eine Abwägung zwischen der Handlungsfähigkeit und Effektivität eines Gremiums und der Möglichkeit der Wähler/innen, im Rahmen der repräsentativen Demokratie durch Wahlen Einfluss zu nehmen, vorzunehmen. Die fünfjährige Wahlperiode hat sich in Nordrhein-Westfalen bewährt und stellt keine negative Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungen dar, eine Verlängerung würde jedoch das Recht der Bevölkerung durch Wahlen Einfluss zu nehmen, beschneiden.

Bei den Wahlen zu Stadtrat, Kreistag und Bezirksvertretungen handelt es sich zudem um Wahlen von ehrenamtlichen Vertretern, die für die Dauer von fünf Jahren eine ehrenamtliche Verpflichtung eingehen. Im Grundsatz sollte davon ausgegangen werden, dass diese in der Lage sind und das Interesse haben, ihr Amt für die Dauer einer vollen Wahlperiode auszuüben. Je länger dieser Zeitraum ist, desto mehr Veränderungen zum ursprünglichen Wahlergebnis durch Ausscheiden und Nachrücken von Vertretern sind allerdings in der täglichen Praxis zu beobachten. Eine längere Wahlperiode dürfte auch neue Kandidaten, insbesondere

Jüngere, von einer Kandidatur abhalten, da sie eine Verpflichtung für eine lange Zeit eingehen, die womöglich in der aktuellen Lebenssituation noch nicht überblickt werden kann. Für die Kandidatenfindung dürfte eine längere Wahlzeit daher ebenfalls nicht von Vorteil sein.

Insgesamt ist daher von einer Verlängerung der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen, mit Ausnahme der, aufgrund der Angleichung notwendigen, einmaligen Verlängerung der kommenden Wahlperiode, dringend abzuraten.

Eine solche Regelung stellt nach dem oben Gesagten - entgegen der Begründung der Fraktion der CDU - auch nicht die einzige rechtmäßige Variante zur Zusammenlegung der Wahlen dar.

2. Sperrklausel

Die SGK NRW hält die Einführung einer Sperrklausel grundsätzlich für wünschenswert, sieht die rechtssichere Umsetzung aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.2008 (VerfGH 12/08) und weiterer, zur Sperrklauseln ergangener Urteile für rechtlich sehr problematisch. Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil klargestellt, dass eine die Sperrklausel nur verfassungsgemäß sei, wenn sie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen notwendig sei. Daraufhin sind die Professoren Dr. Frank Bätge und Dr. Johannes Dietlein in zwei unabhängigen Gutachten zum übereinstimmenden Ergebnis gekommen, wonach die verbliebenen Spielräume für eine verfassungskonforme Implementierung einer Sperrklausel vor dem Hintergrund der Leitentscheidungen des Verfassungsgerichtshofes NRW (VGH) aus den Jahren 1994, 1999 und 2008 extrem gering seien. Selbst wenn eine Funktionsunfähigkeit oder Funktionsstörung belegbar sei, berechtige sie nicht ohne weiteres zum Erlass expliziter oder faktischer Sperrklauseln, zudem seien zunächst mildere Mittel in Betracht zu ziehen.

Der Vorschlag der CDU-Fraktion, die Sperrklausel wieder einzuführen überrascht, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sie im Jahr 2009 noch in Pressemitteilungen erklärte:

„Eine Sperrklausel, die auch wir für wünschenswert hielten, haben die Verfassungsrichter eindeutig abgelehnt. Dabei ist völlig unerheblich, ob wir über einer 5-, 3- oder 2,5-Prozent-Hürde reden. Ungeachtet dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung versucht die SPD auf Stimmenfang zu gehen, indem sie krampfhaft an der völlig aussichtslosen Forderung nach einer Sperrklausel festhält. Das ist hochgradig unseriös, unprofessionell und substanzlos.“

Im Ergebnis sieht die SGK NRW zurzeit keine Möglichkeit zur Einführung einer Sperrklausel. Gleichwohl unterstützt sie alle Bemühungen zur Optimierung der Arbeit von Rat und Verwaltung, die nicht durch Einzelmitglieder und Gruppen in Rat und Ausschüssen behindert werden darf. Der Landesgesetzgeber sollte deshalb zunächst das Ziel verfolgen, die weit über den Minderheitenschutz hinausgehende, bevorzugte Behandlung von Gruppen und einzelnen Mandatsträgern zu novellieren. In Betracht kommen hier die Erhöhung der Mindeststärke für Fraktionen und die Anpassung einzelner Beteiligungsrechte.

III. Entschließungsantrag der Fraktion der FDP, Drucksache 16/1557

Der Entschließungsantrag der FDP-Fraktion wird ausdrücklich abgelehnt. Wie bereits dargelegt sprechen insbesondere die Verantwortungsgemeinschaft von Rat und Verwaltung und die fehlende demokratische Legitimation aufgrund geringer Wahlbeteiligung gegen eine Beibehaltung der Entkopplung der Wahlen. Bezüglich der Argumente verweisen wir auf das unter I. dargelegte. Diese Argumente verkennt die FDP-Fraktion mit ihrem Antrag völlig und nimmt eine geringe demokratische Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten in Kauf.

IV. Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes, Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/120

Nach Ansicht der SGK NRW sollte eine Wiederholungswahl auch tatsächlich als solche stattfinden und damit möglichst viele Bedingungen der Ursprungswahl aufrechterhalten. Abweichungen sollten nur auf Ausnahmetatbestände reduziert werden. Eine Gleichstellung von aktivem und passivem Wahlrecht wird daher kritisch gesehen.

Düsseldorf, 21. Januar 2013

Mit freundlichen Grüßen



Bernhard Daldrup
Landesgeschäftsführer



Kerstin Heidler
Referentin