



Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.) Hauptausschuss (25.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15. Februar 2019

Düsseldorf – Haus des Landtags

15:00 Uhr bis 17:40 Uhr

Vorsitz: Hans-Willi Körfges (SPD)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkte und Ergebnis:

Vor Eintritt in die Tagesordnung

hier: Antrag zur Geschäftsordnung

3

Die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen haben mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen bei Enthaltung der Fraktion der AfD den Antrag von SPD und Grünen, den Änderungsantrag Drucksache 17/5082 heute in der Anhörung nicht zu behandeln, abgelehnt.

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften

9

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/3776

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)

15.02.2019

Hauptausschuss (25.)

49. Sitzung (öffentlich)

Änderungsantrag
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 4305

Änderungsantrag
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/5082

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

* * *

Stand: 19.02.2019

Anhörung von SachverständigenSitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
und des Hauptausschusses**"Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes
und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften"**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3776

Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/4305

Änderungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP, Drucksache 17/5082

am Freitag, dem 15. Februar 2019

15.00 Uhr, Raum E 3 D 01

Tableau

eingeladen	Redner/in Weitere Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Helmut Dedy Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	Dr. Uda Bastians Regine Meissner	17/1183
Dr. Bernd Jürgen Schneider Städte- und Gemeindebund Nordrhein- Westfalen Düsseldorf	Andreas Wohland Dr. Cornelia Jäger	
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	Dr. Marco Kuhn	
Klaus-Viktor Kleerbaum Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e.V. Recklinghausen	Markus Klaus	17/1209
Bernhard Daldrup Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	Rajko Kravanja	17/1186

eingeladen	Redner/in Weitere Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Joachim vom Berg Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	Kai Abruszat Joachim vom Berg	nein
Volker Wilke Grüne/Alternative in den Räten NRW e.V. Düsseldorf	nein	17/1178
Prof. Dr. Hinnerk Wißmann Kommunalwissenschaftliches Institut Westfälische Wilhelms-Universität Münster	Prof. Dr. Hinnerk Wißmann	17/1195
Prof. Dr. Frank Baetge Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW Köln	Prof. Dr. Frank Bätge	17/1194
Manfred Müller Kreis Paderborn Paderborn	Dr. Ulrich Conradi	17/1201
Prof. Dr. Martin Morlok Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Düsseldorf	Prof. Dr. Martin Morlok	17/1203
Bernd Essler Fraktion der AfD im Rat der Stadt Düren Düren	Bernd Essler	17/1152
Pit Clausen Stadt Bielefeld Bielefeld	Pit Clausen	17/1153

eingeladen	Redner/in Weitere Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Alexander Trennheuser Mehr Demokratie e.V. Köln	Alexander Trennheuser	17/1164

WEITERE STELLUNGNAHME	
Bürgermeister Henning Schulz Stadt Gütersloh, Gütersloh	17/1168
Dr. Thomas Siwik Köln	17/1190

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/3776

Änderungsantrag
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 4305

Änderungsantrag
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/5082

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich darf dann in die Anhörung eintreten.

Zum Ablauf der Anhörung will ich Ihnen mitteilen, dass wir uns – wie üblich in diesem Ausschuss bei umfangreichen Anhörungen – darauf geeinigt haben, dass die Sachverständigen zu Beginn der Anhörung keine ausführlichen Eingangsstatements abgeben sollen, weil wir – ich denke, zu Recht – bei einem solchen Thema davon ausgehen, dass sich alle Abgeordneten über die schriftlichen Stellungnahmen ausführlich informiert haben.

Darüber hinaus zum Ablauf der Anhörung: Ich werde gemäß der Vereinbarung im Kreis der Obleute in der Reihenfolge der Größe der Fraktionen den Fraktionen jeweils das Wort erteilen. Die Fraktionen können dann an einzelne Sachverständige bis zu drei Fragen stellen. Ich würde darum bitten, wenn das inhaltlich möglich ist, dass die Sachverständigen auch aufgrund der Gott sei Dank großen Anzahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Anhörung versuchen, sich innerhalb von fünf Minuten zu den einzelnen Fragen zu äußern. Es ist allerdings wegen der Komplexität der Materie durchaus möglich, dass man eine längere Zeit in Anspruch nimmt.

Ich darf die Kolleginnen und Kollegen um Wortmeldungen bitten. – Für die CDU hat sich gerade Herr Hoppe-Biermeyer zu Wort gemeldet. Herr Hoppe-Biermeyer.

Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Sachverständige, vielen Dank, dass Sie sich heute für uns die Zeit nehmen. Bei dem Wetter ist das nicht selbstverständlich. Ich habe in das Tableau geschaut. Wir haben eine ganze Reihe von Sachverständigen aus Düsseldorf und Köln, aber auch einige aus Ostwestfalen-Lippe dabei. Ich weiß, dass da

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

der Weg nicht ganz so kurz ist. Danke schön dafür, dass Sie sich heute für uns die Zeit nehmen. Auch Danke schön für die sehr, sehr ausführlichen Stellungnahmen, die Sie bereits im Vorfeld abgegeben haben.

Zum Warmwerden würde ich gerne mit einer Frage beginnen, die ich an alle Sachverständigen richte. Es geht zwar um das Kommunalwahlgesetz, aber im Mittelpunkt wird wohl heute, wenn ich den Nachmittag richtig voraussehe, die Stichwahl stehen. Dazu hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in einem Urteil vom 26. Mai 2009 entschieden, dass der Wegfall der Stichwahl bei den Bürgermeister- und Landratswahlen mit der Landesverfassung vereinbar ist. Er hat gesagt, die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit ist ausreichend demokratisch legitimiert. Ich zitiere dazu den Leitsatz 2 aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 26. Mai 2009. Da heißt es:

Die in § 46 c Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW geregelte Direktwahl der Bürgermeister und Landräte in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit trägt auf der Basis der vom Gesetzgeber zugrunde gelegten tatsächlichen und normativen Grundlagen dem Erfordernis demokratischer Legitimation ausreichend Rechnung.

Meine Frage dazu lautet: Wie bewerten Sie den Wegfall der Stichwahl vor dem Hintergrund einer so eindeutigen Aussage des Verfassungsgerichtshofs?

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Das war die erste Frage der CDU in dieser Runde. Ich frage, wer weitere Fragen hat.

(Zuruf von Christian Dahm [SPD])

– Nein, ich habe doch eben gesagt, es können bis zu drei Fragen gestellt werden. – Herr Kollege Dahm.

Christian Dahm (SPD): Ich bitte um Nachsicht, Herr Vorsitzender. – Meine sehr geehrten Damen und Herren Sachverständige, auch von uns ein herzliches Dankeschön, dass Sie an diesem Freitagnachmittag Ihre Teilnahme sicherstellen und für die umfangreichen Stellungnahmen, die uns zugegangen sind.

Meine erste Frage richtet sich an die drei Verfassungsrechtler, Herrn Professor Bätge, Herrn Professor Morlok und Herrn Professor Wißmann. In Ihren Stellungnahmen gehen Sie ausdrücklich darauf ein, dass der vorgelegte Änderungsantrag nach Ihren Vorstellungen nicht verfassungsgemäß, sondern verfassungswidrig ist. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie das heute gerade vor dem Hintergrund der Chancengleichheit und des Erfolgswerts der Stimme noch einmal darlegen können.

Meine zweite Frage richtet sich auch an die drei Verfassungsrechtler. Herr Kollege Hoppe-Biermeyer, übrigens geht der Leitsatz des Verfassungsgerichtshofs noch ein bisschen weiter. Er sagt nämlich sehr deutlich, dass der Gesetzgeber, nämlich wir als

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Landtag Nordrhein-Westfalen, aber auch die Exekutive eine Beobachtungspflicht sowie auch eine Begründungs- und Sorgfaltspflicht haben. Daher bitte ich, dass die drei Verfassungsrechtler noch einmal darauf eingehen, ob der Sorgfalts- und Begründungspflicht mit diesem Änderungsantrag ausreichend Genüge getan ist.

Herr Vorsitzender, meine dritte Frage richte ich an die Professoren Bätge, Morlok und Wißmann, an den Oberbürgermeister der Stadt Bielefeld, die SGK, die kommunalen Spitzenverbände, Bürgermeister Kravanja und Mehr Demokratie. Es wird immer wieder zur Stichwahl die Behauptung angeführt, dass es eine niedrigere Wahlbeteiligung gibt und verbunden mit der Stichwahl erhebliche Kosten anfallen. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie darauf eingehen würden.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann hat jetzt Herr Höne für die FDP das Wort, wenn ich das richtig sehe.

Henning Höne (FDP): Zum jetzigen Zeitpunkt keine Fragen, Herr Vorsitzender.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann hat Herr Mostofizadeh die Möglichkeit, weitere Fragen zu stellen.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Es wundert mich nicht, dass Herr Kollege Höne keine Fragen hat. Nach meiner Ansicht wird im Gesetzgebungsverfahren möglicherweise genau dieser Punkt von zentraler Bedeutung werden können.

Zunächst einmal ganz herzlichen Dank für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass Sie so umfangreich Stellung genommen haben. Ich finde, das ist in spannender Weise insbesondere zum Leitsatz 4 des Verfassungsgerichtsurteils von vor gut zehn Jahren geschehen. Dazu haben Sie erhellende Punkte gegeben. Ich danke Ihnen auch ganz herzlich, dass Sie uns heute zur Verfügung stehen, weil ich glaube, wir müssen das eine oder andere diskutieren.

Deshalb würde ich gerne mit folgender Frage starten – die würde ich gerne an die kommunalen Spitzenverbände, an die juristischen Sachverständigen, aber auch an diejenigen, die Hauptverwaltungsbeamte in ihren jeweiligen Gebietskörperschaften sind, richten –: Was halten Sie vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Wahlrechtsänderungen, die vorgelegt worden sind? Dies insbesondere im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit und welche Auswirkungen das auf Bürgermeisterinnen- und Bürgermeistereiwahlen hat, die noch im Mai anstehen, aber auch auf weitere Vorgänge, die zum Beispiel in Bezug auf die Vertreterwahlen, die spätestens ab dem 1. August möglich sind. Wie schätzen Sie das ein? Welche Folgen hätte das Gesetz, wenn es so käme, wie es vorgeschlagen wird, auf die kommunalen Verwaltungen und möglicherweise insgesamt auf die Rechtmäßigkeit der Kommunalwahlen im nächsten Jahr?

Der zweite Punkt, der mich interessieren würde, bezieht sich auf den eben schon angesprochenen Leitsatz 4 der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, der, wie

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

eben schon richtig zitiert worden ist, darauf abstellt, dass man die jeweiligen Umstände der Wahl berücksichtigen muss. 2009 ist nicht 2019. Dazwischen haben diverse Kommunalwahlen, Bürgermeisterinnen- und Bürgermeisterwahlen sowie Landratswahlen stattgefunden. Es hat sich auch – ich sage einmal – in der Gesetzgebung das eine oder andere getan.

Wir haben inzwischen mehrere kleine Anfragen an die Landesregierung gestellt. Eine Antwort darauf ist mir gestern vom zuständigen Innenminister Reul zugestellt worden. Den anderen Kolleginnen und Kollegen wahrscheinlich noch nicht, weil sie noch keine Drucksachen-Nummer trägt. Es ist ein übliches Verfahren im Landtag, dass die Antragsteller die Antwort ein bisschen vorher bekommen. Deshalb kann ich aus dieser Antwort einen Satz zitieren. An den Antworten auf die Fragen werden Sie erkennen, dass die Fragen meines Erachtens nicht sauber beantwortet wurden. Es wurden lediglich die Wahlergebnisse dargestellt und die verlangten Auswertungen vorgenommen. Wie viele Wahlberechtigte gab es? Die ganzen Fragestellungen, was mehr Demokratie sein kann, hat der Innenminister nicht ausgewertet. Er sagt aber folgenden bemerkenswerten Satz:

Bei der Zusammenstellung wurden für den Vergleich die Wahlen von Hauptverwaltungsbeamten in den fallstarken Jahren 2014 und 2015 (und nicht 2015 und 2016 [...]) herangezogen. IT.NRW hat insoweit darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse von eventuell nach dem 9.11.2015 durchgeführten Wahlen und Stichwahlen hier nicht aufgeführt sind. Diese werden erst im Rahmen der Vorbereitung der Ergebnisdarstellung der allgemeinen Kommunalwahlen 2020 erfasst.

Normalerweise müsste ich jetzt die Antragsteller fragen, auf welcher empirischen Basis sie ihren Änderungsantrag gestellt haben. Da ich das heute nicht kann oder es zumindest nicht üblich ist und ich wahrscheinlich keine Antwort bekommen würde, richte ich an alle anderen, die sich dazu bemüßigt fühlen, darauf zu antworten, die Frage, wie sie dieses Vorgehen der Koalitionsfraktionen bei diesem Änderungsantrag bewerten.

Vielen Dank erst einmal.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Die AfD-Fraktion hat das Wort.

Andreas Keith (AfD): Auch von unserer Seite aus vielen Dank für die umfangreichen Stellungnahmen und dass Sie uns heute mit Ihrer Expertise zur Verfügung stehen und auf unsere Fragen antworten können.

