

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/1178**

A02, A05



in den Räten NRW

GAR NRW
Kommunalpolitische
Vereinigung

Oststr. 41-43
40211 Düsseldorf

Tel 0211-38476 - 0
Fax 0211-38476 - 19

info@gar-nrw.de
www.gar-nrw.de

Volker Wilke
Geschäftsführung
0211-38476-13
wilke@gar-nrw.de

GAR NRW – Oststr.41-43 - 40215 Düsseldorf

Herr
Hans-Willi Körfges (MdL)
Vorsitzender des Ausschusses für
Heimat, Kommunales, Bauen und
Wohnen des Landtags NRW
Postfach 10 11 34

40002 Düsseldorf

Düsseldorf, 2. Februar 2015

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiter wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 17/3776) i.V. mit dem Änderungsantrag der Fraktion CDU und der Fraktion FDP im Landtag NRW (Drs. 17/4305)

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zu der Anhörung des Ausschusses am 15. Februar 2019 zum vorgelegten Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 17/3776).

Die Landesregierung legt einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vor. Die Veränderungen betreffen folgende Punkte:

- Verhüllungsverbot für Mitglieder von Wahlorganen.
- Fristverlängerung für die Verringerung der Mandatszahl bzw. Verkleinerung des eigenen Gremiums.
- Kommunalwahl kann auch im September 2020 stattfinden (vorletzter Monat der Wahlperiode), im Oktober sind Herbstferien in NRW.
- Umsetzung VGH Urteil zur Sperrklausel (BZV und RVR bleibt bei 2,5%).
- Verzicht auf Annahmeerklärung der Bewerber*innen zur Wahl.
- Verfahrensregelung für gemeinsamen Wahlvorschlag von Parteien zur Wahl Bürgermeister/ Landräte.
- Neuer Abschnitt zur Wahl der Verbandsversammlung des RVR im Kommunalwahlgesetz, erstmalig wird die Verbandsversammlung direkt durch die Bürger*innen gewählt.

Zu den genannten Punkten gibt es aus unserer Sicht keinen Änderungsbedarf. Zur geplanten weitgehende Streichung der 2,5 %-

SSK Düsseldorf

IBAN 90 300 501 1000 470221 57

BIC DUSS DE DD XXX

Steuernummer 133/5907/3083

Sperrklausel bei den Kommunalwahlen ist anzumerken, dass die jetzt beabsichtigte Änderung den Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes NRW zur 2,5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen folgt. Mit Interesse wird von daher das Gutachten erwartet, das das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW zur Frage der Erforderlichkeit einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen beauftragt hat. Mit dem Gutachten besteht die Chance die zunehmenden Fragmentierung der Räte, der Bedeutungsverlust von Parteien und die zunehmenden funktionalen Defizite in den Räten und Kreistagen zu untermauern.

Zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP mit den beiden Punkten

1. Einteilung Wahlbezirke unter Nichtberücksichtigung von Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft
2. Abschaffung Stichwahl zu den (Ober-) Bürgermeister und Landratswahlen

wird der zweite Punkt **Abschaffung Stichwahl** des Änderungsantrags kritisch gesehen.

Die Stichwahl wurde 1994 von einer SPD-Alleinregierung eingeführt und 2007 mit einer CDU/FDP Mehrheit wieder abgeschafft. Unter einer rot-grünen Minderheitsregierung wurde sie dann 2011 mit den Stimmen von FDP und Linken wieder eingeführt.

„Wir halten die Einführung der Stichwahl für sehr wichtig und unterstützen dieses Vorhaben. Die Bürgerinnen und Bürger müssen das Recht erhalten, wenn bei mehreren Kandidaten keiner die absolute Mehrheit erhalten hat, in einem zweiten Wahlgang sich zwischen den beiden aussichtsreichsten Bewerbern entscheiden zu können.“ (Stellungnahme der VLK vom 15.03.2011)

Als Grund für die geplante Abschaffung der Stichwahl 2007 enthielt der damalige Gesetzesentwurf nur diesen dürftigen Satz (NRW-LT-Drs. 14/3977, S. 36): "Bei bisherigen Stichwahlen lag die Wahlbeteiligung häufig deutlich niedriger als bei der ersten Wahl (vgl. Antwort der Landesregierung LT-Drs. 14/568)."

