

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

An die  
Präsidentin des Landtages  
Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/377**

A11

Gereonshaus  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln

18.01.2013/SN

Telefon +49 221 3771-0  
Durchwahl 3771-249  
Telefax +49 221 3771-7 252

E-Mail

regine.meissner@staedtetag.de

Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Stichwort: „Komm.Wahl/AG – Anhörung AKo – 01.02.2013“

Bearbeitet von

Regine Meißner

Kirstin Walsleben

Aktenzeichen

30.78.00 N

**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**  
**Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion, Drucksache 16/120**  
**in Verbindung mit**  
**Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie**  
**Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,**  
**Drucksache 16/1468**

*Ihr Schreiben vom 12.12.2012, Ihr Aktenzeichen: I.1/A11-V.6*

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir danken Ihnen für Ihr o. g. Schreiben und die Übersendung der in Betreff genannten Gesetzentwürfe, zu denen wir wie folgt Stellung nehmen:

**I. Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (Drucksache 16/120)**

Soweit es den Gesetzentwurf der PIRATEN-Fraktion zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes (Drucksache 16/120) anbelangt, verweisen wir auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 07.08.2012, die in der **Anlage** nochmals beigelegt ist.

**II. Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie (Drucksache 16/1468)**

1. Soweit es den Gesetzentwurf der Fraktion von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN anbelangt, hat der Vorstand des Städtetages Nordrhein-Westfalen auf seiner 291. Sitzung am 28. November 2012 in Düsseldorf beschlossen, dass er einer Zusammenführung der Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten und der Kommunalvertretungen für das Jahr 2020 zustimmt.

Gegen die im Gesetzentwurf vorgesehene Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Amtszeit amtierender Hauptverwaltungsbeamter bereits im Jahr 2014 bestehen jedoch rechtliche Bedenken. Dies betrifft sowohl fortbestehende verfassungsrechtliche Fragen (Eingriff in Wahlzeiten, Freiwilligkeit), beamtenrechtliche Fragen (Gleichbehandlung) und Fragen der Ausgestaltung (Anreizwirkung).

2. Nach dem Gesetzentwurf sollen die Amtszeiten der Hauptverwaltungsbeamten wieder dauerhaft auf 5 Jahre verkürzt werden und die Amtszeit der im Jahre 2014 zu wählenden Räte einmalig auf 6 Jahre verlängert werden. Ab dem Jahr 2020 finden dann die Wahlen der Hauptverwaltungsbeamten verbunden mit den allgemeinen Kommunalwahlen regelmäßig in 5-jährigen Abständen statt.

Ausweislich des Gesetzentwurfes soll zusätzlich künftig die Amtszeit eines während der laufenden Wahlperiode nachzuwählenden Hauptverwaltungsbeamten davon abhängig sein, wie lange die laufende Wahlperiode bereits andauert. Hat sie zwei oder weniger Jahre betragen, wird der nachzuwählende Hauptverwaltungsbeamte lediglich für die Restdauer von bis zu drei Jahren gewählt. 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 zuzüglich der darauf folgenden Wahlperiode gewählt (§ 65 Abs. 5 GO – Entwurf).

Wir sind zwar grundsätzlich der Auffassung, dass eine ggf. kurze Wahlzeit des nachzuwählenden Hauptverwaltungsbeamten unter dem Aspekt des Gestaltens und Wirkens sowie der Gewinnung qualifizierter Bewerber kritisch zu hinterfragen ist. Nach Abwägung des Für und Wider halten wir jedoch das vorgesehene Modell des zeitlichen Schnittpunktes nach Ablauf von 2 Jahren im Falle des vorzeitigen Ausscheidens des Hauptverwaltungsbeamten für sachgerecht.