Ich habe eine Frage an Herrn Professor Morlok, Herrn Essler, Herrn Professor Bätge, Herrn Professor Wißmann und an die kommunalen Spitzenverbände. Ich werde mich etwas kürzer fassen als meine Vorredner. Unsere Frage lautet: Ist nach Ihrer Ansicht die Stichwahl ein Instrument zur Sicherung unserer Demokratie? Welche weiteren Möglichkeiten sehen Sie, die Stichwahl attraktiver zu gestalten, wenn es denn so wäre? Wäre eine Einführung der integrierten Stichwahl eine Lösung dafür?

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Damit haben alle Fraktionen in der ersten Runde die Möglichkeit gehabt, Fragen an die Sachverständigen zu richten. Ich darf zunächst Frau Dr. Bastians für den Städtetag Nordrhein-Westfalen um eine Beantwortung der Fragen bitten. Es sind einige Fragen an alle Sachverständigen gestellt worden:

Dr. Uda Bastians (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank für das Wort. – Herr Hoppe-Biermeyer hat gefragt, wie wir den Wegfall der Stichwahl vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs bewerten. Sie haben das Urteil vollkommen korrekt zitiert. Als Städtetag haben wir zu der Abschaffung an sich aber keine Meinung, sodass ich die Frage im Moment leider weiterreichen muss.

Herr Dahm hat nach der niedrigen Wahlbeteiligung bei Stichwahlen und den geringeren Kosten gefragt. Nach unseren Erfahrungen ist es insgesamt schon so, dass die Wahlbeteiligung bei der Stichwahl niedriger ist. Wenn die Stichwahl wegfällt, fallen natürlich auch die Kosten für die Stichwahl weg. Ich bin mir allerdings nicht ganz sicher, ob ich da Ihre Frage richtig verstanden habe und das genau das ist, was Sie wissen wollten.

Zur Frage von Herrn Mostofizadeh: Den Zeitpunkt des Inkrafttretens haben wir in unserer Stellungnahme teilweise kritisiert. Das Wahlrecht muss praktikabel und rechtssicher sein. Das ist in unserer Demokratie einfach unerlässlich. Insofern haben wir an verschiedenen Stellen darauf hingewiesen, dass eine kurzfristige und übereilte Einführung, die laufende Verfahren betrifft, möglicherweise Schwierigkeiten gerade im Hinblick auf die Praktikabilität des ganzen Verfahrens aufwirft. Dazu haben wir konkrete leichte Veränderungsvorschläge unterbreitet. Wir würden uns natürlich freuen, wenn die aufgegriffen würden.

Der Vertreter der AfD hat nach der Stichwahl als Instrument zur Sicherung der Demokratie gefragt. Die Demokratie ist sicherlich auch durch eine Stichwahl zu sichern, aber es gibt natürlich auch viele andere Möglichkeiten. Mir ist nicht ganz klar, was Sie mit integrierter Stichwahl meinen. Daher kann ich Ihnen das im Moment leider nicht beantworten.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann darf ich Frau Dr. Jäger für den Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen um ihre Stellungnahme bitten. Herr Wohland ist wegen Erkrankung leider nicht in der Lage, an der Anhörung teilzunehmen. Frau Dr. Jäger, bitte.

Dr. Cornelia Jäger (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich danke auch sehr herzlich für die Einladung zu dieser Anhörung. Für den Städte- und Gemeindebund kann ich an dieser Stelle folgende Ausführungen machen: Wir hatten eine intensive politische Diskussion zu dem Thema im Verband. Die haben wir auch schon zu den Vorgängerregelungen geführt, als die Stichwahl schon einmal abgeschafft wurde. Dementsprechend wurden bei uns im Rechtsausschuss die Argumente, die für beide Seiten sprechen, intensiv

ausgetauscht. Man hat aber kein wirklich einheitliches Meinungsbild herstellen können, sondern eher die Tendenz geäußert, dass man eine Abschaffung wohl begrüßen würde.

Wir haben natürlich auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW zur Kenntnis genommen. Auf der Basis stimmt es natürlich, dass darin Ausführungen gemacht wurden, warum es grundsätzlich möglich ist, eine Stichwahl abzuschaffen und das verfassungsgemäß sein kann. Dazu würde ich aber an den juristischen Sachverstand hinter mir verweisen und die Rechtswissenschaftler bitten, dazu Ausführungen zu machen.

Zu den Fragen von Herrn Dahm zur niedrigeren Wahlbeteiligung und zu den Kosten kann ich mich meiner Vorrednerin, Frau Dr. Bastians, anschließen. Ja, es stimmt, dass bei der Stichwahl im Regelfall weniger Personen wählen als bei einer Hauptwahl. Es stellt sich allerdings die Frage – das müssten Politikwissenschaftler bewerten –, inwieweit das wirklich von Relevanz ist. Es liegt vielleicht in der Natur der Sache, dass weniger Personen wählen.

Zum Kosten- und Verwaltungsaufwand ist natürlich zu sagen, dass ein Mehraufwand entsteht, wenn man einen zweiten Wahlgang und nicht nur einen Wahlgang durchführt, aber das ist eine Abwägungsfrage, was Demokratie kosten darf.

Der Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat eine Frage zum Zeitpunkt des Inkrafttretens gestellt. Dazu möchte ich noch ein paar Ausführungen machen. Es ist derzeit sowohl im Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes als auch im Änderungsgesetz geplant, dass das Ganze direkt nach dem Tag der Verkündung in Kraft treten soll. Darin sehen wir gewissermaßen eine Problematik.

Einmal vor dem Hintergrund, dass es im März noch eine Bürgermeisterwahl in der Stadt Gronau gibt. Parallel zur Europawahl wird es noch Wahlen in Lage und in Stolberg geben. Das bedeutet, dass in diesen Kommunen natürlich die ganzen Vorbereitungen für eine Kommunalwahl schon laufen. Deshalb wäre der Appell an die Runde, gerade weil das schon laufende Verfahren sind – ich habe die politische Diskussion um die Stichwahl immer so verstanden, dass es insbesondere um die Kommunalwahl 2020 geht –, dass man da eine Übergangslösung schafft.

Es ist so, dass in den Kommunen jetzt schon bekanntgemacht wurde, dass am 26. Mai die Wahlen durchgeführt werden und voraussichtlich zwei Wochen später Stichwahlen stattfinden werden, falls dies erforderlich sein sollte. Unter diesen Vorgaben haben sich damals die Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl zum Bürgermeisteramt aufstellen lassen. Nach unserer derzeitigen Kenntnis sind nur diese beiden Städte davon betroffen, aber es kann sein, dass in der Zwischenzeit auch noch in einer anderen Stadt nachgewählt werden muss. Daher bitten wir, an dieser Stelle noch einmal darüber nachzudenken, ob man das Inkrafttreten auf den 1. September 2019 verlegen kann, weil ab dem Zeitpunkt können ohnehin keine Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Landräte mehr nachgewählt werden, da man dann bis zur nächsten Kommunalwahl 2020 warten muss.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Dann zum Thema „Stichwahl, ein Instrument zur Sicherung der Demokratie“. Ich würde auch sagen, es ist die Aufgabe von Politikwissenschaftlern, das umfassend zu bewerten. Es ist ein Instrument. Es kann aber auch andere Instrumente geben. Integrierte Stichwahl verstehe ich so, dass man schon beim ersten Aufschlag gleichzeitig für den Fall der Fälle, dass es zwei Kandidaten sind, entscheiden kann, für wen man sich entscheiden würde. Ich muss sagen, an der Stelle bin ich überfragt. Das ist natürlich ein denkbarer Weg. Da müsste man dann wahrscheinlich noch einmal grundsätzlich einsteigen.

So viel zunächst einmal von meiner Seite. Danke schön.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank, Frau Dr. Jäger. – Jetzt hat Herr Dr. Marco Kuhn für den Landkreistag Nordrhein-Westfalen das Wort. Herr Kuhn, bitte.

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Die Kolleginnen haben mir nicht viel übrig gelassen. Ich kann im Wesentlichen das unterschreiben, was gerade gesagt worden ist.

Bekräftigen möchte ich noch einmal den Gedanken mit der Übergangsregelung. Bitte wägen Sie das noch einmal, damit nicht die demnächst stattfindenden Wahlen unter anderen Voraussetzungen tatsächlich stattfinden müssen, als sie ursprünglich stattfinden sollten und als alle Beteiligten das zunächst gedacht hatten. Der Vorschlag von uns lautet ganz klar, 1. September wäre ein guter Zeitpunkt des Inkrafttretens.

Ich glaube, ich kann ansonsten die Fragen nach der Bewertung des Urteils aus dem Jahr 2009 und nach der integrierten Stichwahl gemeinsam beantworten und es da relativ kurz und mir einfach machen; denn wir haben das Ganze in den Gremien des Landkreistags intensiv debattiert. Mehrheitlich sind wir zu der Auffassung gekommen, dass wir die Abschaffung der Stichwahl befürworten. Daher kann und muss ich an der Stelle gar nicht mehr sagen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich bedanke mich. – Jetzt hat Herr Markus Klaus von der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU das Wort. Herr Klaus, bitte.

Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e. V.): Ich kann es mir relativ einfach machen und auf unsere Stellungnahme verweisen. Wir sehen das Urteil des Verfassungsgerichtshofs ausgesprochen positiv. Wir sehen auch, dass der Verfassungsgerichtshof festgestellt hat, dass die Abschaffung verfassungsgemäß ist. Wir halten das tatsächlich auch für zweckmäßig, was mit einer höheren Legitimation der dann Gewählten verbunden ist.

(Zurufe: Höhere?)

– Bei Abschaffung der Stichwahl.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich weise ausdrücklich auf die Möglichkeit hin, in einer weiteren Runde Nachfragen zu den Aussagen der Sachverständigen vorzunehmen. – Jetzt hat für die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik Herr Kravanja das Wort. Herr Kravanja, bitte.

Rajko Kravanja (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich schließe nahtlos an die Frage an, aber ich sehe das diametral anders. Ich glaube, die Abschaffung der Stichwahl führt zu keiner höheren Legitimation, sondern das Gegenteil ist der Fall. Ich glaube, dass bei einer Stichwahl ein Bürgermeister mit über 50 % gewählt wird und damit ein starkes Fundament gegenüber seinem Rat und gegebenenfalls gegenüber einem zersplitterten Rat hat. Das hat den Hintergrund, dass bei einem Bürgermeister mit gegebenenfalls einem Drittel der Stimmen im ersten Wahlgang durchgehend über fünf Jahre hinweg immer von einem Minderheitsbürgermeister die Rede ist. Wie will so ein Bürgermeister das Amt vernünftig ausführen? Insofern braucht es eine starke Legitimation gegenüber dem Rat. Ich glaube, das wird durch die Stichwahl deutlich gemacht.

Zudem gibt es auch die Möglichkeit, dass die Erst- und Zweitplatzierten tauschen. In einem Viertel der Fälle ist dies der Fall. Insofern steht auch eine demokratietheoretische Frage dahinter. In der Tat, bei den stattgefundenen Stichwahlen haben von 62 Stichwahlen 45 Stichwahlen das Ergebnis erbracht, dass diejenigen, die aus der Stichwahl als Sieger hervorgegangen sind, mit einer höheren absoluten Stimmenzahl aus der Stichwahl herausgegangen sind. Insofern macht all dies deutlich, dass genau das Gegenteil der Fall ist. Es braucht eine Stichwahl, um eine starke Legitimation gegenüber dem Rat zu haben. Stellen Sie sich einmal vor, Sie müssten fünf Jahre regieren und werden immer wieder als Minderheitenbürgermeister angezählt.

Dann steht noch die Frage von der SPD nach den Kosten der Stichwahl im Raum. Ich glaube, wenn wir anfangen, über Demokratiekosten zu reden, dann ist das das Ende der Demokratie. Insofern kostet Demokratie. Die Kosten für eine Stichwahl halten sich in Grenzen. Alles andere ist schon organisiert. Insofern kann das kein schlagkräftiges Argument sein, um eine Stichwahl abzuschaffen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens und die Folgen, die daraus resultieren, gefragt. Die Beurteilung der rechtlichen Folgen überlasse ich gerne den Kollegen Juristen. Ich kann Ihnen aber sagen, in welchem Verfahren wir uns gerade befinden. Als Verwaltung treffen wir schon die ersten Vorbereitungen für die Kommunalwahlen. Wir kommen gleich noch einmal zum Stichwort der Wahlkreise. All das wird uns vor massive Probleme stellen. Ich glaube, die Kommunen haben in den letzten Jahren gezeigt, dass sie viel können, aber wir müssen uns nicht noch mehr aufbürden als wir schon haben. Insofern kann ich ausdrücklich dafür plädieren, einen vernünftigen Zeitpunkt, einen guten Übergangszeitpunkt zu wählen, sofern man überhaupt zu einer Änderung bei der Stichwahl kommen sollte.

Die Frage nach der Datenbasis lasse ich auch unbeantwortet. Ich finde sie aber an der Stelle spannend.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich darf mich ganz herzlich bedanken. – Ich begrüße jetzt ganz besonders den ehemaligen Kollegen und jetzigen Bürgermeister, Herrn Abruszat, der allerdings als Vertreter der Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker die Fragen beantworten wird. Herr Abruszat, bitte.

Kai Abruszat (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V.): Herr Vorsitzender, lieber Herr Körfges, ganz herzlichen Dank. – Verehrte Abgeordnete, es ist schön, wieder einmal in diesem Saal zu sitzen und die Luft des kommunalpolitischen Ausschusses zu schnuppern. Das war eine schöne Zeit, an die man sich erinnert.

