

Werner Becker-Blonigen  
Bürgermeister

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

Bahnhofstraße 1  
51674 Wiehl  
Tel. 0 22 62/99254  
Fax 0 22 62/991 52  
e-mail: w.becker-blonigen@wiehl.de

An die Präsidentin des Landtages  
Nordrhein-Westfalen  
Frau Carina Gödecke MdL  
Postfach 101143

**STELLUNGNAHME**  
**16/394**

A11

40002 Düsseldorf

Wiehl, den 28.01.2013

**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes-Drucksache  
16/120-  
in Verbindung mit  
Gesetz zur Stärkung der kommunalen Demokratie-Drucksache  
16/1468-  
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik am  
01. Februar 2013**

Sehr verehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zunächst einmal bedanke ich mich für die Gelegenheit, zur den oben genannten Gesetzesvorhaben, einschließlich des Änderungsantrages, als „Sachverständiger“ Stellung nehmen zu dürfen.

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

Zur Vermeidung von Wiederholungen möchte ich hier auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände vom 07.08.2012 verweisen, die in ihrer dezidierten Ausführung die unterschiedliche Behandlung von aktivem und passivem Wahlrecht, gerade unter dem Gesichtspunkt des Ausnahmefalls einer Wiederholungswahl, die ja gerade nicht einer Neuwahl entsprechen soll, begründet.

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

Ausgehend von der Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes NRW vom 21.01.2013, die der mehrheitlichen Auffassung im Präsidium entsprechen dürfte, möchte ich mir gestatten, mit einigen Gedanken das Vorhaben der Novellierung der Gemeindeordnung, Kreisordnung, des Kommunalwahlgesetzes und des Landesbeamtengesetzes NRW zu begleiten:

1. Der Gesetzentwurf befasst sich schwerpunktmäßig mit dem funktionalen Anliegen der Zeitgleichheit der Wahlen von Rat und Bürgermeister sowie Kreistag und Landrat, mit der Wahlbeteiligung, den Wahl(kampf)kosten, den berechtigten existenziellen Rechtspositionen der hauptamtlichen Amtsinhaber und berechtigten Sorgen um das Funktionieren von Rats- und Gremienarbeit.

Von den (Wahl)Bürgerinnen und Bürgern ist nur mittelbar die Rede, obwohl es doch um ihr Recht auf Gestaltung der örtlichen Lebensverhältnisse über Wahlen und Abstimmungen geht.

Wenn man das Vorwort von Innenminister Herbert Schnoor zur Veröffentlichung des Innenministeriums über die neue Kommunalverfassung im Jahre 1994, auf die sich die Entwurfsbegründung bezieht, liest, fallen einem die Begrifflichkeiten „Transparenz“, „Teilhabe“, „Ehrenamtlichkeit“, „Verantwortung und Kompetenz“, „Status des Bürgermeisters (Hauptgemeindebeamten)“ und „Kommunales Leitbild“ ins Auge.

Seither hat sich die kommunalpolitische Welt in Nordrhein-Westfalen weiterentwickelt und zum Teil sehr verändert. Es hat in der Zwischenzeit verschiedene Ansätze zur Fortentwicklung der Kommunalverfassung gegeben und gleichzeitig hat eine erhebliche Aufsplitterung der kommunalpolitisch-organisierten Politikstrukturen eingesetzt. Ob man daher von einer „Kommunalverfassungstradition“, wie im Gesetzentwurf formuliert, sprechen kann, möchte ich zumindest in Frage stellen, denn das angeführte Hauptindiz „Gekoppelte Verantwortungsträgerschaft“ hat es in der englisch geprägten Nachkriegskommunalverfassung bewusst nicht gegeben.