Der Landtagsabgeordnete Horst Engel (FDP) resümierte über die Abschaffung der Stichwahl 2007 und der Wiedereinführung im Jahr 2011: *„In der erfolgreichen schwarz-gelben Koalition war die Zustimmung zur Abschaffung der Stichwahl ein Kompromiss. Das wissen die Akteure. Dies war aus unserer Sicht sicherlich auch kein Fehler, aber auch nie unser ausdrücklicher Wunsch, zumal Nordrhein-Westfalen –das ist hier auch richtigerweise gesagt worden –ohnehin das einzige Bundesland ohne Stichwahlverfahren ist. /Zuruf Minister Ralf Jäger: Neben Nordkorea!“* (Plenarprotokoll 15/33 S.3196).

Der Verfassungsgerichtshof NRW kommt in seinem Urteil vom 26.05.2009 zu dem Ergebnis, dass die Wahl der Bürgermeister/innen und

Landräte in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit keine Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats verletzt. Das Gericht ergänzt aber auch, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Wahlen über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt. Auf das Wesentliche reduziert heißt das: Man kann das so machen, man muss es aber nicht. Vielmehr gibt es noch den Hinweis des Gerichts, das der Gesetzgeber gehalten ist, die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermag.

Ein Blick auf die kommunalwahlrechtliche Praxis in den Bundesländern zeigt den nahezu einhelligen Befund, dass der Gesetzgeber bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte entgegen des vorliegenden Änderungsantrages der Fraktionen von CDU und FDP die absolute Mehrheitsregel als Grundtypus der Mehrheit favorisiert. So findet sich in einer Vielzahl der Bundesländer ein Stichwahlsystem.

Den urgewählten Bürgermeistern und Landräten kommt nach der nordrhein-westfälischen Kommunalverfassung eine hervorgehobene Stellung zu. Als Hauptverwaltungsbeamte führen sie die Gemeindeverwaltung. Als Vorsitzende obliegt ihnen die Leitung der Ratssitzung und sie vertreten ihre Gemeinde nach außen. Zudem repräsentieren sie die Gemeinde. Eine vergleichbare Rechtsstellung kommt dem Landrat zu. Die hohe Bedeutung des Amtes rechtfertigt durchaus ein Mehr an demokratischer Legitimation. Zumal durch den Wegfall der Stichwahl Kandidaten mit Stimmenanteilen unter 25% endgültig gewählt sein können. Ein Ergebnis, mit dem ein/e so gewählte Bürgermeister/in ohne Mehrheit gleichwohl für alle Bürger verantwortlich die Gemeinde leitet. Dies kommt einem demokratischen Substanzverlust gleich und hängt dem Amtausführenden während der gesamten Legislatur nach: Zu regieren ohne die Mehrheit der Bürger/innen hinter sich zu wissen.

Im Unterschied zu den Ratswahlen handelt es sich bei den Bürgermeisterwahlen nicht primär um eine politische Richtungs-, sondern um eine Personenwahl. Bei der relativen Mehrheitswahl werden die Wähler/innen dazu gezwungen, bereits im ersten Wahlgang "taktisch" zu wählen. Um mit der eigenen Stimme Einfluss auf die Wahlentscheidung zu nehmen, kann nicht der/die bevorzugte sondern die aussichtsreichen Kandidat/in gewählt werden. Offensichtlich ein Verfahren, das sowohl kleine Parteien benachteiligt als auch die tatsächlichen politischen Präferenzen von Wählern nur unzureichend abbildet. Kleine Parteien stellen aus koalitions-taktischen Gründen seltener eigene Kandidaten auf. Die Auswahl für die Wähler/innen wird dadurch reduziert und politische Lagerbildung verfestigt.