Ich glaube, ich bin nur von Herrn Kollegen Hoppe-Biermeyer gefragt worden. Das Thema „Stichwahl“ ist aus unserer Sicht verfassungsrechtlich natürlich möglich. Wir haben 2004, 2009, 2014/2015 jeweils unterschiedliche Rechtsgrundlagen gehabt. Dem Gesetzgeber steht eben ein entsprechender Ermessensspielraum zur Verfügung. Er kann von diesem Spielraum Gebrauch machen. Das soll hier geschehen.

Die Erfahrungen aus den Jahren 2014 und 2015 lehren, dass die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen erheblich sinkt. Das ist kein demokratieförderndes, kein legitimationsförderndes Moment. Das sehe ich anders als mein geschätzter Kollege Vorredner. Insofern ist es klug und richtig, die Entwicklung von Wahlbeteiligungen in den Blick zu nehmen. Das stärkt am Ende die Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten. Auf dieser Grundlage können wir der verfassungsrechtlich aufgeworfenen Frage mit Hinweis auf die ergangene Rechtsprechung zustimmen und sagen: Ja, die Abschaffung der Stichwahl ist nicht nur möglich, sondern auch geboten.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann komme ich zu den rechtswissenschaftlichen Sachverständigen. Zunächst darf ich Herrn Professor Dr. Wißmann bitten, Stellung zu den an Sie gerichteten Fragen zu nehmen.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität in Münster): Herzlichen Dank. – Den ersten Fragenkreis zur Stichwahl kann in folgenden Fragen zusammenfassen: Darf man das, und darf man das so? Anders gefragt: Besteht ein verfassungsprozessuales Risiko? Da würde ich sagen, zurzeit schon.

Zunächst darf ich einmal sagen: Natürlich gibt es eine Verfassungsautonomie der Länder. Deshalb gibt es die Möglichkeit, das Wahlsystem unterschiedlich auszugestalten.

Es ist auch richtig, dass der Blick auf andere Bundesländer sozusagen keine dogmatisch orientierende Wirkung hat, sondern eher die Orientierung an unterschiedlichen Erfahrungswerten ermöglicht.

Was uns das materielle Verfassungsrecht vorgibt, ist zu sagen, absolute Mehrheiten sind kein Selbstzweck. Mehrheit ist nicht immer nur als absolute Mehrheit denkbar, sondern Mehrheit muss in Bezug auf die jeweilige funktionale Situation gesehen wer-

den. Hier haben wir die Situation, dass es darum geht, dass der Hauptverwaltungsbeamte mit seiner demokratischen Legitimation ein funktionales Gegenstück zum Gemeinderat bildet und dieser Gemeinderat in seiner praktischen Arbeit eine Mehrheit benötigt, sodass eine gewisse Begründungspflicht entsteht, warum man für den Hauptverwaltungsbeamten die relative Mehrheit für ausreichend hält.

Ich glaube, diese Begründungspflicht ist das entscheidende Stichwort. Es ist mir immer etwas zu kurz zu sagen: Darf man das jetzt materiellrechtlich machen, ja oder nein? Nun sagen sie mal. – Wenn uns die letzten Jahrzehnte etwas gelehrt haben, dann das, dass die Verfassungsgerichte immer dann, wenn es um Fragen der Machtorganisation und der Staatsorganisation geht, einerseits Spielräume für Entscheidungen lassen, aber andererseits Transparenz und Begründung verlangen. Ich muss die meisten hier im Saal nicht daran erinnern, dass wir Ihnen das vor Ihrer Verfassungsänderung zu den Sperrklauseln auch schon gesagt hatten. Da haben Sie uns das nicht geglaubt.

(Heiterkeit bei der SPD und beim BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Wenn man heute die Zeitung aufschlägt, sieht man, das Bundesverfassungsgericht hat jetzt gerade entschieden, dass eine Gesetzesänderung, die im Vermittlungsausschuss gemacht wird, verfassungsrechtlich unzulässig ist, wenn sie nicht vorher im Parlament genauso schon Gegenstand der Beratungen war. Das heißt, wir können Sie darüber orientieren, dass die Verfassungsgerichte in diesen Fragen nicht einfach nur materiell denken, sondern, um das schöne Wort einzuführen, prozedural. Man braucht für ein ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren im Bereich der Staatsorganisation hinreichende Prozeduren. Dann kann man relativ viel. Dann ist Mehrheit am Ende auch Mehrheit. Sie müssen damit aber sozusagen vor das Plenum und vor den Souverän, das Volk, mit einer ausgearbeiteten Begründung treten.

Das hat das Urteil des Verfassungsgerichtshofs aus dem Jahr 2009 ausdrücklich gesagt. Geänderte Verhältnisse würden eine neue Beurteilung möglich machen. Das heißt, ich würde Ihnen raten, dass Sie sowohl empirisch als auch normativ eine erweiterte Begründung vorlegen und sich damit selbst auch noch einmal überprüfen, ob Sie das so machen wollen oder nicht. Ein Gesetzentwurf auf eineinhalb Seiten als Änderungsantrag könnte von dem Verfassungsgerichtshof sozusagen kritisch beäugt werden.

Das Zweite sind die Fragen zum Inkrafttreten usw. Geht das? Da würde ich tatsächlich sagen, da liegt der Ball bei den kommunalpolitischen Verbänden. Das sind Klugheitsfragen. Das muss hinhauen, aber das ist nicht verfassungsrechtlich eigenständig zu würdigen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Wißmann. – Jetzt hat Herr Professor Dr. Bätge das Wort.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich würde meine Stellungnahme so aufgliedern, dass ich zunächst einmal mit den Fragen zum Verfassungsgerichtshof anfangen.

In der Tat, ein Gericht entscheidet immer zu einem maßgeblichen Zeitpunkt, zu dem die entsprechenden normativen und tatsächlichen Bestimmungen vorliegen. Das war 2009 der Fall, als die Stichwahl, die 1994 nach der Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt worden ist, im Jahre 2007 abgeschafft worden war. 2009 kam dann die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs.

Zu diesem Urteil gibt es eine gewisse Besonderheit, die hinterher in der Interpretation immer wieder eine Rolle gespielt hat, nämlich dass der erforderliche sachliche Grund, den ein Gesetzgeber bei gesetzlichen Änderungen eigentlich immer hat, ausdrücklich in den Tenor aufgenommen worden ist. Er ist also nicht in die Gesetzesbegründung, sondern explizit als Leitsatz in den Tenor aufgenommen worden. Damit wurde im Grunde genommen klar, dass eine besondere Sensibilität bei Abschaffung der Stichwahl besteht; denn die Stichwahl hat einige Effekte, die auch im Urteil angesprochen worden sind.

Beispielsweise wird die politische Teilhabe des Bürgers eingeschränkt. Er hat eine Stimmrechtsoption weniger. Bestimmte Wähler, die insbesondere für kleinere Parteien, Wählergruppen und unabhängige Kandidaten ihre Stimmen abgeben, werden möglicherweise zu einem taktischen Wahlverhalten gezwungen, weil ihr Kandidat möglicherweise chancenlos ist. Daher wird dann sofort auf die Karte, auf den Kandidaten gesetzt, der Chancen hat. Der dritte Aspekt sind die eben schon angesprochenen Minderheitenbürgermeister. Wir hatten einige Fälle mit 26 %, die sich im Grunde genommen durch alle Wahlen in den Jahren 2009 und 2014/2015 durchgezogen haben. Es liegt inzwischen auch eine Auswertung zu den Wahlen in den Jahren 2014/2015 vor. Es gab viele Bürgermeister, die bei 27, 28, 29, um die 30 % gelandet sind. Das wurde nach den damaligen Bedingungen vom Verfassungsgerichtshof noch mitgetragen, aber es wurde dem Gesetzgeber eine Evaluierungspflicht aufgegeben.

Zum Jahr 2014, als wir im Mai die letzte allgemeine Kommunalwahl hatten, in der die meisten Bürgermeister und Landräte bereits mitgewählt worden sind, hat eine Evaluation durch das zuständige Fachministerium stattgefunden. Sie besagt im Grunde genommen, dass sich die positiven Aspekte der Stichwahl, die mittlerweile seit 2011 wieder eingeführt worden ist, letztendlich bestätigt haben. Es wurde seinerzeit auf mehreren Seiten dem kommunalpolitischen Ausschuss dargestellt, weshalb es Sinn macht, bei der Stichwahl zu bleiben. Wie gesagt, das war die Historie dazu.

Wenn man jetzt überlegt, einen sachlichen Grund für die Abschaffung der Stichwahl zu finden, wird es natürlich schwierig. Man müsste dann sehen, wie man diesen Widerspruch auflöst. Die letzten Kommunalwahlen waren die in den Jahren 2014/2015. Zumindest zu den Wahlen im Jahr 2014 ist bereits eine Evaluation durch das Fachministerium erfolgt, die dahin ging, die Stichwahl beizubehalten.

Dann kommt als nächster Punkt die Fragestellung nach der niedrigeren Wahlbeteiligung. Man muss hier etwas tiefer einsteigen, weil die Haupt- und die Stichwahl sind so konzipiert, dass sie im Grunde genommen eine Einheit bilden. Die Stichwahl findet nämlich nach den gleichen Wählerverzeichnissen wie die Hauptwahl statt. Dahinter steckt die Vermutung, dass die gleichen Wahlberechtigten, die sich im ersten Wahlgang noch nicht für eine Kandidatin oder einen Kandidaten mit absoluter Mehrheit entscheiden konnten, 14 Tage später noch einmal die Gelegenheit haben, unter den beiden Bestplatzierten eine Auswahl zu treffen. Wenn irgendwelche Leute wegziehen oder hinzuziehen, spielt das gar keine Rolle. Es sind die gleichen Wahlberechtigten. Deshalb ist man sich im Grunde genommen auch einig, dass man sagt, die Wahlbeteiligung bei der Hauptwahl wirkt quasi fort. In der ersten Wahl fand eine Vorauswahl zwischen den beiden Kandidaten statt, die sich in der Stichwahl fortsetzt.

Eine interessante Kennzahl, die eben schon angesprochen worden ist, ist der bei 70 bis 80 % festzustellende Anstieg der absoluten Stimmenanzahl. Das heißt, der Stichwahlgewinner kann in 70 bis 80 % der Fälle – in Niedersachsen waren es 70 %, hier in NRW 80 % – einen Anstieg der absoluten Stimmenzahl gegenüber dem Erstplatzierten beim ersten Wahlgang verzeichnen. Das ist sicherlich ein Parameter, der zur Stärkung der Legitimation des Bürgermeisters und des Landrats geeignet ist.

Der vierte Punkt erstreckte sich auf das Thema „Inkrafttreten“. In der Tat, es gibt mindestens drei Bürgermeisterwahlen am 26. Mai, dem Tag der Europawahl, und vorher noch eine. Ich wäre sehr vorsichtig, wenn man, nachdem die Kandidaten schon aufgestellt worden sind – da gibt es eine gewisse Vertrauensbasis letztendlich auch für die Bewerber –, solche systemrelevanten Änderungen noch vor diesen Bürgermeisterwahlen durchführt. Davon würde ich aus den genannten Gründen abraten.

Das Inkrafttreten ist sowieso ein Thema, das unabhängig von der Stichwahl zu sehen ist. Ich will das jetzt nicht vertiefen, aber vielleicht spielt das später bei der Einteilung der Wahlbezirke noch eine Rolle, zu der es schon viele Fragen von der gemeindlichen Ebene gibt. Die Wahlausschüsse sind jetzt schon terminiert. Sie alle warten auf das Ergebnis, welche Einteilungskriterien es für die Einteilung der Wahlbezirke gibt. Das kommt aber vielleicht später noch.

Ansonsten ist das Thema etwaiger Änderungen seit dem Urteil aus dem Jahr 2009 angesprochen worden. Dazu gibt es natürlich die Evaluierung der amtlichen Wahlergebnisse, aber es gab auch einige normative Änderungen, die man sicherlich auch einmal näher betrachten sollte. In der Tat gibt es keine Sperrklausel mehr. Die Parteienlandschaft ist vielgestaltiger geworden, sodass es auch dann, wenn man das System relative Mehrheit fahren würde, möglicherweise zu knapperen Stimmenergebnissen kommen könnte.

Des Weiteren gab es 2009 keine verbundene Wahl. Das heißt, da wurden die Bürgermeister länger gewählt als die Räte. Jetzt sieht die Situation wieder anders aus. Das heißt, wenn wir heute in eine Stichwahl gehen würden, würde der Wähler das Ergebnis der Kommunalvertretung für die kompletten fünf Jahre kennen. Dann würde er den

Vorsitzenden des Rates oder des Kreistags wählen. Das müsste auch einmal hinterfragt werden, weil der Verfassungsgerichtshof damals sehr stark auf die Entkopplung zwischen den Bürgermeistern und den Räten abgestellt hatte.

Herzlichen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen herzlichen Dank. – Dann darf jetzt Herr Dr. Conradi vom Kreis Paderborn die an ihn gerichteten Fragen beantworten.