3. Die in Art. 4 in § 119 Abs. 5 –neu- vorgesehene Klarstellung, 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, ist zu begrüßen. Wir gehen davon aus, dass damit die in der Vergangenheit aufgetreten Auslegungsschwierigkeiten rechtssicher beseitigt sind. Denn ggf. weiter bestehende Rechtsunsicherheiten dürfen nicht zu Lasten der Hauptverwaltungsbeamten gehen.
4. Die in Art. 5 § 5 vorgesehenen Übergangsregelungen ermöglichen den Bürgermeistern das Recht der vorzeitigen Amtsniederlegung, deren Amtszeit zwischen dem Beginn der Wahlperiode der im Jahr 2014 gewählten kommunalen Vertretungen und dem 20. Oktober 2015 endet. Sie können ihre Entlassung aus dem Beamtenverhältnis auf Zeit zum Ende der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen im Jahr 2014 verlangen und treten zu diesem Termin in den Ruhestand, sofern sie die Voraussetzungen des § 119 Abs. 4 Satz 3 LBG erfüllen (Minstdienstzeiten) und die Entlassung bis zum 31.10.2013 beantragen. Die Zeit bis zum regulären Ende ihrer Amtszeit soll dabei auf die Wartezeit nach § 119 Abs. 4 Satz 3 LBG angerechnet werden und die ruhegehaltsfähige Dienstzeit erhöhen. Diese Regelung soll dem gesetzgeberischen Ziel der gleichzeitigen Wahl von Räten und Hauptverwaltungsbeamten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt dienen. Das Recht der kommunalen Wahlbeamten, nach dem vorzeitigen Ende der Amtszeit für eine neue Amtszeit zu kandidieren und gewählt zu werden, soll im Übrigen unberührt bleiben.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen nimmt hierzu eine skeptische Haltung ein, weil dieses Vorgehen möglicherweise verfassungsrechtlich beanstandet werden könnte (siehe oben II. 1.). Hierzu vertritt Prof. Dr. Morlok in einem Gutachten für das Innenministerium die Auffassung, die

Wähler hätten zum Ausdruck gebracht, dass die gewählte Person für die festgelegte Zeit dieses Amt ausüben solle. Würde dieser Zeitraum durch den Gesetzgeber verkürzt, so stelle dies eine Beeinträchtigung der Verwirklichung des Volkswillens in zeitlicher Dimension dar. Auch die Regelung eines vorgezogenen freiwilligen Ausscheidens eines Hauptverwaltungsbeamten aus dem Amt beinhalte ein erhebliches Risiko, weil in der Verkürzung der Amtszeit eine Verletzung des Grundsatzes der Demokratie gesehen werden könnte. So seien Zweifel an der faktischen Freiwilligkeit des Ausscheidens aus dem Amt nicht auszuschließen.

Auch Prof. Dr. Wolff geht in einem Zweitgutachten an das Innenministerium davon aus, dass der vorgesehene Eingriff des Gesetzgebers in die auf Wahl begründete Amtszeit der Hauptverwaltungsbeamten eines sachlichen Grundes von genügendem Gewicht bedürfe. Es sieht in der vorgeschlagenen Kommunalreform als solcher einen starken Rechtfertigungsgrund, zieht allerdings in Zweifel, ob die geplante Einzelfallregelung zur Erreichung dieses Zwecks wirklich erforderlich sei. In der Abwägung hält er die Gründe für die geplante Regelung aber für stark genug, um den Eingriff zu rechtfertigen. Er weist allerdings darauf hin, dass nicht zu prognostizieren sei, wie der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen im Falle einer Anrufung entscheiden würde.

Nicht vollständig ausgeräumt sind nach hiesiger Auffassung die Bedenken gegen die versorgungsrechtliche Besserstellung der Hauptverwaltungsbeamten. Die Anrechnung der Zeit bis zum regulären Ende der Amtszeit auf die ruhegehaltsfähige Dienstzeit stellt eine einseitige Privilegierung bzw. Sonderstellung einer Gruppe von Wahlbeamten dar. Prof. Wolff kommt zu dem Schluss, dass ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz ausscheiden dürfte. Er vertritt die Auffassung, dass diese Sonderregelung den Gestaltungsspielraum wahrnehme, den das Beamtenversorgungsgesetz dem Landesgesetzgeber für die Regelung der Rechtsverhältnisse der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit einräumt. § 28 Abs. 3 LBG erlaube dem Gesetzgeber, abweichend von der Regelung, dass der frühere Beamte nach seiner Entlassung grundsätzlich keinen Anspruch auf (Versorgungs-)Leistungen des Dienstherrn habe, insofern gesetzlich etwas anderes zu bestimmen. Diese Möglichkeiten werden in Art. 5 § 5 letzter Halbsatz der Übergangsregelungen des Gesetzentwurfes wahrgenommen.

Jedoch sind die hiergegen bestehenden Bedenken nach unserer Auffassung nicht zweifelsfrei ausgeräumt. Denn auch das Gutachten räumt ein, dass hinsichtlich der Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes auch eine andere Bewertung möglich ist. Gleiches gilt für die Zustimmung zum Antrag auf Entlassung als Grund für den Beginn des Ruhestands. Die entsprechende Rechtsunsicherheit ist u.E. den Hauptverwaltungsbeamten nicht zumutbar.

Darüber hinaus muss es ohnedies als eher fraglich erscheinen, ob die vorgeschlagene Regelung einer Anrechnung des nicht wahrgenommenen letzten Jahres der Amtszeit auf die ruhegehaltsfähige Dienstzeit geeignet ist, die von den Initiatoren des Gesetzentwurfes erwartete flächendeckende Anreizwirkung für die Amtsinhaber zu entfalten.