Für die Beibehaltung der Stichwahl spricht sicherlich, dass sich die gewählten Kandidaten auf eine höhere Legitimation und auf eine stärkere politische Partizipation berufen könnten. Die Wahl einer Bewerberin oder eines Bewerbers sollte durch eine möglichst große Anzahl der Wahlberechtigten erfolgen. Nur mit einer Stichwahl wird am Ende auch sichergestellt, dass der Gewinnende der Stichwahl sich auf eine absolute Mehrheit berufen kann. In einem System von fünf oder sechs Parteien ist es so, dass die jeweils stärkste Partei sich mit ihrem Kandidaten

durchsetzen kann – und die Mehrheitssituation gar nicht mehr abgebildet wird, wenn man nicht mehr in die Stichwahl hineingeht. Für die Demokratie ist es nur gut, wenn im ersten Wahlgang mehrere unterschiedliche Positionen präsentiert werden, bevor in einer Stichwahl die endgültige Entscheidung für eine Person falle. Es stellt sich schon die Frage: Will man wirklich, dass bei sieben oder acht Kandidaten am Ende jemand mit 20 Prozent der abgegebenen Stimmen gewählt wird, die am Ende bei einer Wahlbeteiligung von 50% nur noch 10 Prozent der Wahlberechtigten entsprechen? Oder will man, dass eine Person der Verwaltung vorsteht, die oder der wenigstens formal von mehr als der Hälfte der letztlich zur Wahl Gehenden akzeptiert wird – auch wenn dies vielleicht nur 20 Prozent der Wahlberechtigten sind. Nur die Stichwahl gibt die Gewähr dafür, dass der oder die Gewählte den Willen der Mehrheit der Wählenden verkörpert. Denn Zweifellos kann sich ein mit absoluter Mehrheit gewählte/r Bürgermeister/in auf breitere Zustimmung stützen als eine nur mit relativer Mehrheit gewählte Person.

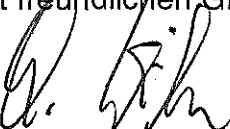
Bei sinkenden Wahlbeteiligungen und einem relativen Mehrheitswahlrecht und die faktische Legitimation des Hauptverwaltungsbeamten, die sich auf die Unterstützung durch eine kleine Minderheit der Bevölkerung bezieht, gibt es Anlass zur Diskussion, welche Legitimation ein/e gewählte/r Hauptverwaltungsbeamte/r im Konfliktfall gegenüber der ebenfalls durch Urwahl legitimierten Kommunalvertretung besitzt.

Aufgrund der herausgehobenen Stellung des Bürgermeisters im kommunalen Entscheidungssystem halten wir die Entscheidungsregel der Wahl mit absoluter Mehrheit für angemessener. Diese Entscheidungsregel muss, falls die absolute Mehrheit in der Hauptwahl nicht erreicht wird, mit einer Stichwahl gekoppelt werden. Der wichtigste Vorteil der Stichwahl liegt darin, dass die Stichwahl in Fällen, in denen es in der Hauptwahl keine eindeutige Wahlentscheidung gab, einen Entscheidungsmechanismus zur Verfügung stellt, der vor allem durch die Reduktion des Kandidatenangebotes ein klare Entscheidung herbeiführt.

Kostenargumentationen, die auf den personellen und finanziellen Aufwand für die Organisation bzw. Durchführung eines zweiten Wahlgangs abzielen, greifen u.E. zu kurz. Generell sollten Verfahren der Demokratie und wirtschaftliche Kostenerwägungen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Überlegenswert wäre, ob im Rahmen einer (Präferenz-) Wahl sich die Stichwahl quasi in den 1. Wahlgang integrieren ließe. Bei diesem Verfahren ist nur ein Wahlgang nötig und die gewinnende Person erreicht eine absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Mit freundlichen Grüßen



Volker Wilke