Dr. Ulrich Conradi (Kreis Paderborn): Vielen Dank. – Meine Damen und Herren! Im Wesentlichen darf ich auf unsere Stellungnahme verweisen. Mir ist an dieser Stelle nur wichtig, abgesehen von der verfassungsrechtlichen Einschätzung – dazu gibt es berufener Sachverständige an diesem Tisch – auf die praktische Wirkung noch einmal hinzuweisen. Ich möchte nämlich auf die Frage einer Legitimationssteigerung durch eine Wahl eingehen.

Ich habe manchmal aus den Diskussionen, auch wenn ich im Vorhinein die Stellungnahmen gelesen habe, den Eindruck gewonnen, dass man davon ausgeht, allein aus dem Umstand heraus, dass eine zweite Wahl stattfindet, würde eine höhere Legitimation entstehen. Ich glaube, das ist nicht so der Fall. Der entscheidende Punkt ist für mich – das ist von einigen Vorrednern schon geäußert worden – das Thema der tatsächlichen Wahlbeteiligung nicht in Prozenten, sondern in absoluten Zahlen.

Ich nenne einen zweiten Gesichtspunkt: Wenn das Stichwort „Minderheitenbürgermeister“ angedeutet wird, glaube ich, rein tatsächlich spielt das eher eine untergeordnete Rolle. Wenn ein Bürgermeister, ein Hauptverwaltungsbeamter, in einem verfassungsrechtlich abgesegneten Verfahren in sein Amt gewählt worden ist, dann spielt das in der Folgezeit aus meinen praktischen Erfahrungen heraus keine Rolle. Ich bin inzwischen seit über 17 Jahren Kreisdirektor. Bisher habe ich es nie erlebt, dass bei ernsthaften Punkten die Prozentzahlen hinterfragt worden sind.

Ferner möchte ich noch einen Hinweis geben. Ich kann mich erinnern – das ist eben auch schon angesprochen worden –, dass einmal die Wahlen zu den Kommunalvertretungen und zu den Hauptverwaltungsbeamten entkoppelt worden sind. Man hat dann – jedenfalls habe ich das seinerzeit so verstanden – Argumente vorgebracht, die ich absolut geteilt habe. Man hat gesagt, die Attraktivität aus der Sicht des Souveräns – rein tatsächlich gesprochen – wird dann erhöht, wenn wir mehrere Wahlen zum gleichen Zeitpunkt stattfinden lassen können. Ich glaube, genau darin liegt der Vorteil in dem Änderungsantrag ohne Stichwahl. Das mag vielleicht nicht der entscheidende Vorteil sein, aber aus der Sicht der Bürger – wir sprechen häufig von Wahlmüdigkeit – ist es für mich durchaus ein praktischer Aspekt, dass es einen gewissen Wert an sich hat, wenn in einem Wahlgang gewählt werden kann.

Auf die demokratische Legitimation hatte ich bereits hingewiesen. Noch ein Punkt zu den Kosten, zum Aufwand: Ich teile grundsätzlich die Auffassung, dass dann, wenn es um Demokratie geht, der Kostenaspekt nicht im Vordergrund stehen darf, sondern eine gewisse Mindestausstattung muss vorhanden sein oder ein gewisser Mindestaufwand

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

muss betrieben werden, um die demokratischen Spielregeln umzusetzen und Wahlen usw. durchzuführen. Ich glaube, vorwiegend geht es darum nicht, zumindest nicht aus meiner Sicht, sondern es geht darum, dass ein Zusatzaufwand, den möglicherweise der Souverän – siehe die Wahlbeteiligung – nicht als zwingend erforderlich erachtet, vermieden werden kann.

Ich will an dieser Stelle weniger auf die Kosten als solches eingehen, wenngleich natürlich auch die Durchführung von Wahlen aus kommunaler Sicht – das sind Kosten, die aus dem Kommunalhaushalt zu finanzieren sind – durchaus eine Rolle spielen kann. Ein praktischer Gesichtspunkt, auf den ich hinweisen möchte, ist vor allen Dingen die Frage, ob wir die Organisation der Wahlen überhaupt noch vernünftig hinbekommen. Es wird zunehmend schwieriger, Wahlhelfer zu finden. Dies vor allen Dingen in dem Fall, in dem mehrere Wahlen im Laufe einer relativ kurzen, überschaubaren Frist abgehalten werden. Deshalb wird häufig – ich sage einmal – auf der großen politischen Bühne, sei es in Berlin, sei es hier oder anderswo, der Gedanke eingebracht, ob man nicht Wahlen zusammenlegen kann. Auch diesen Aspekt möchte ich an der Stelle noch einmal einbringen, weil tatsächlich wird es unabhängig von der rechtlichen Frage der Verpflichtung zunehmend schwieriger, Wahlhelfer zu motivieren.

Danke schön.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich bedanke mich ganz herzlich. – Jetzt wird Herr Professor Dr. Morlok gebeten, seine Ansicht zu den an ihn gerichteten Fragen zu äußern.

Prof. Dr. Martin Morlok (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren! Die erste Frage galt dem Urteil von 2009. Meine knappe Antwort darauf lautet: Das ist der Anfangspunkt, aber nicht der Endpunkt unserer heutigen Diskussion. Das Gericht selbst hat, wie schon mehrfach angeklungen, im letzten Absatz ausdrücklich darauf hingewiesen. Ich komme auf den Punkt zurück.

Der zweite Themenkreis betrifft die verfassungsrechtliche Einschätzung. In aller Kürze: Wir haben zunächst einfach ein massives Demokratieproblem. Die Entscheidungsregel der Demokratie ist die Mehrheitsentscheidung. Es gibt zwar verschiedene Formen der Mehrheitsentscheidung, aber die Grundidee der Mehrheitsentscheidung ist die, dass dann, wenn wir schon alle nicht einer Auffassung sind, die Alternative, die gewählt wird, mehr hinter sich versammelt als die, die dagegen sind, sozusagen die Annäherung an das Einstimmigkeitsprinzip. Das ist die Idee der Selbstbestimmung, welche das Pathos unserer Demokratie darstellt. Wenn mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden muss, dass der Gewählte mehr Stimmen gegen sich hatte als er für sich hatte, dann ist das ein zentrales Demokratieproblem, das man nicht ernst genug nehmen kann.

Das zweite verfassungsrechtliche Thema ist die Chancengleichheit der Parteien. Es ist ganz offenbar, dass kleinere Gruppierungen, Parteien und Wählergemeinschaften größere Schwierigkeiten haben. Wenn sie deshalb im Vorgriff auf mangelnde Chancen

schon genötigt werden, Koalitionen einzugehen, Wahlabsprachen zu treffen, dann ist das auch ein Wenig an Demokratie. Warum lässt man nicht zunächst einmal den Wähler sprechen und die Kräfteverhältnisse klarlegen? Dann kann man hinterher sehen, wie sich die zweiten Präferenzen der Bürger verteilen. Der Bürger soll entscheiden, welche seine zweite Wahl ist, wenn er bei der ersten Wahl nicht zum Zuge gekommen ist. Es soll nicht in Hinterzimmern ausgemacht werden, wer antritt und wer nicht antritt.

Der dritte Punkt betrifft eine Einschränkung der Auswahlfreiheit der Wähler. Keine Frage, natürlich ist das, was der Wähler vor Augen hat, sind die Alternativen, zwischen denen er sich entscheiden kann, immer vom Wahlrecht vorgegeben, aber eine Einschränkung der bisher gegebenen Möglichkeiten verlangt brauchbare Argumente. Dass man weniger haben will als man bisher hat, mag im Ergebnis möglich sein, aber das muss begründet werden.

Damit bin ich beim nächsten Punkt, das ist die Begründungslast. Zunächst komme ich noch einmal auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom Mai 2009 zurück. Dort wurde ausdrücklich gesagt, der Gesetzgeber müsse erstens die Entwicklung beobachten, also Erfahrungen mit dem Bisherigen sammeln, und zum Zweiten auf neue Umstände achten. Wir haben heute schon wiederholt Zahlen gehört, und Sie haben nachgelesen, dass es doch beachtliche Hinweise darauf gibt, dass die Zahl von Minderheitsbürgermeistern nicht unerheblich ist und das gravierend ins Gewicht fällt.

Das zweite Systematische betrifft das Stichwort „neue Umstände“ und ist die Zersplitterung des Parteiensystems. In dem Maße, in dem mehr Parteien ihre Kandidaten anmelden, die von vornherein nicht aussichtslos sind, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass man relativer Mehrheitsieger mit einer zunehmend kleinen Zahl von Stimmen wird. Wenn jemand gewählt wird, der 70 % des Wählervotums gegen sich hat, dann habe ich in der Tat ein heftiges Demokratieproblem.

Ein zweiter Punkt ist auch schon angeklungen. Ich rede jetzt über die voraussichtliche Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, falls er angerufen werden sollte. Die Verfassungsgerichte sind richtigerweise überaus streng – man spricht hier von hoher Kontrollintensität –, wenn es um Eingriffe in die Wettbewerbschancen geht. Wer die Spielregeln verändert, dem schaut man ziemlich genau auf die Finger. Das bedeutet – Herr Kollege Wißmann hat das schon sehr schön dargestellt –, dass man im Gesetzgebungsverfahren darlegen muss, weshalb es gute Gründe gibt, vom Bisherigen abzugehen. Es reicht nicht aus zu sagen, ich möchte es anders. Im Hinterkopf hat er möglicherweise praktische Überlegungen für den eigenen Verein. Er muss darlegen, dass es gute Gründe gibt, die dafür sprechen, vom Bisherigen abzugehen.

Ich glaube, im Übrigen ist es ein guter Brauch, dass man das Wahlrecht nicht mit Mehrheit, sondern im Konsens ändert. Es gibt das Schlagwort vom Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht. Für Verfassungsänderungen braucht man auch höhere Mehrheiten. Es ist kein guter Stil zu sagen, jetzt sind wir dran, jetzt ändern wir das Wahlrecht wieder, und schadet der Demokratie.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Zum Inkrafttreten wurde schon hinreichend etwas gesagt. Auch im Hinblick darauf, dass gegebenenfalls schon Wahlbündnisse eingegangen worden sind, ist das problematisch.

Die letzte Frage galt der integrierten Stichwahl. Das ist ein interessanter Vorschlag. Ihre Leitfrage lautete: Wie kann man Stichwahlen attraktiver machen? Meine Antwort lautet: Sicher nicht durch eine integrierte Stichwahl, sondern jetzt sind die beiden relativen Sieger da und gehen aufeinander los, und ich darf entscheiden. Das ist sicher attraktiver als im ersten Wahlgang noch ein Kreuzchen für meine zweite Wahl zu machen.

Davon abgesehen bin ich skeptisch gegenüber einem zunehmend komplizierter werdenden Wahlsystem. Wir wissen aus der Wahlforschung, aus der Forschung über Wahlbeteiligung, dass es Bevölkerungskreise gibt, die zunehmend weniger an der Wahl teilnehmen. Wir wissen auch, je komplizierter das Wahlsystem ist – Hamburg gibt da leider ein schlechtes Beispiel ab –, desto weniger nehmen bestimmte Bevölkerungskreise daran teil. Insofern wäre ich sehr zurückhaltend bei einer Verkomplizierung des Wahlsystems, so apart diese Idee in einer abstrakten Betrachtung auch ist.

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körffges: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Morlok. – Jetzt hat Herr Essler von der Fraktion der AfD im Rat der Stadt Düren das Wort.

Bernd Essler (Fraktion der AfD im Rat der Stadt Düren): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Erteilung des Worts.

Ich möchte an meine rechtswissenschaftlichen Vorredner anknüpfen. Das, was vorgebracht wurde, fand ich sehr erhellend. Ich erlaube mir, zur Einführung den vierten Leitsatz des Urteils des Verfassungsgerichtshofs NRW zu zitieren. Der lautet nämlich:

Der Gesetzgeber ist gehalten, die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermag.

Das ist auf der einen Seite der Auftrag an den Landesgesetzgeber, ständig die Verhältnisse zu beobachten und gegebenenfalls an die Rechtsverhältnisse anzupassen. Das haben wir schon diskutiert. Er legt auf der anderen Seite aber auch den Schwerpunkt auf demokratische Legitimation. Daran möchte ich zunächst einmal anknüpfen und auf die Wahlen 2009 verweisen. Da gab es nämlich den extremsten Ausrutscher in der Stadt Wülfrath. Da waren es knapp 27 %, die für die Wahl zum Bürgermeister ausreichten. Da stellt sich schon die Frage, wie man eine demokratische Legitimation unter solchen Umständen ableiten will. Wie will man das vor der Bevölkerung rechtfertigen? Dies vor allen Dingen vor dem Hintergrund, dass ein Teil, und zwar ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung überhaupt nicht zur Wahl geht.

Daran knüpft sich natürlich die Frage an, die vorhin schon gestellt wurde: Wie kann man denn Wahlen attraktiver gestalten? Sicherlich nicht dadurch, dass man den Wahlgang auf einen Wahlgang verkürzt, sondern wenn man von der integrierten Stichwahl und deren Vor- und Nachteile absieht, wird man im Grunde genommen auch mit der Situation konfrontiert, dass vielleicht auch bei der zweiten Wahl, bei der Stichwahl, Ergebnis für die Wahlbeteiligung das Urteil der Bevölkerung ist, dass vielleicht beide angetretenen Kandidaten nicht ausreichend attraktiv sind und man infolge dessen auf den Wahlgang verzichtet. Mit anderen Worten: Ich glaube, attraktiver gestalten kann man die Sache weder in der einen noch in der anderen Richtung. Man wird also damit leben müssen, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung nicht ansprechbar ist. Wir sehen das auch in meiner Heimatstadt sehr deutlich.