### **III. Änderungsantrag der CDU-Fraktion vom 03.12.2012**

1. Soweit es den Vorschlag der CDU-Fraktion anbelangt, die Wahlzeiten der Kommunalvertretungen und der Hauptverwaltungsbeamten generell auf 6 Jahre zu verlängern, halten wir dies für eine vertretbare Lösung. Der Städtetag hat bereits in seiner Stellungnahme zur GO-Reform 2007 die Auffassung vertreten, dass eine Amtszeit zwischen 6 und 8 Jahren zu befürworten ist. Eine längere Wahlzeit gibt dem gewählten Bürgermeister einen ausreichenden Zeitraum, gestaltend zu wirken und nicht – wegen bevorstehender Wiederwahl – nur auf kurzfristige Erfolge setzen zu müssen. Auch unter dem Gesichtspunkt, qualifiziertere und unabhängigere Bewerberinnen und

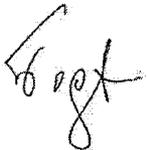
Bewerber zu gewinnen, erscheint eine längere Wahlzeit ebenfalls als sinnvoll.

2. Hinsichtlich des Vorschlages der Einführung einer Sperrklausel von 3%, die mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage begründet wird, erheben wir Bedenken. Wir verweisen insoweit auf das im Auftrag des Innenministeriums von Herrn Prof. Dr. iur. Johannes Dietlein erstellte Rechtsgutachten zur „Zulässigkeit moderater Sperrklauseln unterhalb von 5% zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen“ vom 02.05.2011.

Als Resümee des Rechtsgutachtens lässt sich schlagwortartig festhalten, dass die nach den drei Leitentscheidungen des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahre 1994, 1999 und 2008 verbliebenen Spielräume für eine verfassungskonforme Implementierung von expliziten oder faktischen Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht des Landes Nordrhein-Westfalen extrem gering ausfallen. Verfahrensrechtlich erforderten mögliche gesetzgeberische Regelungsvorhaben zudem, umfassende Darlegungs- und Begründungspflichten seitens des Landesgesetzgebers zu erfüllen, die mit Blick auf die vom Verfassungsgericht formulierten Detailanforderungen bereits Zweifel an der praktischen Realisierbarkeit eines solchen Gesetzgebungsprojektes aufkommen ließen. Überdies bedinge die Einführung expliziter und faktischer Sperrklauseln eine fortdauernde Prüfungspflicht des Gesetzgebers hinsichtlich ihrer aktuellen Notwendigkeit. Etwasige Regelungen zur (Wieder-)Einführung einer Sperrklausel seien deshalb mit anhaltenden Rechtsunsicherheiten behaftet.

Angesichts dieses Tatbestandes wären nach unserer Auffassung vor der Einführung einer neuen Sperrklausel umfangreiche Untersuchungen zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen erforderlich.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt

Anlage

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

**Städtetag**  
Nordrhein-Westfalen

 **LANDKREISTAG**  
NORDRHEIN-WESTFALEN

 **Städte- und Gemeindebund**  
Nordrhein-Westfalen

Herrn Christian Dahm MdL  
Vorsitzender des Ausschusses  
für Kommunalpolitik im  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Postfach 10 11 45  
40002 Düsseldorf

Per e-mail:  
[Anhoerung@Landtag.nrw.de](mailto:Anhoerung@Landtag.nrw.de)

Städte und Gemeindebund NRW  
Ansprechpartner:

Anne Wellmann (StGB NRW)  
Tel.-Durchwahl: (0211) 4587-226  
Fax-Durchwahl: (0211) 4587-211  
E-Mail:  
[anne.wellmann@kommunen-in-nrw.de](mailto:anne.wellmann@kommunen-in-nrw.de)

Dr. Marco Kuhn (LKT NRW)  
Tel.-Durchwahl: (0211) 96508-300  
Fax-Durchwahl: (0211) 96508-7-300  
E-Mail: [kuhn@lkt-nrw.de](mailto:kuhn@lkt-nrw.de)

Regine Meissner (StNRW)  
Tel.-Durchwahl: (0221) 3 77 1-249  
Fax-Durchwahl: (0221) 3 77 1- 7249  
E-Mail:  
[Regine.Meissner@staedtetag.de](mailto:Regine.Meissner@staedtetag.de)

AZ I/2 024-00

7. August 2012

## **Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes, Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten, Drucksache 16/120** Ihr Schreiben vom 5. Juli 2012