Entscheidungsverantwortung der Politik und Umsetzungsverantwortung der Verwaltung waren bewusst „entkoppelt“ und hieran entzündete sich die heftige Systemdiskussion in allen im Landtag vertretenen Parteien. (Ich selbst bin noch als Stadtdirektor auf 12 Jahre, dann 8 Jahre, als Bürgermeister zweimal 5 Jahre und jetzt auf 6 Jahre gewählt worden. Wenn man den Kölner Maßstab zugrunde legt, dann ist das zweimalige Wiederholen des gleichen Ablaufs Tradition.)

Betrachtet man die nordrhein-westfälische Kommunalverfassungstradition seit 1815, mit der Eingliederung der preußischen Provinzen Westfalen und Rheinland, stellt man allerdings eine Entkoppelung der Entwicklung zwischen den von der Stein'schen Städteordnung von 1808 zur Selbstverwaltung gebrachten Großstädte und der der Landgemeinden, die

durch die preußische Landkreisordnung von 1872 noch verfestigt wurde, fest. Eine Entkoppelung, die im Sinne einer kommunalen Verantwortungsgemeinschaft ohne staatliche Dauerintervention endgültig aufgehoben werden sollte.

Dies alles ist aber Vergangenheit und es ehrt die Verfasser des Gesetzentwurfes, heute, den 1994, nach vielen und langen Debatten, auch und besonders in der SPD (Oberstadtdirektor Kurt Rossa in Köln, Oberstadtdirektor Richter in Wuppertal u.a.) unternommenen konstitutionellen Ansatz zu einer modernen Kommunalverfassung fortzuführen.

Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass das Land Nordrhein-Westfalen durch seine rigide kommunale Neugliederung im Jahre 1969 und insbesondere 1975 weitgehend große kommunale Einheiten geschaffen hat, die in der Abwägung zu institutionellen oder partizipatorischen Strukturen durch weitgehenden Verzicht auf politische Örtlichkeit die Teilhabe in überschaubaren und transparenten Zusammenhängen erschwert hat. Darin unterscheiden wir uns von allen anderen Bundesländern und in der Tat ist es nicht übertrieben, hier von einem „Sonderweg“ Nordrhein-Westfalens zu sprechen.

2. Mit der Zusammenfassung der Wahlen von Bürgermeistern und Räten reduziert man möglicherweise die Bedeutung des Bürgermeisters, Oberbürgermeisters oder Landrates. Der Verlust der Singularität der Wahl und die Verkürzung der Wahlzeit würden möglicherweise Persönlichkeiten wie Petra Roth in Frankfurt, Hinrich Lehmann-Grube in Leipzig, Boris Palmer in Tübingen oder Fritz Kuhn in Stuttgart und viele, viele andere in kleineren und mittleren Gemeinden nicht denkbar sein lassen. Es stellt sich die Frage, welchen Typus Hauptgemeindebeamter mit welcher Verantwortung und welchem Rechtsstatus man sich vorstellt und welche Persönlichkeiten man sich wünscht.

Wäre da nicht die Fortsetzung der Überlegungen des ehemaligen Innenministers Fritz Behrens zum Status des Bürgermeisters, Oberbürgermeisters und Landrats ein notwendiger Ansatz, zumal Herbert Schnoor 1994 betont, dass „die Übernahme des Bürgermeisteramtes nicht an formale fachliche und beamtenrechtliche Qualifikationsnachweise gebunden ist“, obwohl man ihn zum Beamten auf Zeit macht.

Möchte man die oder den befähigten Kandidaten aus anderen Berufskategorien als kreative Alternative erleben?

Will man andererseits, schon wegen der Zeitgleichheit der Wahlen, einen Wechsel von einem Wahlamt in das andere, wie es in anderen Bundesländern häufiger vorkommt, faktisch ausschließen?

Sind die im Ländervergleich rigiden Inkompatibilitätsregeln des Kommunalwahlrechts kein Widerspruch zum Gedanken der Verantwortungsgemeinschaft?

Verzichten wir nicht zu schnell auf Humanressourcen, die unsere kommunale Selbstverwaltung dringend braucht?

Ist das notwendige Geflecht von Übergangsverfahren, Ausnahmeregel, rechtlich nicht ganz zweifelsfreien vorzeitigen Rücktrittsmöglichkeiten (zu der der eine oder andere Kollege arg gedrückt werden könnte) und erneuter Kandidatur mit der erst im Jahre 2025 planbaren tatsächlichen gleichzeitigen Wahl von Räten und Hauptgemeindebeamten dem Ziel des Gesetzesentwurfs dienlich oder sollte doch der Änderungsantrag der CDU einen bayerisch einfacheren Weg weisen, der dem gleichen Ziel dient und damit ernsthaft erwogen werden könnte?

Auf der ganzen Welt gibt es Präsidenten, Könige, Ministerpräsidenten und Bürgermeister. Bei den Landräten gibt es verwandte Funktionen. Sie werden ernannt und eingesetzt, direkt oder indirekt gewählt, der Vielfalt an demokratischen Organisationsstrukturen sind kaum Grenzen gesetzt. Ob Transparenz und Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger verbessert werden und Demokratie Stärkung erfährt, sollte einen Moment des Nachdenkens wert sein. Wenn es realistischer Weise in diesem Verfahren nicht möglich ist, sollte bedacht werden, dass bis zum Jahre 2025 der Landtag noch zweimal neu gewählt werden wird und die Gemeindeordnung einer weiteren Evaluation unterzogen werden könnte. Eine vertiefende Beschäftigung mit der Thematik in einem interfraktionellen Gremium wäre wünschenswert.

3. Die Wahlbeteiligung wird häufig als Legitimationskriterium herangezogen. Dies ist unbestreitbar der Fall. Genauso unbestreitbar ist, dass Wahlbeteiligung mit örtlicher Nähe der Institution, um deren Wahl es geht, zusammenhängt. Vor zwei Legislaturperioden lag die Beteiligung an der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt unter 50%, bei Landratswahlen ist sie oftmals unter 30%. Über die ägyptische Verfassung ist auch nur von 35% der Wähler abgestimmt worden.

Natürlich macht diese Form von Stimmrechtsdelegation der Nichtwähler Sorgen, aber daraus einen monolithischen Block von Verweigerern zu deuten ist wirklichkeitsfremd.

Dass die Wahlbeteiligung in Baden-Württemberg durchgängig besser ist, liegt wohl auch daran, dass die Kandidaturen und die Auswahlverfahren offener, die mediale Begleitung informativer und in einem Land genossenschaftlicher Selbstorganisation von größerem demokratischem Interesse ist.

Dahin ging auch das ursprüngliche Ansinnen der schwarz-gelben Regierung, das aber nur halbherzig verfolgt wurde und mit dem Verzicht auf Kumulieren und Panaschieren bis heute den Rheinländern und Westfalen unterstellt, sie seien als fast einziges Teilgebiet der Bundesrepublik Deutschland zu differenzierender und partizipatorischer Wahlentscheidung nicht befähigt. Aber auch unser kommunales Wahlrecht hat mit dem Wahlkreissystem die „Blackbox“ der Liste verbunden. Wie heißt es so schön, „der Kandidat X oder die Kandidatin Y zieht die Liste nach oben“. Möglicherweise will der Wähler dies gar nicht, aber er merkt es nicht.

Wenn Wahlbeteiligung zum Legitimationskriterium wird oder werden sollte, bietet sich nur die Lösung über ein Quorum an, wie wir es bei der Ein-Kandidaten-Wahl zum Bürgermeister und dem Bürgerentscheid haben. Man kann aber auch eine niedrige Wahlbeteiligung nehmen wie sie ist, als Ausdruck zurückhaltenden Interesses, als Verantwortungsdelegation auf diejenigen, die wählen, auf mangelnde Spannung oder mangelnde empfundene Relevanz.

4. Wenig überzeugend ist die merkantilisierende Betrachtung der Kosten demokratischer Prozesse. Wahlkampfkosten sind sicherlich erheblich, zugleich ist die notwendige Kommunikation politischer Vorstellungen Teilgrundlage des Wahlerfolgs.

Der Trend zu längeren Wahlperioden trägt dem bereits Rechnung und die Entkoppelung der Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen mit der Europawahl im Jahre 2020 ist bedauerlich, weil hiermit die Gegenbewegung einer Zeitgleichheit der Wahl in zurzeit 9 von 16 Bundesländern eingeleitet wird. Andererseits spielt bei der Festlegung des Wahltermins der bayerischen und hessischen Landtagswahlen offensichtlich der Zeitabstand zur Bundestagswahl keine große Rolle. Man muss aber auch nicht, wie die Schweitzer, an Mangelerscheinungen leiden, wenn nicht jeden Monat eine Abstimmung stattfindet.

Die Wahlkosten allein unter Kosten und Nutzen zu betrachten greift zu kurz.

Bei aller notwendigen kritischen Betrachtung von politischen Transformationskosten durch Bürokratie und Transfermechanismen sollten die Wahlkosten ganz einfach politisches Axiom sein. Wahlen und Abstimmungen sind der Kernfaktor demokratischer Machtausübung, auf den nicht verzichtet werden kann und wofür in anderen Teilen der Welt Menschen ihr Leben lassen.

- III. Zum Änderungsantrag der CDU-Fraktion habe ich bereits vorhin dessen erwägenswerte Einfachheit konstatiert.

Das Ansinnen zur Einführung einer Sperrklausel, um funktionsfähige Strukturen in den Räten zu erhalten, ist immer dann nachvollziehbar, wenn durch eine Vielzahl von erfolgreichen Einzelbewerbern oder Kleingruppen handlungsfähige Mehrheiten in den Räten nur noch schwer zusammenfinden. Größere Projekte, grundlegende Entscheidungen oder Haushaltsbeschlüsse, werden durch die Notwendigkeit zur Vereinbarung von „Überkompromissen“ äußerst erschwert. Zugleich spiegeln derartige Zusammenstellungen der Räte die zunehmende Individualisierung und Heterogenität unserer Gesellschaft wieder.

Die Parteien stehen vor einem Problem, mit relativ statischen Instrumenten, eine Vielzahl von Lebensentwürfen repräsentieren zu wollen. Gleichwohl legt jede Bürgerin und jeder Bürger Wert darauf, dass ein allgemeiner verlässlicher Rahmen kommunalen Handelns organisiert und bereitgestellt wird.

Will man eine, mit der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen und des Bundesverfassungsgerichts vereinbare Lösung finden, um die Zersplitterung unserer Räte (in manchen gibt es 10 Fraktionen und Einzelbewerber) zu verhindern, bedarf es wieder einer sehr komplexen und möglicherweise rechtlich kaum handhabbaren Regelung.

Die einfachste Lösung ist, von der Möglichkeit der Verkleinerung der Ratssitze Gebrauch zu machen. Zugleich wird sich das Bedürfnis nach politischer Örtlichkeit erhöhen. Hier bieten sich im kreisangehörigen Raum die Bezirksausschüsse an oder die Ortsvorsteher.

- IV. Lassen Sie mich zum Abschluss aller unserer Bestrebungen ein Zitat von Alexis de Tocqueville, das Sebastian Haffner in seinem Werk „Im Schatten der Geschichte“ benutzte, stellen:  
„....Ohne kommunale Selbstverwaltung mag eine Nation sich eine noch so freiheitliche Verfassung geben, sie gewinnt dadurch nicht

den wahren Instinkt für die Freiheit. Unter der formalen Demokratie wird in einer solchen Nation der eingeborene Despotismus des Staatswesens immer wieder zum Vorschein kommen.“

Möge in diesem Sinne die Diskussion über die Entwicklung unserer kommunalen Selbstverwaltung als Basis der Demokratie fortgesetzt werden.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.