Dann möchte ich noch etwas zur integrierten Stichwahl sagen. Es werden immer wieder die niedrige Wahlbeteiligung und die Kosten als Argument angeführt. Das ist ein permanenter politischer Zankapfel. Wir haben das in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur in NRW, sondern auch in Thüringen und Niedersachsen gesehen. Das wurde einmal eingeführt und wieder abgeschafft. Ich glaube, das kommt in der Bevölkerung nicht gut an. Dies deshalb, weil sie nicht versteht, was dieses Hin und Her eigentlich soll. Mit ein Ergebnis ist, dass Demokratie zunehmend als anstrengend empfunden und von der Bevölkerung nicht mehr verstanden wird. Wenn Sie also hingehen und dauernd die Gesetze ändern, dann wird das der Bevölkerung schwer zu vermitteln sein. Es hat den Geruch, dass die Parteien, die gerade die Mehrheit haben, in ihrem Sinne agieren, aber nur ihre Interessen und nicht die der Bevölkerung verfolgen.

Dann komme ich noch zu dem Stichwort „Fehlende Begründung“. Sehr, sehr schön war das, was Herr Professor Morlok dazu ausgeführt hat, weil das ist genau der Knackpunkt. Es muss vom Gesetzgeber nicht nur irgendetwas in Szene gesetzt werden, sondern es muss auch genau dargelegt werden – das fordert nicht nur die Rechtsprechung des VGH, sondern auch des Bundesverfassungsgerichts –, warum man das tut. Da sehe ich den Ansatz, dass hier vielleicht die Gefahr der Verfassungswidrigkeit vor dem Hintergrund heraufzieht, dass in einigen Städten, in einer zunehmenden Zahl von Städten Bürgermeister oder Landräte mit relativ geringen Stimmzahlen gewählt werden. Wenn das weiter unter – ich sage einmal – 30 % oder 40 % abrutscht – das ist eine Frage der Einschätzung durch das erkennende Gericht –, dann wird sich die Frage stellen, ob dieses Gesetz dann noch geeignet ist, auf die Wahlordnung Anwendung zu finden.

Des Weiteren möchte ich auf das hinweisen, was Herr Dr. Morlok auch gesagt hat. Das ist die Frage, ob der Wählerwille dann noch zum Ausdruck kommt. Das ist auch ein erheblicher Punkt, der zu beachten ist, weil die Gleichheit im Wahlrecht wird sehr hoch gehalten. Wenn man sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anschaut – dazu kommen wir noch einmal an anderer Stelle, nämlich im Bereich der Sperrklausel –, dann wird man feststellen, dass die Maßstäbe, die dort vom Bundesverfassungsgericht angewandt werden, zunehmend in dem Sinne angezogen haben, dass das Bundesverfassungsgericht nur sehr eingeschränkt solche Ungleichgewichte zulässt, sondern jede Stimme muss voll zur Geltung kommen. Das prägt sich auch in den Kommunalwahlen aus, wenn plötzlich Kandidaten von der Liste in einem zweiten

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Wahlgang gestrichen werden. Deshalb sollte man noch einmal darüber nachdenken, ob das Modell der integrierten Stichwahl nicht doch einige Vorteile bietet. Das ist zwar ein Wahlgang, aber er beinhaltet alle Chancen für alle Beteiligten.

Damit möchte ich es bewenden lassen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann darf ich jetzt den Oberbürgermeister der Stadt Bielefeld, Herrn Pit Clausen, um seine Stellungnahme bitten.

Pit Clausen (Stadt Bielefeld): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Vielen Dank für die Gelegenheit, heute Stellung nehmen zu können. Ich verweise auf meine schriftliche Stellungnahme. Darin steht alles ausführlich in wohlgeordneten Worten. Deshalb werde ich meine mündliche Stellungnahme knapp halten.

Zu den verfassungsrechtlichen Themen beziehe ich mich auf das fachliche Votum der Verfassungsexperten. Das weiß ich an der Stelle nicht besser. Die Verfassungswidrigkeit ist eine hohe Hürde. Der Gesetzgeber hat einen großen Beurteilungsspielraum. Ob der an der Stelle schon gerissen wird, das wage ich nicht zu beurteilen, sondern da beziehe ich mich auf die Experten, die Hinweise gegeben haben.

Mir ist wichtig, noch einmal auf die Besonderheiten des Amtes eines Oberbürgermeisters, eines Bürgermeisters oder eines Landrats hinzuweisen. Oberbürgermeister zu sein, das ist das schönste Amt nach dem Amt des Papstes. Das ist die eine Seite der Medaille. Die andere Seite der Medaille ist, es ist etwas Besonderes. Was meine ich damit, und warum steht das in einem Zusammenhang zum Erfordernis der Stichwahl? Ich glaube, dass sich aus dem Amt, den Aufgaben eines Bürgermeisters Anforderungen ergeben, die es erfordern, ihn von Anfang an sozusagen mit der höchstmöglichen Legitimation auszustatten.

Auf zwei Aspekte will ich hinweisen. Der eine Aspekt ist, ich bin als Oberbürgermeister kein klassischer Abgeordneter, sondern ich bin für die Führung der laufenden Geschäfte einer großen Behörde gegenüber der Bürgerschaft verantwortlich. Mit anderen Worten, ich bin es immer schuld, ganz egal, was passiert. Um dem entgegenzutreten, brauche ich eine starke Legitimation, die ich mir gar nicht erst erarbeiten muss, sondern die sozusagen aus dem Wahlakt heraus ableitbar ist. Das ist der erste Hinweis.

Der zweite Hinweis: Unser Parteiensystem differenziert sich immer weiter aus. Das kann man unter dem Aspekt von Pluralismus der Gesellschaft schön finden, aber es ist nicht einfach, im laufenden Geschäft immer die Mehrheiten zusammenzubekommen. Das heißt, ein Oberbürgermeister, der auch da eine Rolle hat, muss diese integrative Funktion gegenüber allen politischen Richtungen heute mit Leben füllen können. Auch für diese integrative Funktion in der Meinungsbündelung eines kommunalen Parlaments brauchen Sie von Anfang an eine starke Legitimation.

Wie ist der Zusammenhang zur Stichwahl? Ich bin davon überzeugt, dass eine Stichwahl die Legitimation des Gewählten steigern kann. Warum? Zum einen kann er sich dann auf die absolute Mehrheit berufen. Das andere wäre „nur“ eine relative Mehrheit. Zum anderen ist das nicht nur eine andere Bezeichnung der Mehrheit, sondern in der

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Regel sind es auch mehr Stimmen. Wenn Sie das vergleichen: In 2014 hatten wir 76 Stichwahlen in Nordrhein-Westfalen. In 59 Fällen hat der am Ende Gewählte in der Stichwahl mehr Stimmen erreicht als im ersten Wahlgang. Das erhöht die Legitimation.

Ich möchte noch zwei Hinweise geben: Die Stichwahl erweitert aus meiner Sicht auch die Einflussmöglichkeiten von Wählerinnen und Wählern; denn in der Stichwahl wird bei denen, deren Wunschkandidat die Stichwahl nicht erreicht hat, die Zweitpräferenz abgefragt. Diese Abfrage der Zweitpräferenz war auch schon in 2014 relevant. Warum? Bei der Stichwahl in 2014 gab es 76 Fälle. In 20 von diesen 76 Fällen hat es der im ersten Wahlgang Zweitplatzierte geschafft, die Stichwahl zu gewinnen. Daran zeigt sich wieder, dass bei der steigenden Ausdifferenzierung des Parteienspektrums, das wir haben, die Zweitpräferenz immer wichtiger wird, um Legitimation herzustellen.

Letzter Gedanke: Das Mehrheitsprinzip – Herr Professor Morlok hat das ausgeführt – ist auch Ausfluss der Demokratieidee. Das gibt es in den unterschiedlichsten Formen. Es wird heute bei uns in Deutschland, ich glaube, in allen Bundesländern auch bei den Kommunalwahlen fast selbstverständlich angewandt. Im Übrigen auch bei den Parteien. Wenn ich daran erinnern darf, auch bei der Wahl der neuen Bundesvorsitzenden der CDU gab es eine Stichwahl. Ich leite daraus ab, dass wir gute Gründe für eine Abschaffung der Stichwahl bräuchten. Daran mangelt es meines Erachtens.

Es gibt einen einzigen Hinweis, den Herr Conradi noch einmal zelebriert hat. Das ist der Hinweis auf die geringere Wahlbeteiligung beim zweiten Wahlgang, bei der Stichwahl, die berühmten 1,2 Millionen Stimmen, die es absolut in 2014 weniger waren. Ich finde, das ist aber nicht der entscheidende Aspekt; denn für die demokratische Legitimation – auf die kommt es maßgeblich an –, kann es immer nur auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ankommen. Es kann nicht auf die nicht abgegebenen Stimmen in einer Demokratie ankommen. Dann würden Sie den Blick genau in die falsche Richtung wenden.

Natürlich ist das Thema „Wahlbeteiligung“ für uns ein politisches Thema, aber das müssen wir nicht durch Korrekturen am Wahlsystem in Angriff nehmen, sondern wir müssen dazu Kampagnen machen, die Leute aufklären und dazu auffordern, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen, und ihnen gerade im Jahr 2019, im Jahr der Demokratie, erklären, dass diese Demokratie keine Selbstverständlichkeit, sondern ein hohes Gut ist, das wir nutzen und gut verwalten sollten.

Zum Zeitplan haben die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände das Hinreichende gesagt.

Letztes Stichwort „Integrierte Stichwahl“. Ich halte die integrierte Stichwahl eigentlich für eine charmante, eine kreative Idee, aber ich zweifle, ob sie den Wählerinnen und Wählern sofort zu vermitteln ist. Jede Änderung im Wahlsystem braucht einfach eine Zeit; denn die Wählerinnen und Wähler haben schon immer so gewählt. Wenn Sie sie jetzt mit einem neuen Modus im Wahlverfahren konfrontieren, dann führt das zunächst einmal zu einer großen Irritation und möglicherweise erst in der x-ten Wiederholung –

ich nenne jetzt keine Zahl – dazu, dass man das, was man damit erreichen will, tatsächlich auch realisiert. Daher erscheint es mir einfacher, nicht die Methode der integrierten Stichwahl zu favorisieren, sondern einfach die Stichwahl zu belassen.

Herzlichen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank, Herr Clausen. – Jetzt hat Herr Trennheuser für Mehr Demokratie e. V. das Wort.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit, für Mehr Demokratie Stellung zu nehmen.

Zur ersten Frage von Herrn Hoppe-Biermeyer, der gefragt hat: Wie bewerten Sie den Wegfall der Stichwahl vor dem Hintergrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofs? Wir haben dazu in unserer Stellungnahme geschrieben, dass es zumindest die Bürgermeisterwahl wieder an eine verfassungsrechtliche Problemlage heranzuführt; denn das Urteil, das da gesprochen worden ist, galt für den Zustand, in dem es keine Stichwahl gab. Da wurde dem Gesetzgeber aufgegeben, sehr genau darauf zu achten, ob diejenigen, die gewählt werden, ausreichend legitimiert sind.

Das Problem ist, wenn sie einmal gewählt worden sind, dann ist der Schaden schon entstanden, und dann haben wir die Diskussion in den Kommunen, ob ein Bürgermeister ausreichend legitimiert ist oder nicht. Ich für meinen Teil würde diese Diskussion gerne vermeiden.

Herr Dahm hatte nach den Argumenten zur niedrigen Wahlbeteiligung und zu den Kosten gefragt. Zum Vergleich: Bei der Europawahl – das ist inzwischen schon mehrfach genannt worden – hatten wir 2004 und 2009 eine Wahlbeteiligung von 43 %. Das hat mich wirklich nicht gefreut. Ich finde, das ist für eine so wichtige Wahl zu wenig. Umso energischer würde ich dagegen sprechen, wenn jemand sagen würde, dann können wir uns diese Wahl doch schenken. Genauso sehe ich das bei der Stichwahl. Es kann kein Argument sein, dass zu wenige Menschen hingehen. Wir müssen dann dafür kämpfen, dass sie hingehen. Wir müssen ihnen die Wichtigkeit dieser Wahl immer wieder erklären und sie auffordern, hinzugehen.

Im Übrigen bin ich da auch bei meinem Vorredner, der richtigerweise gesagt hat, es zählen letzten Endes die abgegebenen Stimmen. Wir müssen es so einfach wie möglich machen, dass man teilnimmt. Wir müssen die Hürden dafür, dass man teilnimmt, so weit absenken, wie das irgend möglich ist, aber es finden auch keine geheimen Wahlen im Sinne von, niemand weiß, dass eine Wahl stattfindet, statt, sondern jeder weiß, dass eine Wahl stattfindet und kann sich entscheiden, ob er hinget oder nicht.

Die Kosten sind im Übrigen bei Demokratiefragen, zumindest bei Fragen, ob man wählt oder nicht, überhaupt kein Argument, zumal es im vorliegenden Fall noch nicht einmal darum geht, neue Kosten durch ein neues Verfahren zu schaffen, sondern es geht darum, Kosten einzusparen, indem man ein Wahlverfahren abschafft.

Ich finde, die Kosten können nur dann eine Rolle spielen, wenn ein vergleichbares Wahlrecht zur Verfügung steht, das eine vergleichbare Legitimation anbietet und weniger kostet, also in diesem Fall idealerweise in einem einzigen Wahlgang das Ganze abwickelt. Wir haben dazu zwei Vorschläge in unserer Stellungnahme gemacht. Die integrierte Stichwahl ist einer davon. Wir können jetzt natürlich viel darüber spekulieren, ob das von den Wählerinnen und Wählern angenommen wird oder nicht. Uns stünde aber auch die Möglichkeit zur Verfügung, das einfach einmal zum Beispiel in Zufallsstichproben, die dem Querschnitt der Bevölkerung entsprechen, auszuprobieren. Hier wäre also eigentlich viel Raum, um einmal nachzudenken und vielleicht das Dilemma, in dem der Landtag ganz eindeutig steckt, aufzulösen. Wir haben jetzt seit 2007 möglicherweise die dritte Änderung an dieser Stelle. Das liegt nun einmal daran, dass sich SPD und CDU, die beiden großen Parteien im Landtag, hier erkennbar nicht einig sind. Es wäre gut, einmal zu versuchen, in aller Ruhe über diesen Punkt Einigkeit herzustellen. Da ist der Vorschlag der integrierten Stichwahl ein Weg.

Ein anderer Weg ist – das ist einfacher –, es so zu machen, wie die Stadt London es macht. Die wählen ihren Oberbürgermeister, indem sie die Wählerinnen und Wähler fragen: Wer ist denn der, den ihr unbedingt wollt? Wenn ihr den nicht bekommt, wer wäre denn eure Nummer zwei? Das reicht in aller Regel schon aus, um die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister zu wählen.

Kurz noch zur Frage zur Empirie. Mir sind – zumindest aus dem Gesetzentwurf heraus – keine weiteren Zahlen bekannt. Die SGK hat, wie das meine Vorredner schon dargelegt haben, sehr umfangreiche Zahlen erhoben. Wir haben auch selbst ein bisschen in die Zahlen geschaut. Ich finde es schon sehr eindrucksvoll – das will ich dann doch noch einmal wiederholen –, dass es 2015 bei 62 Stichwahlen in 45 Fällen einen deutlichen Anstieg der Stimmen vom ersten auf den zweiten Wahlgang für den Sieger gab. Das ist ein starkes Legitimationsargument.

Es gibt aber auch – das gehört auch dazu – jenseits des moralischen Anspruchs, dass man zur Wahl gehen soll, den ich auch habe, aber den man zumindest politikwissenschaftlich einmal ein Stück weit auflösen muss, Gründe für Wahlenthaltungen, die jenseits von Faulheit liegen. Einer davon kann – das liegt bei der Stichwahl sehr nahe – schlichtweg sein, dass sich die Wählerin oder der Wähler entscheidet, nicht zur Wahl zu gehen, weil sie oder er sich schlichtweg mit keinem der beiden angebotenen Kandidaten identifizieren kann, weshalb er sich von der Wahl enthält. So gesehen ist es eigentlich fast natürlich, dass vom ersten auf den zweiten Wahlgang die Wahlbeteiligung sinkt. Auch da würde ich als Sozialwissenschaftler sagen, lasst uns doch einmal genauer hinschauen. Aus Sicht des Empirikers weiß ich, die Nichtwähler sind ein sehr scheues Reh, sie sind schwer zu evaluieren, aber das sollte uns die Mühe schon wert sein. Wir würden viel darüber erfahren, warum sie bei anderen Wahlen wegbleiben.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich darf mich herzlich bedanken. Wir haben damit die erste Nachfragerunde beendet. Ich schaue jetzt in Richtung auf Herrn Hoppe-Biermeyer und frage, ob weitere Fragen seitens der CDU gestellt werden sollen.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige! Vielen Dank für die Ausführungen in der ersten Runde, die sehr aufschlussreich waren.

Ich habe zum Stichwort „Wahlmüdigkeit“, das eben gefallen ist, eine Nachfrage an die Herren Conradi, Klaus und Abruszat: Welche Auswirkungen hat Ihrer Meinung nach eine niedrige Wahlbeteiligung auf die kommunale Selbstverwaltung und die Akzeptanz von Kommunalpolitik im Allgemeinen?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Ott, Sie haben das Wort.

Jochen Ott (SPD): Auch von meiner Seite aus herzlichen Dank. – Ich habe zunächst noch eine Frage an die Professoren sowie an die kommunalen Spitzenverbände und die Vertreter der Kommunalpolitik.

Der Oberbürgermeister von Bielefeld hatte in seinem Vortrag darauf hingewiesen, dass sich die Parteienlandschaft zunehmend zersplittert und Pluralismus als Punkt angeführt. Wir haben im Zusammenhang mit der Sperrklausel hier auch die Diskussionen über die Frage einer zunehmenden Zersplitterung der kommunalen Gebietskörperschaften gehabt.

Wenn wir einmal die Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland als größte Stadt nehmen und uns die Wahlergebnisse ansehen, könnte es vor dem Hintergrund der dargestellten Positionen sein, dass ein Oberbürgermeister mit vielleicht 20 oder 22 % gewählt wird, wenn es bei zehn, elf, zwölf Parteien schon eine Ausdifferenzierung und gegebenenfalls dann auch bei den Kandidaten gibt. Ab welchem Punkt halten Sie verfassungsrechtlich eine solche Entscheidung – ich frage auch die Vertreter des Städtetags – wirklich noch für legitimiert? Dass also tatsächlich am Ende die Bürgerinnen und Bürger noch sagen, das ist unser Oberhaupt, zumal wir im Gegensatz zu Berlin, wo Koalitionsbildungen stattfinden und vom Parlament der Regierende Bürgermeister gewählt wird, sonst eine andere Konstruktion haben. Gibt es da also eine Grenze nach unten? Wir haben bis jetzt immer nur über die letzten Wahlen gesprochen. Ich glaube, da lag das niedrigste Beispiel, das wir eben gehört haben, bei 28 %. Das ist doch noch einmal ein Unterschied. Oder ist das verfassungsrechtlich irrelevant?

Meine zweite Frage richtet sich insbesondere an die Wissenschaftler. Schon jetzt ist es so, dass die Personalwahl in Parteien für Spitzenfunktionen – ich sage einmal – sehr unterschiedlich stattfindet. Die Wahl zum Bundesvorsitzenden der CDU ist an dieser Stelle schon beschrieben worden. Wir haben jetzt aber die Situation, dass dann, wenn wir nur noch einen Wahlgang haben, zu vermuten ist, dass zunehmend mehrere Parteien im Vorfeld zu einer Personalfindung kommen müssen, um einen gemeinsamen Vorschlag machen zu können, durch die theoretisch die Möglichkeit – einer hatte eben das Stichwort „Koalitionsverhandlungen vorher“ erwähnt – einer Wahl erhöht wird.

Ich glaube, Herr Bätge hatte eben erwähnt, dass Stichwahlen zur Befriedigung und Integration unterschiedlicher politischer Meinungen beitragen sollen. Vielleicht können

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Sie ausführen, was das eigentlich bedeutet und ob nicht die Partizipationsmöglichkeiten der Wähler an dieser Stelle massiv eingeschränkt werden. Ich will auch an die Debatte in der Öffentlichkeit erinnern, in der in der Vergangenheit darauf hingewiesen wurde, dass Parteien immer weniger unterscheidbar werden und die Bürger gar nicht mehr wissen, wie sie mit ihrer Stimmabgabe eine Position deutlich machen können, wenn Koalitionsverhandlungen im Vorfeld stattfinden und damit das gar nicht mehr möglich ist. Also kurz die Frage: Wieso führt die Abschaffung zu einer Beschränkung der Partizipationsmöglichkeiten für die Wähler?

Meine letzte Frage richtet sich insbesondere an die kommunalen Spitzenverbände, Mehr Demokratie und Herrn Bätge. Wie bewerten Sie die geplante Änderung der Wahlbezirke? Welche Bedenken gibt es Ihrerseits zu dieser Änderung, die vorgesehen ist?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann schaue in Richtung der FDP. Gibt es in der zweiten Runde noch Fragen?

Henning Höne (FDP): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren! Ich möchte eine Frage an die kommunalen Spitzenverbände und an Mehr Demokratie richten, und zwar in Richtung des zu Beginn dieser Sitzung in formaler Hinsicht thematisierten Änderungsantrags, in dem es auch noch einmal um Fragen des Inkrafttretens geht. Als ein Beispiel hatte ich eben schon das Thema der Vorprüfung genannt. Möglicherweise hatten Sie Gelegenheit, sich in den letzten zwei, drei Tagen diesen Änderungsantrag anzuschauen. Können Sie uns vielleicht eine Einschätzung inhaltlicher Art geben, wie Sie diesen Änderungsantrag und die darin vorgesehenen Änderungen beurteilen?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Mostofizadeh, Sie haben das Wort.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Herr Vorsitzender, vielen Dank. – In meiner ersten Frage möchte ich noch eine Präzisierung in Bezug auf das Inkrafttreten vornehmen. Sowohl Herrn Wißmann, Herrn Bätge, Herrn Morlok als auch die kommunalen Spitzenverbände bitte ich um eine Antwort. Es geht um die Frage der verfassungsrechtlichen Überprüfung des jetzigen Vorgangs. Wenn ich Sie richtig verstanden habe – ich hoffe, das habe ich –, haben zumindest alle heute anwesenden juristischen Vertreter ganz erhebliche Zweifel, ob das verfassungsrechtlich alles so in Ordnung ist. Deshalb scheint es durchaus geboten zu sein, sich darüber einmal Gedanken zu machen.

Wo macht man sich Gedanken? Am Ende des Tages muss ein Schiedsrichter entscheiden. Das ist normalerweise das Verfassungsgericht. Wie würden Sie ein Inkrafttreten dieses Gesetzes insbesondere im Hinblick auf die Frage einer Überprüfung vor dem Verfassungsgericht in Bezug auf die mögliche Gültigkeit zumindest der Bürgermeisterinnen- und Bürgermeisterwahlen einschätzen? In Klammern, heute ist schon mehrfach auf das Verfahren zur Sperrklausel hingewiesen worden. Ich nehme mit Schmerzen den Hinweis von Herrn Professor Wißmann zur Kenntnis, dass wir nicht

gehört haben, aber wir uns zumindest Mühe gegeben haben, das in einem Abstand zur Wahl zu machen, damit man das in Ruhe überprüfen kann.

Ein zweiter Punkt, zu dem ich gerne nachfragen möchte, bezieht sich noch einmal auf die Frage der Legitimation. Es ist eben zumindest empirisch darauf hingewiesen worden, dass anders, als das im Antrag und vorhin in den Fragen suggeriert wird, eine ganze Menge an Bürgermeistern im zweiten Wahlgang mehr Stimmen hatten als im ersten Wahlgang, obwohl die Wahlbeteiligung häufig niedriger war als im ersten Wahlgang. Ich habe das nicht bei allen Fällen überprüft. Da wir uns heute in einem Abwägungsprozess befinden, würde ich gerne an Herrn Abruszat, Herrn Klaus und Herrn Kravanja folgende Frage richten: Welche empirischen und juristischen Merkmale – die Frage richtet sich natürlich in erster Linie an Herr Abruszat, der, glaube ich, damals selbst Abgeordneter war – haben dazu geführt, dass jetzt eine andere Stellungnahme abgegeben wurde als vor einigen Jahren?

Zur letzten Frage, die ich in dieser Runde noch stellen möchte. Das Bonbon mit der Vorsitzendenwahl der CDU ist mir leider schon von zwei Personen weggenommen worden. Ich hätte eigentlich Herrn Conradi fragen müssen, warum die CDU auf ihrem Parteitag nicht einen Änderungsantrag gestellt und die Stichwahl für obsolet erklärt hat. Die Frage können wir uns jetzt aber an der Stelle sparen. Ich möchte aber noch an Mehr Demokratie und die Juristen eine Frage stellen, weil jetzt mehrfach das Bild des Bürgermeisters mit dem eines Abgeordneten verglichen wurde. Dazu hat zumindest Herr Professor Wißmann sehr dezidiert Stellung genommen, weil Herr Höne in der parlamentarischen Auseinandersetzung gesagt hatte, das wäre ungefähr das Gleiche. Da habe ich ihm schon entgegengehalten, nein, das ist nicht das Gleiche.

(Zuruf von Henning Höne [FDP])

– Sie haben das im gleichen Kontext vorgebracht. Sie haben gesagt: Der Wahlkreis-kandidat wird auch mit einer relativen Mehrheit gewählt. Keiner von ihnen kommt auf die Idee, dessen Legitimität infrage zu stellen. – Herr Kollege Höne, deshalb stelle ich jetzt auch die Frage: Warum ist das nach Ihrer Meinung etwas anderes – wenn es das Gleiche ist, bitte ich auch um eine Stellungnahme –, als das bei einem Abgeordneten-kandidaten aus dem Wahlkreis der Fall ist?

Noch eine Anmerkung, die ich mit in die Frage hineinbringen will, ist die Überlegung, dass gerade das Wahlrecht in Deutschland einen Verhältnisausgleich vorsieht. Gerade bei der Zweitstimme steht nach meiner Interpretation die Partei und nicht die Kandidatin oder der Kandidat im Vordergrund. Ich würde das mit einem Hinweis verbinden, weil inzwischen schon mehrfach über Geld und Wahlen gesprochen worden ist. Es waren damals die CDU und die FDP, die isoliert die Bürgermeisterwahl und Landratswahl eingeführt haben. Sie war per se schon eine eigene Wahl mit einer sechsjährigen Laufzeit. Liebe Kolleginnen und Kollegen, da haben Sie die Argumente Kosten, Effektivität und auch die Frage der Legitimation bei der Abstimmung überhaupt nicht interessiert.

(Zurufe von CDU und FDP)

– Wir befinden uns in einer Anhörung. Da müssen Sie das aushalten.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Wenn Sie das auswerten würden, wären Sie nämlich darauf gekommen, dass das vielleicht in den Änderungsantrag hätte einfließen sollen. Deshalb frage ich die Juristen, wie Sie die Rückkehr zu einer parallelen Wahl mit der Kommunalwahl bewerten.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich hatte mich schon eingeloggt und wollte Sie bitten, zu einer Frage zu kommen.

(Zuruf von Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE])

– Herr Mostofizadeh, das ist dann auf den letzten Millimeter Ihres Wortbeitrags bezogen auf die Kosten noch erfolgt. Insoweit will ich allerdings an der Stelle darauf hinweisen, dass wir uns weder in der Auswertung noch im Austausch von parlamentarischen Argumenten befinden, sondern Sachverständige anzuhören haben. – Herr Keith hat jetzt das Wort.

Andreas Keith (AfD): Herr Vorsitzender, dem will ich gerne Folge leisten und nicht allzu lange Ausführungen machen, wie eben geschehen.

Zuerst einmal vielen Dank an die Sachverständigen für die weitergehenden und wirklich guten Informationen, die wir über Ihre Stellungnahmen hinaus erhalten haben.

Ich habe noch eine Frage an die Juristen, Herrn Trennheuser und Herrn Essler bezüglich der Sperrklausel. Die Sperrklausel soll bei den Wahlen der Bezirksvertretungen und beim RVR weiterhin Anwendung finden. Gibt es aus Ihrer Sicht gegen die Beibehaltung der Sperrklausel von 2,5 % Bedenken? Auf welcher Grundlage sehen Sie den Erhalt der Sperrklausel gerade auf diesen beiden Ebenen als gerechtfertigt an?

Vielen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Da nach meinen Aufzeichnungen in unterschiedlicher Auflistung alle Sachverständigen angesprochen worden sind, würde ich mich an die Reihenfolge auf unserem Tableau halten und bitten, die Fragen zu beantworten. Daher erteile ich zunächst Frau Dr. Bastians für den Städtetag das Wort.

Dr. Uda Bastians (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Vielen Dank. – Herr Ott hatte an die kommunalen Spitzenverbände die Frage gerichtet, ab wie vielen Prozent ein Bürgermeister oder eine Bürgermeisterin hinreichend legitimiert wäre. Ich glaube, das ist letztlich eine Frage der verfassungsrechtlichen Bewertung. Weder kann ich die Höhe einer Prozentzahl nennen, noch kann ich sagen, dass in einer Diktatur ein mit 95 % gewählter Bürgermeister besonders legitimiert wäre. Ich glaube, dass ist eine Frage, die wir an die Verfassungsrechtler weitergeben müssten.

Sie hatten auch zur geplanten Änderung der Wahlbezirke eine Frage gestellt. In der Tat ist das eine schwierige Frage. Einerseits ist es schon richtig, dass sich die Wahlbezirke an der Zahl der tatsächlich Wahlberechtigten orientieren sollten, um eine Gleichheit der Wahl zu gewährleisten. Die EU-Mitgliedstaatsangehörigen sind kommu-

nalwahlberechtigt. Insofern haben wir in unserer Stellungnahme eine klarstellende Formulierung unterbreitet, weil es möglicherweise missverstanden werden könnte, wenn man es ganz genau liest.

Das ganze Verfahren muss aber auch praktikabel sein. Da haben wir möglicherweise ein Problem mit dem Zeitplan. Bislang gibt es die Zahlen von IT.NRW gar nicht, die notwendig wären, um die Wahlbezirke so zuzuschneiden. Vor dem Hintergrund müsste man möglicherweise zuerst einmal den § 78 Kommunalwahlordnung NRW ändern. Dafür wäre wiederum ein erneuter zeitlicher Vorlauf notwendig, sodass wir da Schwierigkeiten sehen. Teilweise sind die Wahlbezirke auch schon eingeteilt. Insofern würde ich sagen, es ist nicht unmöglich, das so zu machen wie es vorgesehen ist, aber es stellt für die kommunale Ebene schon eine gewisse Herausforderung dar, das dann tatsächlich so umzusetzen.

Herr Höne von der FDP hatte eine Frage zum Änderungsantrag gestellt. Der Änderungsantrag beruht weitgehend auf Diskussionen aus einem vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren. In den Änderungsantrag sind hauptsächlich Forderungen aufgenommen worden, die von den kommunalen Spitzenverbänden damals erhoben wurden. Er nimmt hauptsächlich Korrekturen vor, Verweisungsfehler werden korrigiert, so dass wir diesen Änderungsantrag umfassend unterstützen können.

Der Vertreter von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat die kommunalen Spitzenverbände nach der zeitlichen Perspektive einer verfassungsrechtlichen Überprüfung gefragt. Das ist natürlich immer ein Risiko. Jedes Gesetz kann angegriffen werden, was dann zu Unsicherheiten führt. Wenn man deswegen einen Vorlauf des Inkrafttretens einsetzen müsste, der eine mögliche Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in der Zwischenzeit ermöglicht, würde das wahrscheinlich Gesetzgebung insgesamt schwierig machen. Das ist aber wahrscheinlich eine Frage, die die Verfassungsrechtler besser beantworten können.

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Frau Dr. Jäger, bitte.

Dr. Cornelia Jäger (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich kann nahtlos an meine Vorrednerin, Frau Dr. Bastians, anschließen.

Zunächst zur Frage von Herrn Ott zur Legitimität der gewählten Hauptverwaltungsbeamten. Auch da würde ich sagen, es ist abhängig vom Wahlsystem, ob eine relative oder absolute Mehrheit ausreicht. Ich kann an dieser Stelle auch keine Prozentzahl nennen, ab wann das der Fall ist.

Zur Änderung der Wahlbezirke wurde schon einiges gesagt. Da möchte ich nur noch einmal auf den Punkt hinweisen, dass unserer Kenntnis nach derzeit IT.NRW die entsprechenden Zahlen nicht zur Verfügung stellt, sodass man da ins Gespräch kommen müsste. Deswegen ist das vor allem aus Praktikabilitätsgründen gegebenenfalls ein Problem. Da stehen wir unter einem zeitlichen Druck.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Zur Frage von Herrn Höne zum Änderungsantrag. Das ist inhaltlich nichts Neues für uns. Ich würde das auch größtenteils als Reparatur einstufen, mit der Änderungen redaktioneller Art vorgenommen werden, weil es Probleme mit dem Inkrafttreten gab, weil es zu Einschiebungen und zu Verschiebungen gekommen ist. Man kann der Begründung entnehmen, es gab vorher über weite Grenzen hinweg einen politischen Konsens, wann was Inkrafttreten soll. Das ist so nicht geschehen. Insofern kann ich für den Städte- und Gemeindebund nur sagen, dass wir keine Bedenken gegen diesen Änderungsantrag haben.

Dem Kollegen von den Grünen kann ich auch nur sagen: Wenn eine verfassungsrechtliche Überprüfung im Raum steht, stellt das eine Gefahr dar. Da hofft man natürlich, dass das alles frühzeitig abgeschlossen wird.

Danke schön.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Dr. Kuhn, bitte.

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Ich fange auch mit der zersplitterten Parteienlandschaft und der Frage an, wann eine Grenze nach unten zu ziehen ist. Die Frage kann man nicht so ohne Weiteres beantworten. Das hängt sicherlich von weiteren Faktoren ab, zum Beispiel, in wie vielen Kommunen ein solcher Fall möglicherweise eintreten würde oder ob möglicherweise schon die abstrakte Gefahr reicht, die der Gesetzgeber für eine solche Entwicklung schafft. Das vermag ich nicht zu beantworten. Da gebe ich den Ball gerne an die hinter mir sitzenden Experten weiter, damit die diese Frage beantworten können.

Dann hatten die Kolleginnen schon hinreichend zu den geplanten Neuregelungen zum Thema „Wahlbezirkseinteilung“ ausgeführt. In der Tat möchte ich auch noch einmal den Gedanken unterstreichen, dass nach unserer Kenntnis IT.NRW derzeit nicht in der Lage ist, diese Zahlen zur Verfügung zu stellen. Das heißt, wir müssten an dieser Stelle auf die kommunalen Meldeämter zurückgreifen. Das wäre für die eine neue Aufgabe. Das würden die leisten können. Vor dem eben schon zitierten Hintergrund, dass das Ganze bis zum 1. August 2019 klar sein muss, weil dann nämlich schon, wenn wir richtig gerechnet haben, die ersten Wahlversammlungen durchgeführt werden können, ist das aber inklusive der dazwischen liegenden Sommerferien unter einem hohen zeitlichen Druck zu gewährleisten. Wie gesagt, das ist eine sehr ambitionierte Aufgabe, die da auf uns bzw. die Meldeämter und die Kommunalverwaltungen zukäme.

Hinzu kommt, wie schon gesagt, es gibt einzelne Kommunen, die ihre Wahlbezirke bereits eingeteilt haben und die an der Stelle dann noch einmal ganz von vorne anfangen müssten.

Zum Thema „Änderungsantrag“: Ich will mich nicht zur Geschäftsordnungsdebatte, die zu Beginn geführt worden ist, in irgendeiner Weise positionieren. Das müssen Sie untereinander ausmachen. Daher kann ich an der Stelle nur meine persönliche Meinung zu diesem Änderungsantrag vom 12. Februar 2019 sagen: Es wird das korrigiert, was

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

korrigiert werden muss. In der Tat, bei der letzten Novellierung des Kommunalverfassungsrechts sind Fehler passiert. Insofern kann ich es persönlich nur begrüßen, dass jetzt das korrigiert wird, was seinerzeit schiefgelaufen ist.

Zuletzt noch zur möglichen verfassungsrechtlichen Überprüfung. Darauf kann ich nur mit einem Satz antworten: Je früher die Rahmenbedingungen klar sind, unter denen diese Wahlen stattfinden, desto besser ist das. Es wäre verhängnisvoll, wenn sich eine solche Überprüfung bis weit ins Jahr 2020 hineinziehen und insofern lange große Unsicherheit herrschen würde. Ich denke an diejenigen, die sich möglicherweise zur Wahl stellen. Ich denke, den gegenüber sollte frühzeitig vonseiten des Verfassungsgerichtshofs für den Fall einer Überprüfung Klarheit signalisiert werden, unter welchen Rahmenbedingungen sie zur Wahl antreten.

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank, Herr Dr. Kuhn – Herr Klaus, Sie haben das Wort.

Pit Clausen (Stadt Bielefeld): Ich glaube, an mich war insbesondere die Frage nach den Auswirkungen einer niedrigen Wahlbeteiligung gerichtet.

(Heiterkeit)

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich hatte nicht Herrn Clausen, sondern Herrn Klaus aufgerufen, aber auch der Oberbürgermeister von Bielefeld steht noch auf meiner Liste.

Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e. V.): Von vielen Bereichen wird ausgeführt, dass aus der Stichwahl am Ende eine höhere Legitimation abzuleiten ist. Das wird empirisch insbesondere mit Daten der Wahl 2015 ff. hinterlegt. Interessant ist allerdings, dass wir 2020 unter einem anderen Regime wählen werden, nämlich wieder unter dem der verbundenen Wahl. Dann wird es interessant, einmal zu schauen, wie es sich 2014 gestaltet hat.

Da muss man schon deutlich feststellen, dass die Wahlbeteiligung zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang eine andere ist. Sie ist nämlich durch die Bank sowohl in den Kreisen und kreisfreien Städten als auch in den kreisangehörigen Kommunen deutlich niedriger. Es gab so skurrile Ergebnisse, dass zum Beispiel im Kreis Siegen-Wittgenstein Herr Müller von der SPD in der Stichwahl gewonnen hat. Er ist jetzt dort Landrat. In der Stichwahl hatte er allerdings 6.000 Stimmen weniger als Paul Breuer im ersten Wahlgang. Wie man daraus eine höhere Legitimation ableitet, ist zumindest diskussionswürdig.

Insofern haben wir uns in besonderer Art und Weise die Wahlen 2014 angeschaut. Tatsächlich haben wir feststellen können, dass eine höhere Legitimation der in der Stichwahl Gewählten letztlich nicht wirklich gegeben ist. Insofern würden wir unter dem

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Regime 2020 mit der verbundenen Wahl an der Stelle eine höhere Legitimation dann ableiten, wenn die Stichwahl entfällt.

Es ist natürlich schon interessant zu schauen, warum das bei der nicht verbundenen Wahl 2015 ff. anders war. Das mag vielleicht damit zusammenhängen, dass sich die Wählerinnen und Wähler in besonderer Art und Weise ausschließlich auf den Wahlgang zum Hauptverwaltungsbeamten konzentrieren können und keine anderen Dinge einfließen. Bei der verbundenen Wahl scheinen die zunächst einmal in Gänze zu wählen. Das war 2015 nicht der Fall. Da hat man sich die Bewerberinnen und Bewerber sehr genau angesehen. Ich glaube, dass wird empirisch durch die Zahlen ein Stückchen deutlich.

Herr Ott hatte gefragt, was mit einer Verlagerung ins Vorfeld der Wahl ist, also ob es Koalitionsvereinbarungen im Vorfeld gibt. Ich glaube, darauf wird das tatsächlich in Teilen hinauslaufen, ist aber vielleicht auch das ehrlichere Angebot gegenüber den Wählerinnen und Wählern. Nach dem ersten Wahlgang ist natürlich schon klar, dass noch Aushandlungsprozesse stattfinden werden, wer sich für welchen Kandidaten in der Stichwahl ausspricht. In der Regel ist das natürlich auch nicht ohne politische Preise zu haben. Ich glaube, insofern ist es durchaus auch ehrlich zu sagen, ich als Kandidat stehe dann unter anderem für die Richtungen eins, zwei, drei und vier. Daher glaube ich, geht es da um eine Frage der Klarheit.

Zur Frage von Herrn Hoppe-Biermeyer, niedrige Wahlbeteiligung geht nur mit mangelnder Legitimation einher: Das freut natürlich keinen Kommunalpolitiker. Ich glaube, insgesamt ist tatsächlich eine niedrige Wahlbeteiligung für das politische System insgesamt nicht gut.

Die Frage von Herrn Höne haben wir bei uns auch diskutiert. Da kann man sich den kommunalen Spitzenverbänden anschließen. Es wird also ausdrücklich begrüßt.

Vielen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank. – Herr Kravanja hat für die SGK noch einmal das Wort.

Rajko Kravanja (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen e. V.): Ich habe irgendwie die Aufgabe, Herrn Kollegen Klaus mit meiner Auffassung immer zu widersprechen. Nein, ich sehe das zur Frage von Herrn Ott nach der Verlagerung in das Vorfeld nicht so. Ich glaube eben nicht, dass es gut ist, das im Vorfeld zu tun, sondern im ersten Wahlgang werden bestimmte prozentuale Ergebnisse kommen. Dann kommen zwei Personen in die Stichwahl. Im Zweifel folgen dann erst absprachen, wer wen wählt. Das ist ein viel ehrlicheres Verfahren als im Vorfeld auf Möglichkeiten zu schauen und Pi mal Auge zu schätzen, mit wem ich das dann mache. Ich glaube, das entspricht nicht dem Wählervotum. So hat man eine demokratische Legitimation im ersten Wahlgang und kann darauf dann gegebenenfalls aufbauen.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Ich würde gerne die Fragen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SPD zusammen beantworten, weil es um die Frage von Legitimation geht. Wo die Grenze nach unten liegt, vermag ich auch nicht zu spekulieren. Dazu fehlt mir die Glaskugel. Ich hoffe nicht, dass es kommt. Ich will aber einmal den Umkehrschluss vornehmen, der hinter der Frage steht, dass dann, wenn man eine Stichwahl abschaffen würde, eine höhere Legitimation im ersten Wahlgang stattfinden würde. Das ist die Theorie, die dahinter steht.

Da verweise ich auf das Gutachten von Herrn Professor Bätge, wonach das 2009 nach der Abschaffung der Stichwahl nicht eingetreten ist. Es gab eben keine höhere Wahlbeteiligung bei nur einem Wahlgang. Das wäre der Umkehrschluss. Das ist zumindest nach der Wahl 2009 empirisch widerlegbar. Insofern ist die Frage nach Einführung oder Beibehaltung einer Stichwahl genau das Richtige. Im Zweifel muss man sich eben mit mehr Geld – da appelliere ich auch an Sie, an das Parlament – für eine wunderbare Kampagne dafür einsetzen, dass man Wahlbeteiligung wieder steigert. Das hat aber nichts damit zu tun, die Stichwahl abzuschaffen oder nicht. Ich glaube, hier wird eher eine höhere Legitimation eingeführt.

Letzter Punkt: Wenn man das noch einmal durchdenkt, dann erwarte ich aber auch, dass im Zweifel über die Frage von Wahlgängen bei der Wahl des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin nachgedacht wird, weil dann würde auch ein Wahlgang reichen und man müsste nicht nach einer Mehrheit suchen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Abruszat, bitte.

Kai Abruszat (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V.): Ganz herzlichen Dank. – Herr Hoppe-Biermeyer und Herr Mostofizadeh hatten an mich Fragen gerichtet.

Es ist richtig, ich habe 2011 in der 15. Legislaturperiode eine überzeugende Auffassung vertreten und auch am Plenarpult für die Wiedereinführung der Stichwahl gesprochen. Das haben Sie eben insinuiert. Dazu stehe ich auch. Das war damals meine Auffassung.

Ich glaube, dass 2014 und 2015 die Wahlen zu den Hauptverwaltungsbeamten eines gezeigt haben – ich glaube, das ist das, wonach Herr Hoppe-Biermeyer gefragt hat –: Die demokratische Legitimation macht sich nicht nur an der Prozentzahl der abgegebenen Stimmen für einen Kandidaten, sondern auch an der Höhe der Wahlbeteiligung fest. Die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen war zum Teil erschreckend niedrig. In der Frage der Evaluierung für 2014 und 2015 würde ich schon die Auffassung vertreten, dass das ein wesentlicher Grund ist, Stichwahlen infrage zu stellen. Die Wahlbeteiligung muss für die demokratische Legitimation gerade von Hauptverwaltungsbeamten möglichst hoch sein. Deshalb ist die Frage der Abschaffung der Stichwahl eine gute Option und eine gängige Möglichkeit, diese Legitimation zu steigern.

Vielen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann ist Herr Professor Dr. Wißmann an der Reihe, die weiteren Fragen zu beantworten.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität in Münster): Herzlichen Dank. – Erstes Stichwort „Zersplitterung des Parteiensystems und die damit verbundenen Effekte“: Ich glaube, das Bild der Zersplitterung ist für diesen Sachverhalt nicht besonders günstig. Wir reden tatsächlich davon, dass es dann in den allermeisten Kommunen nicht wie früher zwei mögliche Kandidaten – schwarz oder rot –, sondern es in Zukunft drei bis vier geben wird. Das ist noch keine Zersplitterung im eigentlichen Sinne, aber es wird drei bis vier, vielleicht auch einmal fünf ernsthafte Kandidaten geben. Man kann schon festhalten, dass die Wahrscheinlichkeit von Zufallsergebnissen etwas größer wird, die örtlich lokal erzeugt werden, dann aber im gesamten Land wahrgenommen und verantwortet werden müssen. Herr Conradi, Sie erlauben mir den Zusatz, zumindest außerhalb von Paderborn scheint mir das möglich zu sein.

(Vereinzelt Heiterkeit bei SPD und Grüne)

Die zweite Frage lautete, ob es eine absolute Untergrenze demokratischer Legitimation gibt. Nein, ich glaube, die gibt es verfassungsrechtlich nicht. Wer sollte die denn festsetzen? Gerichte können zwar alles und würden das auch irgendwann tun, aber ich glaube, das kann man nicht seriös verfassungsdogmatisch vorhersagen. Das ist ein offenes, reagierendes System. Man muss sich dann mit den jeweiligen Gegebenheiten auseinandersetzen. Dann mag es irgendwann auch einmal ein Dazwischengehen der Gerichte geben, aber ich glaube, das lässt sich nicht vorher am grünen Tisch abstrakt festlegen.

Ich glaube, die Absprache von Parteien im Vorfeld einer Wahl im Hinblick auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag ist jedenfalls aus verfassungsrechtlicher Sicht unproblematisch. Ob man das für günstig hält, ist eine andere Frage. Es scheint mir jedoch deutlich zu sein, dass das möglich ist.

Herr Mostofizadeh hat noch einmal besonders dezidiert nachgefragt. Die erste Frage erstreckte sich auf den Zeitplan, auf die timeline, ob man das jetzt noch machen und wie das überprüft werden kann. Da würde ich einmal ganz optimistisch sagen, der Verfassungsgerichtshof ist im Zweifelsfall handlungsfähig. Wie der das dann handhabt, ob er sozusagen schnell oder in Ruhe nach der nächsten Wahl vorgeht, wage ich nicht vorherzusagen, aber der Verfassungsgerichtshof ist ein funktionierendes Organ und würde sich mit den Verhältnissen auseinandersetzen können.

Meine nächste Überlegung, um zu verstehen, was der Bezugsrahmen ist: Völlig unstrittig können natürlich Abgeordnete mit relativer Mehrheit – Mehrheitswahlrecht – gewählt werden und sind dann je für sich demokratisch legitimiert. Ich will noch einmal darauf hinweisen, dass aus meiner Sicht der Bezugspunkt nicht die Wahl des einzelnen Abgeordneten ist, sondern für die Frage, wie der Hauptverwaltungsbeamte legitimiert sein muss, ist der Bezugspunkt die Mehrheit im Gemeinderat, weil er sich mit

dem sozusagen auseinandersetzen muss. Das ist eben ein anderer Bezugspunkt als die Wahl des einzelnen Abgeordneten in ein Parlament.

Letztes Stichwort ist die Sperrklausel. Es ist gefragt worden, ob man dazu etwas sagen kann. Ehrlich gesagt ist das nicht Beratungsgegenstand. Da haben wir eine Rechtslage, die das für die verfassungsrechtlich vorgesehenen Organe für unzulässig und für die sonstigen Organe für zulässig hält. Das ist ein Zustand, der jedenfalls verfassungsfest ist.

Ich darf am Schluss dann auch noch einmal sagen, ich halte das Argument der Kosten ehrlich gesagt wirklich für fatal. Der Staat kriert nicht die Bürgerschaft, sondern die Bürger kreieren den Staat. Das sollte uns tatsächlich nicht beeindrucken und für uns nicht handlungsleitend sein.

Vielen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Professor Dr. Bätge ist jetzt an der Reihe, um die Fragen zu beantworten.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich komme zunächst zur Frage, ob es eine Mindestgrenze für die erforderliche relative Mehrheit gibt. Herr Ott, Sie hatten 28 % erwähnt. Faktisch reden wir von 26,97 %. Das war zumindest bisher in NRW die Mindestgröße.

Wir haben auch Erfahrungswerte aus Thüringen und Niedersachsen. Dort ist auch kurzfristig die Stichwahl für eine Kommunalwahl abgeschafft worden. Da lag man bei der damaligen Parteienlandschaft teilweise schon unter dem Wert von 26,97 %. Inzwischen sind zunehmend mehr Parteien nicht nur wegen der Abschaffung der Sperrklausel, sondern auch aufgrund einer Änderung des Wählerverhaltens in den kommunalen Vertretungen vertreten. Die Wahrscheinlichkeit ist zumindest nicht geringer geworden, dass mehr Kandidaten aufgestellt werden, womit sich die Wählerstimmen stärker verteilen und daher knappere Stimmergebnisse auf einen zukommen könnten.

Ein Urteil wird immer besprochen. Es gab einige Aufsätze und Kommentierungen – fünf, sechs von der rechtswissenschaftlichen Seite – dazu. Es wurde im Grunde genommen als sehr kritisch empfunden. Diejenigen, die die Aufsätze und Kommentierungen geschrieben haben, hatten den Vorteil, die jeweils aktuellen Wahlergebnisse in ihren Befund aufnehmen zu können. Da wurde schon sehr kritisch angemerkt, dass bei solchen Zahlen – teilweise sogar bei unterhalb von 30 % – das Problem besteht, dass nicht nur die Nichtwähler und Wähler anderer Personen eine deutlich höhere Zahl ausmachen als die Wähler, die einer Person zugestimmt haben, sondern sich insgesamt die Wähler, die an der Wahl teilgenommen haben, mit deutlicher Mehrheit nicht für den hinterher mit relativer Mehrheit Gewählten ausgesprochen haben. Wenn Sie einen Bürgermeister haben, der mit 26 % gewählt wurde, haben sich 74 % der Wähler – ich spreche jetzt gar nicht von den Nichtwählern – für einen anderen Kandidaten entschieden.

Es wurde eben schon angesprochen, dass man das faktisch während der Wahlperiode durch den Rat usw. natürlich zu spüren bekommt. Das war auch die Diskussion in Wülfrath. Wenn man das mitverfolgt hat, konnte man feststellen, dass das von der Presse und der Öffentlichkeit angesprochen wurde.

Eine Mindestgrenze – da stimme ich Herrn Wißmann zu – wird man nicht 100-prozentig festlegen können, aber irgendwo gibt es eine Mindestgrenze. Das ist ein Thema, das der Verfassungsgerichtshof in seiner Evaluation quasi verlangt. Wie haben sich die Ergebnisse entwickelt? Wenn Sie mehrere solcher Fälle haben, dann wird es an der Stelle kritisch. Das muss dann gewürdigt werden.

Wenn ein einzelnes Verwaltungsgericht im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens darauf einmal anspricht und das eventuell vorliegt, halte ich das nicht für eine gute Lösung. