

MEHR DEMOKRATIE

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 17/1164
A02, A05

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen

am Freitag, dem 15. Februar 2019

**„Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und
weiterer wahlrechtlicher Vorschriften“**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3776

Alexander Trennheuser, David Reich u.a.

In der folgenden Stellungnahme sind, wenn von Bürgermeistern und Oberbürgermeistern die Rede ist, stets auch die Bürger- und Oberbürgermeisterinnen gemeint.

1) Einleitung

In der folgenden Stellungnahme äußert sich „Mehr Demokratie“ zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3776, insbesondere zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP, Drucksache 17/4305. Dieser Änderungsantrag wurde von der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP am 21. November 2018 eingereicht. Die Änderung hätte einen grundlegenden Einschnitt zur Folge. Die Stichwahl bei Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen würde abgeschafft.

Unter einer von CDU und FDP getragenen Landesregierung wurde 2007 die Stichwahl bei Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen bereits schon einmal abgeschafft. Zur nächsten Kommunalwahlperiode 2011 wurde die Stichwahl dann mit den Stimmen von SPD und Grünen, aber auch mit Zustimmung der Fraktionen von FDP und DIE LINKE wieder eingeführt.

Einen ähnlichen Verlauf nahm die Gesetzgebung zur Stichwahl auch in einer Reihe anderer Bundesländer. Nach einer Welle der Stichwahl-Abschaffungen wurde mittlerweile in allen Bundesländern der zweite Wahlgang wieder eingeführt. Der Vergleich der Länder zeigt weiterhin, dass man lediglich in Sachsen auf die Stichwahl verzichtet, nicht aber auf den zweiten Wahlgang. Allerdings reicht dort im zweiten Wahlgang die relative Mehrheit. Mehr Demokratie sind keine Bestrebungen aus anderen Bundesländern zur Abschaffung der Stichwahl bekannt. NRW würde mit der kompletten Abschaffung des zweiten Wahlgangs also zu einem bundesweiten Sonderfall.

Im Oktober 2018, also sieben Jahre nach der Wiedereinführung, begann erneut eine neue Debatte über die Stichwahl, die im vorliegenden Änderungsantrag mündete. Damit würden die Regeln für die Wahl des kommunalen Verwaltungschefs bei der dritten Kommunalwahl in Folge verändert. Vorgetragenes Hauptargument für die neuerliche Änderung ist, dass die Wahlbeteiligung im zweiten Wahlgang absinkt, was auf eine mangelnde Akzeptanz der Stichwahl hindeute.

Mehr Demokratie hat bereits 2007 die Abschaffung der Stichwahl kritisiert und deren Wiedereinführung 2011 deswegen ausdrücklich begrüßt. Der Verein hat aber in seinen Stellungnahmen und sonstigen Veröffentlichungen auch regelmäßig darauf hingewiesen, dass ein Wahlsystem mit Stichwahl im Vergleich zu anderen Wahlsystemen nicht ideal sei.

Um es auf einen Satz zu bringen: eine Stichwahl ist aus vielerlei Gründen besser als keine Stichwahl – noch besser wäre aber eine integrierte Stichwahl. Im weiteren Verlauf der Stellungnahme stellen wir daher zwei Modelle vor die aus unserer Sicht das bisherige Modell der Stichwahl grundlegend reformieren könnten, ohne dass dies auf Kosten der demokratischen Legitimation ginge. Vorher wird aber auf den vorliegenden Änderungsantrag und die dafür zu Grunde liegenden Argumente eingegangen werden.

Fragen des Wahlrechts bedürfen besonderen parlamentarischen Fingerspitzengeföhls, da stets der Verdacht im Raume steht, dass das Wahlrecht zu den eigenen Gunsten geändert werden soll. Die häufigen Änderungen am System der Stichwahl, - immerhin wäre die vorgeschlagene Abschaffung die dritte substantielle Änderung binnen knapp 12 Jahren-, lassen diesen Verdacht nicht geringer werden. Umso wichtiger wäre es gewesen, über eine Änderung an dieser Stelle breiten parlamentarischen Konsens herbeizuföhren und auch mögliche Alternativen zu diskutieren. Beides ist aber auf Grund der im laufenden Gesetzgebungsverfahren späten Vorlage eines sehr wesentlichen Änderungsantrags aber nicht möglich, und es geht wohl nicht zu weit zu sagen: erkennbar nicht gewollt, gewesen.