Sehr geehrter Herr Dahm,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

§ 42 Abs. 2 KWahlG NRW differenziert zwischen aktivem und passivem Wahlrecht. Während das Wählerverzeichnis im Falle einer Wiederholungswahl 6 Monate nach der für ungültig erklärten Wahl aktualisiert wird, verbleibt es bei den alten Wahlvorschlägen. Dadurch wird das aktive Wahlrecht stärker geschützt als das passive Wahlrecht. Der Gesetzentwurf will diese Differenzierung aufheben, indem bei einer Wiederholungswahl neue Wahlvorschläge eingereicht werden können, sofern sechs Monate nach der für ungültig erklärten Wahl vergangen sind.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hält die in § 42 Abs. 2 KWahlG vorgesehene Differenzierung zwischen aktivem und passivem Wahlrecht bei der Wiederholungswahl aus folgenden Erwägungen für sachgerecht:

Eine Wiederholungswahl stellt eine Ausnahmesituation dar und zielt auf die Korrektur von konkreten, schwerwiegenden Wahlfehlern ab. Sie ist lediglich dann durchzuführen, wenn bei der Vorbereitung der Wahl oder bei der Wahlhandlung Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, die im jeweils vorliegenden Einzelfall auf das Wahlergebnis im Wahlbezirk oder auf die Zuteilung der Sitze aus der Reserveliste von entscheidendem Einfluss gewesen sein können. Daher sieht § 42 Abs. 1 KWahlG im Grundsatz vor, dass die Wiederho-

Städtetag NRW  
Lindenallee 13-17  
50968 Köln  
Tel. 0221 / 3771-0  
[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)

Landkreistag NRW  
Liliencronstr. 14  
40472 Düsseldorf  
Tel. 0211 / 96508-0  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)

Städte- und Gemeindebund NRW  
Kaiserswerther Str. 199/201  
40474 Düsseldorf  
Tel. 0211 / 4587-1  
[www.kommunen-in-nrw.de](http://www.kommunen-in-nrw.de)

lungswahl nur in den Wahlbezirken durchzuführen ist, in denen die Unregelmäßigkeit aufgetreten ist. Nur wenn mehr als die Hälfte der Wahlbezirke betroffen sind, ist die Wahl im ganzen Wahlgebiet zu wiederholen.

Diese Regelung zielt also auf einen möglichst weitgehenden Bestand der ursprünglichen Wahl ab. Dementsprechend soll die Wiederholungswahl allein der Korrektur von Wahlfehlern dienen, um der kommunalen Vertretung auf der Grundlage der ursprünglichen, rechtmäßigen Wahlvorschläge die notwendige Legitimität zu verschaffen. Daher ist es konsequent, wenn auch bei der Wiederholungswahl unter denselben Rahmenbedingungen wie bei der für ungültig erklärten Wahl gewählt wird. Die Wahlzeit verlängert sich bei einer Wiederholungswahl nicht, sondern endet turnusgemäß mit der Wahlzeit aller Räte. Die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des § 42 Abs. 2 KWahlG bedeutete faktisch eine Neuwahl. Die Zulassung neuer Wahlvorschläge könnte dazu führen, dass Ratsmitglieder, die bis zur Rechtskraft des Wahlprüfungsverfahrens noch Mitglieder des Rates waren, durch ganz neue Bewerber ersetzt werden könnten. Dies könnte die Kontinuität der Ratsarbeit nicht unerheblich beeinträchtigen.

Mit der Zulassung neuer Wahlvorschläge wäre zudem die Neueinleitung des gesamten Wahlvorschlagsverfahrens verbunden, das nach dem Kommunalwahlgesetz an verschiedene Fristen geknüpft ist und das sowohl für die örtlichen Parteien und Wählergruppen als auch für die kommunalen Wahlbehörden mit erheblichen organisatorischen und personellen Mehrbelastungen verbunden wäre. Bei Zulassung neuer Wahlvorschläge müssten die Parteien und Wählergruppen erneut Nominationsveranstaltungen zur Kandidatenaufstellung durchführen, die Wahlvorschläge müssten unter Beachtung bestimmter Fristen und Formalien bei der Wahlbehörde eingereicht, von dieser geprüft und vom Wahlausschuss zugelassen werden. Dieser hohe organisatorische, personelle, zeitliche und finanzielle Mehraufwand steht aus unserer Sicht nicht im Verhältnis mit der im Gesetzentwurf verfolgten Gleichstellung von aktivem und passivem Wahlrecht in dem Ausnahmefall „Wiederholungswahl“.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hans-Gerd von Lennep  
Geschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes  
Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages  
Nordrhein-Westfalen



Dr. Helmut Fogt  
Beigeordneter  
des Städtetages  
Nordrhein-Westfalen