

SCHNELLINFO: DIE NEUE GEMEINDEORDNUNG UND WAHLRECHTSÄNDERUNG

I. Ausgangslage

Nach dem Politikwechsel hat die Koalition der Erneuerung in ihrem Beschluß der Koalitionsvereinbarung vom 18. Juni 2005 Eckpunkte zur Reform der Gemeindeordnung und des Wahlrechts fixiert. Teilweise sind die Leitlinien des Regierungshandelns mit Prüfaufträgen versehen und haben daher im Prozeß der Umsetzung konkretisierender Entscheidungen bedurft.

Innerhalb der CDU-Basis hat es bekanntermaßen bei der Umsetzung dieser Koalitionsziele interessengeleitete Widerstände gegeben, die dazu geführt haben, daß der letzte CDU-Landesparteitag die CDU-Landtagsfraktion aufgefordert hat, mit der FDP in Nachverhandlungen zur GO-Novelle einzutreten. Durch diesen Umstand sind unnötige Verzögerungen im Beratungsgang eingetreten.

II. Bewertung

Mit der abschließenden Behandlung aller offenen Fragen in Koalitionsausschuß und Kabinett am 23. Januar 2007 steht der Referentenentwurf nunmehr fest. Er ist per e-mail erhältlich (Anforderung an fdp-fraktion@landtag.nrw.de genügt). Für die FDP ist dieser Kabinettsbeschluß zur neuen Gemeindeordnung Grund zur Freude und Zufriedenheit. Die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages werden umgesetzt. Die Novelle der Gemeindeordnung ist ein weiterer Meilenstein bei der Modernisierung Nordrhein-Westfalens.

Der Koalitionsvertrag gilt: Die FDP-Landtagsfraktion hat in Übereinstimmung mit dem Beschluß unseres letzten Landeshauptausschusses eine nachträgliche Aufweichung des Koalitionsvertrages von Beginn an strikt abgelehnt. Daher ist es in der Sache wie auch aus prinzipiellen Überlegungen heraus mit Blick auf zukünftige Entscheidungsprozesse ganz zentral, daß entsprechenden Ansinnen nicht gefolgt worden ist.

Die FDP hat in einigen Punkten sinnvolle Änderungen vorgeschlagen, denen die Koalition insgesamt nunmehr gefolgt ist. So war zum Zeitpunkt der Düsseldorfer Koalitionsvereinbarung der auf das Jahr 2009 vorgezogene Bundestagswahltermin noch nicht absehbar, der gegen zwei weitere Wahltermine eines bereits 2009 getrennten Wahltermins für Rat und Bürgermeister spricht. Statt dessen wird die Entkoppelung nun dergestalt umgesetzt, daß sich derselbe Effekt durch eine unterschiedliche Wahlperiodendauer automatisch einstellt.

Zugleich haben wir den Bedenken Rechnung getragen, eine achtjährige Amtszeit für Bürgermeister dürfe nicht zur Verschiebung des Machtgleichgewichtes zulasten der Räte führen, indem die Koalition dem Vorschlag unseres FDP-Fraktionsvorsitzenden Dr. Gerhard Papke gefolgt ist, eine sechsjährige Amtszeit zu vereinbaren.

Unser Umsetzungsvorschlag wird nun Gesetz.

Die beigefügten Medienberichte verdeutlichen exemplarisch den großen Verhandlungserfolg der FDP (Anlage: Berichte und Kommentare).

Die konsequente Umsetzung unserer Verabredungen hat die CDU-Landtagsfraktion noch im Dezember 2006 im Grundsatz beschlossen. Mittlerweile ist die Modernisierung des Kommunalwahlrechts auch durch den Referentenentwurf der Landesregierung regierungsamtliches Ziel.

Zusammenfassend gilt: Es bleibt bei der Stärkung der Persönlichkeitswahl des Landrates / (Ober-) Bürgermeisters durch eine in 2009 auf dem Wege unterschiedlicher Amtszeiten vollzogene Entkoppelung mit der Kommunalwahl. Zur Stärkung des Machtgleichgewichts beträgt die verlängerte Amtszeit des Verwaltungsvorstands aber nun 6 Jahre. Zudem wird der Prüfauftrag zur gleichzeitigen Einführung des Panaschierens und Kumulierens negativ beschieden, um die Wähler in Zeiten zurückgehender Wahlbeteiligung nicht mit komplizierten Wahlrechtsänderungen zu überfordern. Die Position und Arbeitsfähigkeit kleinerer Parteien wird durch diverse Einzelmaßnahmen gestärkt (Ausschußsitzzuteilung nach Hare/Niemeyer, geringeres Mindestquorum zur Fraktionsbildung, Rechtsanspruch auf sächliche Ausstattung für Gruppen).

III. Die Änderungen im einzelnen

Nachfolgende Eckpunkte der Reform können ab sofort offiziell kommuniziert werden. Aus Vereinfachungsgründen schließt die Bezeichnung der Bürgermeister die Oberbürgermeister kreisfreier Städte inhaltlich mit ein, sofern nicht im Einzelfall abweichend gekennzeichnet.

A. Reform der Gemeindeordnung

1. Rechtsstellung von Räten / Kreistagen und Bürgermeistern / Landräten

- Verlängerung der Amtszeit für Bürgermeister / Landräte auf 6 Jahre beginnend mit der Wahlperiode ab 2009: Die Persönlichkeitswahl wird sichtbar gestärkt, wie dies auch in den allermeisten anderen Bundesländern längst bewährte Praxis ist.
- Dadurch ergibt sich automatisch: Entkopplung der Wahlen zum Rat / Kreistag (im Jahre 2014) von denen der Hauptverwaltungsbeamten (in 2015)

- Wegfall der Stichwahl bei Bürgermeistern / Landräten ab 2009: Um ein Anwachsen der Anzahl der Umnengänge zu vermeiden, genügt nach Vollzug der Entkoppelung für die Persönlichkeitswahl des Bürgermeisters / Landrates die relative Stimmenmehrheit (analog der Direktwahl von Wahlkreisbewerbern)
- Wegfall der bisherigen Altersgrenze (65 Jahre) für den Eintritt in den Ruhestand für Bürgermeister / Landräte: Es gibt keine Altersbeschränkung mehr.
- Absenkung der Mindeststärke zur Fraktionsbildung auf neu zwei Personen (Gemeinderat) bzw. drei Personen (Stadtrat im kreisfreien Bereich und Kreistage): FDP-Gruppierungen in strukturschwachen Bereichen werden dadurch häufiger als bislang Fraktionsstatus mit vollen Beteiligungsrechten und materieller Ausstattung erhalten.
- Rechtsanspruch auf angemessene Ausstattung von Gruppen und Einzelmitgliedern des Rates: Selbst wenn der Fraktionsstatus in Einzelfällen verfehlt wird, ist eine Mindestarbeitsfähigkeit von FDP-Gruppierungen sichergestellt.
- Umstellung der Ausschußbildung von bislang d'Hondt auf Hare/Niemeyer: Die Ansprüche der kleineren Fraktionen finden damit eine häufigere und gerechtere Berücksichtigung.
- Aufwertung der Positionsinhaber durch Einführung neuer Bezeichnungen: Der bisherige "Ortsvorsteher" wird neu "Ortsbürgermeister", der "Bezirksvorsteher" wird "Bezirksbürgermeister"
- Ausbau politischer Rechte: Einführung eigenständiger Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte einzelner Mitglieder der Vertretung und Antragsrecht zur Tagesordnung für Fraktionen in Ausschüssen
- Einführung eines Bürgerentscheides auf Beschluß des Rates bzw. Kreistages: Elemente einer lebendigeren kommunalen Demokratie sollen genutzt werden.

2. Neuausrichtung des Gemeindefinanzrechts (§ 107 GO)

Es gilt zukünftig der Vorrang der privatwirtschaftlichen Leistungserbringung vor der kommunalwirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand: Privat geht vor Staat.

Hierdurch wird die jahrzehntelange Benachteiligung insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen für zukünftiges neues Engagement beendet. Kommunale Gebietskörperschaften müssen sich damit auf die Kernaufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge konzentrieren. Bestehende unternehmerische Aktivitäten der öffentlichen Hand werden kritisch auf Zulässigkeit und Übereinstimmung mit dem heutigen Recht überprüft. Ist deren Engagement zulässig, gibt es für sie auch zukünftig Bestandsschutz (Stichtag: Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag). Für alle neuen wirtschaftlichen Aktivitäten ist aber zukünftig stets zu prüfen, ob Private die Dienstleistungen nicht gleichgut oder besser erbringen können.

Das marktwirtschaftliche Ordnungsprinzip wird gestärkt durch:

- die Kopplung zukünftiger wirtschaftlicher Betätigung an das Vorliegen eines "dringenden öffentlichen Interesses"

- den Grundsatz, daß die Leistungserbringung durch öffentliche Hand nur dann erfolgt, wenn der öffentliche Zweck nicht durch private Unternehmen ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt werden kann

Hinweis: Entgegen anders lautender Behauptungen sind bestimmte Kernbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge wie die Versorgung mit Strom, Gas und Wasser sowie der öffentliche Verkehr von den Änderungen nicht betroffen.

Zudem gelten auch die Ausnahmereiche des § 107 (2) GO unverändert fort. Der Betrieb etwa von Krankenhäusern, Seniorenheimen, Bädern, Bibliotheken oder Museen gilt wie bisher nicht als wirtschaftliche Betätigung.

Zu dem Gesamtkomplex des neuen § 107 GO erhalten Sie in Kürze eine gesonderte Information.

3. Absenkung der Einwohnerschwellenwerte für mittlere und große kreisangehörige Städte

Zur Verbesserung der tatsächlichen Leistungskraft einer Gemeinde soll deren Handlungsspielraum durch die Absenkung der Einwohnerschwellenwerte im kreisangehörigen Raum von 25.000 auf 20.000 und von 60.000 auf 50.000 Einwohner (Absenkung auf Antrag) erweitert werden, damit die Aufgaben soweit wie möglich vor Ort erfüllt werden. Diese Änderung trägt der demographischen Entwicklung Rechnung.

B. Reform des Kommunalwahlrechts

1. Ersatz des Sitzberechnungsverfahrens Hare/Niemeyer durch das System Sainte-Lague/Schepers (SLS; Divisorverfahren mit Standardrundung)

Ab dem nächsten Wahltermin wird für alle Gebietskörperschaften von der Kommune über das Land bis zum Bund das Auszählungsverfahren Sainte-Lague/Schepers praktiziert. Hierdurch kann es zu leichten Abweichungen gegenüber Hare/Niemeyer kommen. SLS führt bei der Berechnung der den Parteien zustehenden Sitze in vorstellbaren Grenzfällen zu einer besseren Verteilungsgerechtigkeit als das bisherige Berechnungssystem. Systembedingt können aber kleinere Abweichungen zwischen der neuen Sitzberechnung nach SLS und Hare/Niemeyer auftreten, was in den Rundungen begründet liegt: HN berücksichtigt alle höchsten Restzahlen, wenn noch Sitze zu vergeben sind; SLS rundet nur bei Werten $\geq 0,5$ auf und paßt ggf. noch freibleibende Sitze über eine Korrektur des Divisors an).

2. Einführung einer relativen Sperrklausel für Rat / Kreistag (Mindestsitzanteil 0,75)

Um Splittergruppierungen zukünftig in unseren Räten zu schwächen, erhalten ab der nächsten Kommunalwahlen nur noch Parteien und Wählergruppen einen Sitz zuerkannt, wenn sie mindestens Stimmen in der Größenordnung eines rechnerischen Sitzanteils von 0,75 erhalten (relative Sperrklausel).

Bezirksvertretungen mit einer Sitzzahl von 11-19 Mitgliedern sind davon nicht betroffen. In Großstadträten ist es bislang mehrfach zu der Situation gekommen, daß Parteien mit deutlich unter 1% Stimmanteil trotzdem mit Ratsherren in die Vertretung eingezogen sind. Die Anforderungen an eine dortige Mitgliedschaft werden zukünftig verschärft. In der ungünstigsten Konstellation (kleinste Gremiengröße, also bei der gesetzlichen Mindestsitzzahl von 20) liegt die Sperrklausel bei $100/20 \times 0,75$, also 3,75%.

Tabelle: Sperrklausel nach Gemeindegrößenklasse

Einwohnerzahl bis	Sitze	Sperrklausel
5.000	20	3,75
8.000	26	2,88
15.000	32	2,34
30.000	38	1,97
50.000	44	1,70
100.000	50	1,5
250.000	58	1,29
400.000	66	1,13
550.000	78	0,96
700.000 (nur E, DO, D)	82	0,91
größer 700.000 (nur Köln)	90	0,83

3. Einführung eines sogenannten "Zusatzmandats" bei absoluter Stimmenmehrheit

Dieses Zusatzmandat erhalten Parteien, wenn sie trotz absoluter Stimmenmehrheit nicht die absolute Mehrheit der Sitze erhalten, um so auch die absolute Mehrheit der Mandate sicherzustellen. Nach bisherigem Recht kamen derlei Konstellationen vor, die objektiv ungerechtfertigt sind.

Obige abstrakte Wahlrechtssachverhalte (Punkte 1 bis 3) verdeutlicht nachfolgendes fiktives Fallbeispiel:

Berechnungsbeispiel

Gesamtzahl der gültigen Stimmen: 10.000

Gesamtsitzzahl: 38

Divisor 10.000 : 38 = 263

Partei	Stimmen	Divisor	Sitzzahl ungerundet (Stimmen durch Divisor)	Sitzzahl gerundet (ab 0,5 Aufrundung, unter 0,5 Entfall)
A	5.100	263	19,39	19
B	2.500	263	9,50	10
C	2.202	263	8,37	8
D	198	263	0,75	1
Gesamt:	10.000	-	36 Sitze (Sitze nach Zahlen vor dem Komma)	38 Sitze (= Gesamtsitzzahl des Rates)

4. Neueinteilung der Wahlkreise

Die Höchstabweichungsgrenze wird zur Optimierung der Stimmwertgerechtigkeit von aktuell 33,3% auf 25% (nach oben oder unten) der durchschnittlichen Einwohnerzahl abgesenkt.

5. Gemeinsame Wahlvorschläge

Für die Wahl des Bürgermeisters / Landrates sind zukünftig gemeinsame Wahlvorschläge mehrerer Parteien möglich.

C. Wahlrechtsänderungen Landtagswahl

1. Einführung des Zweistimmenwahlrechts bei Landtagswahl: Eine differenzierte Stimmabgabe zwischen direkten Wahlkreiskandidaten vor Ort und Landesreservelisten von Parteien wird möglich (und damit natürlich auch taktisch motiviertes Stimmensplitting). Die Optionen des Wählers werden gegenüber dem Einstimmenwahlrecht gestärkt.
2. Ersatz des Sitzberechnungsverfahrens Hare/Niemeyer durch das System Sainte-Lague/Schepers in Verbindung mit dem Fortbestand der Sperrklausel von 5%.
3. Aufstellung eines Ersatzbewerbers für Wahlkreiskandidaten zur Vermeidung todesfallbedingter Nachwahlen.

IV. Kontakt für Rückfragen

Fachlich zuständiger Abgeordneter:

- Horst Engel MdL, innen- und kommunalpolitischer Sprecher (-2393)

Fachreferenten in der FDP-Landtagsfraktion:

- Nils Klagge (-2468), Innen und Recht
- Nicole Laumen (-2282), Kommunales