2) Inhalt des Änderungsantrags

Ziel ist die Änderung des KWahlg §46c. In Zukunft soll die relative Mehrheit zum Gewinn der Wahl ausreichen. Im Falle eines Unentschiedens entschiede das Los.

Der Absatz würde wie folgt geändert:

In Satz 2 des §46c werden die Wörter „mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen“ durch die Wörter „von den gültigen Stimmen die höchste Stimmenzahl“ ersetzt. Hinter Satz 2 wird der folgende Satz eingefügt: „bei gleicher Stimmenzahl entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los“; Absatz 2 und Absatz 3 werden gestrichen; der bisherige Absatz 4 wird zu Absatz 2.

3) Abwägung der Argumente

Der Änderungsantrag stützt sich im Wesentlichen auf drei Argumente.

1. Die erhoffte Wirkung bei der Wiedereinführung sei nicht eingetreten. Die Wahlbeteiligung habe im zweiten Wahlgang unter der des ersten Wahlgangs gelegen.
2. Die Abschaffung der Stichwahl ist laut Verfassungsgerichtshof mit der Verfassung des Landes NRW vereinbar; wesentliche Wahlrechtsgrundsätze würden dadurch nicht verletzt.
3. Einen Zweifel an der demokratischen Legitimation der in Zukunft mit relativer Mehrheit gewählten Bürgermeister und Oberbürgermeister könne es nicht geben, da ja auch Landtags- und Bundestagsabgeordnete mit relativer Mehrheit gewählt werden.

Von einer erhofften Wirkung der Wiedereinführung der Stichwahl 2011 zu sprechen und dann auf die vom ersten auf den zweiten Wahlgang sinkende Wahlbeteiligung zu verweisen, impliziert, dass mit der Wiedereinführung 2011 die Hoffnung einer steigenden Wahlbeteiligung verknüpft war. Bei Lektüre der 2011 vorgebrachten Gesetzesbegründung und bspw. in die Anhörungen eingebrachten Stellungnahmen wird deutlich, dass es durchaus eine ganze Reihe von erhofften Wirkungen gab. Eine zentrale Hoffnung etwa war: es solle nicht erneut, wie bei den vorangegangenen Kommunalwahlen der Fall, Bürgermeister und Oberbürgermeister geben, die mit Zustimmungswerten von unter einem Drittel der abgegebenen Stimmen ins Amt kommen. So wurden 2009 103 Bürgermeister mit Zustimmungswerten von unter 50 Prozent ins Amt gewählt, zehn davon blieben, zum Teil deutlich unter 35 Prozent (vgl. Stellungnahme Mehr Demokratie, Drs. 15/360). Diese Hoffnung wurde durch die Wiedereinführung der Stichwahl zweifellos erfüllt.

Von der Hoffnung auf eine steigende Wahlbeteiligung ist in der Begründung des Gesetzes (vgl. 15/975) aber an keiner Stelle die Rede. Die Erwartung, dass sich eine gleiche oder sogar höhere Zahl an Wählern an einer Stichwahl beteiligt, die naturgemäß eine auf zwei Kandidaten verringerte Zahl an Wahl-Möglichkeiten anbietet, scheint auch nicht besonders logisch. Immerhin bedeutet diese Reduktion ja für eine Reihe von Wählern und Wählerinnen, dass sie ihr Kreuz an einer anderen Stelle machen müssen als zwei Wochen zuvor; ein Kompromiss, zu dem schlichtweg nicht jeder bereit ist. Eine Wahlenthaltung ist für diese Wählerinnen und Wähler die offensichtlich logische Alternative.

Im Übrigen ist es ohnehin eine zu enge Sicht auf die empirischen Zahlen, wenn man hinsichtlich der Legitimation nur die absoluten Wahlbeteiligungen des ersten und zweiten

Wahlgangs miteinander vergleicht. Zumindest hinzuziehen muss man beim Vergleich vom ersten auf den zweiten Wahlgang auch den Blick auf die absoluten Zahlen. Bei den entsprechenden Wahlen 2015 gab es insgesamt 62 Stichwahlen. In 45 Fällen stieg die Zahl der Stimmen für den Sieger des zweiten Wahlgangs im Vergleich zum ersten Wahlgang teils frappierend an. So erhielt beim ersten Wahlgang in Düsseldorf der erstplatzierte Dirk Elbers 104.000 Stimmen. Den zweiten Wahlgang gewann dann Thomas Geisel mit 115.000 Stimmen. Ebenso in Wuppertal: dort erhielt Peter Jung im ersten Wahlgang 37.000 Stimmen. Im zweiten Wahlgang gewann dann Andreas Mucke mit fast 54.000 Stimmen. Auch in Essen zeigte sich dieses Bild: dort erhielt Thomas Kufen im ersten Wahlgang 65.000 Stimmen, im zweiten Wahlgang gar 77.000 Stimmen. Die Zahlen zeigen deutlich, welcher Legitimationszugewinn vom zweiten Wahlgang ausgehen kann.

Dass die Abschaffung der Stichwahl verfassungsrechtlich nicht problematisch ist, wird von Mehr Demokratie nicht in Frage gestellt. Allerdings darf man auch grundsätzlich erwarten, dass Fraktionen bei ihren Entwürfen die Verfassungskonformität als notwendige Bedingung im Blick haben. Dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit als eines von insgesamt drei Argumenten zur Begründung der Stichwahlabschaffung aufgeführt wird, ist indes ein Hinweis auf die sonstige Breite vorgebrachter Argumente. Im Übrigen: das Verfassungsgericht hat dem Gesetzgeber mit seinem Urteil von 2009 aufgetragen angesichts der damals abgeschafften Stichwahl zukünftig in besonderer Weise auf den „erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation“ zu achten. Die Abschaffung der Stichwahl ist somit zwar verfassungsrechtlich zulässig, rückt aber wieder näher an eine möglich werdende verfassungsrechtliche Problemlage heran als es mit dem aktuellen Status quo mit Stichwahl der Fall ist.

Bundestags- und Landtagsabgeordnete werden in Deutschland per personalisiertem Verhältniswahlrecht gewählt. Das Element der Personenwahl in der Verhältniswahl bedingt komplizierte Regelungen von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Entscheidend für das Verhältnis der Fraktionen im Parlament ist die zweite Stimme, aus deren Gesamtzahl die Größe der Fraktionen bestimmt wird. Die Aufgaben eines Parlamentariers als einem unter vielen an der parlamentarischen Gesetzgebung bzw. der Opposition Mitwirkenden unterscheiden sich fundamental von der Arbeit eines Bürger- oder Oberbürgermeisters, der in seiner Doppelfunktion Verwaltungschef und Vorsitzender des Stadtrates Gesicht und Oberhaupt einer Stadt ist. Mit dem Hinweis auf die für die Direktwahl von Landtags- und

Bundestagsabgeordneten nötige relative Mehrheit wird also sowohl der fundamentale Unterschied der Aufgaben wie auch der fundamentale Unterschied der zu Grunde liegenden Wahlrechtssysteme verkannt.

Nicht im Änderungsantrag, aber in der öffentlichen Debatte häufiger angeführt wird das Argument der vermeintlich überflüssigen Kosten für den zweiten Wahlgang. Bei einem zweiten Wahlgang fallen höhere administrative Bemühungen an, die zwangsläufig zu höheren Kosten führen. Mit dem gleichen Argument könnte man auch auf die Direktwahl an sich, streng genommen auch auf sämtliche Wahlen für kommunale Vertretungen verzichten; jede Wahl kostet Geld. Demokratie darf aber keine Kostenfrage sein; das Einsparen von Kosten darf nicht zulasten der demokratischen Legitimation gehen. Ansonsten wird der weitere Verlust der ohnehin zurückgehenden Bindung zwischen Wählern und Gewählten die Konsequenz sein.

Schlagkräftig ist das Kostenargument nur dann, wenn ein mit der Legitimationskraft der Stichwahl vergleichbares Wahlverfahren zur Verfügung gestellt wird. Hier kann das Kostenargument dann ausschlaggebender Entscheidungsgrund für das eine und gegen das andere Wahlverfahren sein.

4) Alternativen zur ersatzlosen Abschaffung der Stichwahl

Betrachtet man die Alternativen zum vorliegenden Änderungsantrag, so wird deutlich, dass der Antrag deutlich hinter den Möglichkeiten bleibt. Denn es wäre durchaus möglich, die Vorteile einer Stichwahl mit den Vorteilen eines Wahlrechts mit nur einem einzigen Wahlgang – bei gleichbleibender demokratischer Legitimation. Damit würden wesentliche Argumente der antragstellenden Fraktionen, das Kostenargument und das Akzeptanzargument, aufgegriffen.

Mehr Demokratie sieht zwei alternative Möglichkeiten anstelle der ersatzlosen Abschaffung der Stichwahl:

a) **Zustimmungswahl**

Bei der Zustimmungswahl haben die Wähler die Möglichkeit, für beliebig viele Kandidaten zu stimmen. Es kann nicht nur der in der Gunst der einzelnen Wähler vorne liegende Kandidat gewählt werden; wählbar sind alle Kandidaten, die akzeptabel erscheinen. Gewählt ist der Kandidat mit den meisten Stimmen.

Insgesamt ist das Wahlsystem leicht verständlich und einfach auszuzählen, der beliebteste Kandidat gewinnt und nicht der, der am meisten polarisiert. Eine „strategische Unehrlichkeit“ der Wähler wird verringert. Denn entgegen einer Wahl mit nur einem Wahlgang und einer Stimme werden die Wähler bei diesem Wahlrecht nicht gezwungen wider ihrem Willen das "kleinere Übel" eines mehrheitsfähigen Kompromisskandidaten zu wählen, damit nicht ein noch unbeliebterer Bewerber siegt. Bei der Zustimmungswahl können die Wähler diesen und/oder ihren tatsächlichen Favoriten wählen. Damit wird auch die strategische Benachteiligung von weniger favorisierten Kandidaten beseitigt.

b) **Integrierte Stichwahl** (auch Rangfolgesystem oder Instant Run Off System)

Bei der integrierten Stichwahl handelt es sich um eine absolute Mehrheitswahl mit Rangfolgenbestimmung in nur einem Wahlgang.

Zum Wahlprozess selbst: die Wähler kennzeichnen auf dem Stimmzettel die Kandidaten in der Reihenfolge ihrer persönlichen Präferenzen mit aufsteigenden Zahlen. Der bevorzugte Kandidat erhält die Ziffer 1, die an zweiter Stelle präferierte Kandidat die Ziffer 2, die Drittpreferenz die Ziffer 3 usw. Es liegt dabei im Ermessen des Wählers, ob er alle oder nur einen Teil der Kandidaten durchnummeriert. Er kann sich auch darauf beschränken, einen einzigen Kandidaten zu kennzeichnen.

Bei der Auszählung werden zunächst nur die Erstpräferenzen der Wähler berücksichtigt. Erreicht hierbei kein Kandidat die absolute Mehrheit, kann mit Hilfe der nachfolgenden Präferenzen ermittelt werden, wie die Wähler sich bei einer Stichwahl entscheiden würden, ohne dass ein zweiter Wahlgang durchgeführt werden muss. Stattdessen wird nacheinander jeweils der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus dem Rennen genommen. Die Stimmen seiner Wähler werden den verbliebenen Kandidaten zugesprochen, die von diesen Wählern

als nachfolgende Präferenz angegeben sind. Stimmzettel, die keine nachfolgende Präferenz mehr enthalten, werden aus dem Rennen genommen. Dieser Vorgang wird so lange wiederholt, bis ein Kandidat über eine absolute Mehrheit der noch im Rennen befindlichen Wählerstimmen verfügt.

International zur Anwendung kommt das Rangfolgesystem in leicht abgewandelter Form bei der Wahl des irischen Parlaments.

5) Fazit

Der Schaden, der von der ersatzlosen Abschaffung der Stichwahl ausgeht, scheint in den Augen von Mehr Demokratie deutlich höher als die aufgeführten Vorteile einer Abschaffung der Stichwahl.

Mehr Demokratie empfiehlt daher, dem Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP nicht zu folgen. Statt einer Abschaffung der Stichwahl scheint die Einführung der Integrierten Stichwahl oder der Zustimmungswahl der bessere Weg, zumal dadurch die vorgetragenen Argumente der antragstellenden Fraktionen aufgenommen werden ohne dass die durch die Abschaffung der Stichwahl eintretenden gravierenden Nachteile zu Tage treten.

Trotz eigener Vorschläge ist Mehr Demokratie der Auffassung, dass die Landtagsfraktionen Wahlrechtsänderungen stets im breiten Konsens und nach eingehender Beratung in einem eigenen Gesetzentwurf beschließen sollten; dies auf Grund des nahe liegenden Vorwurfs, hierbei vor allen Dingen eigene Interessen im Blick zu haben. Insbesondere ist dies vor dem Hintergrund geboten, dass es sich dabei um die dritte Änderung des Wahlmodus in Folge handeln würde. Schon aus diesem Grund empfiehlt Mehr Demokratie den Änderungsantrag zur Abschaffung der Stichwahl abzulehnen.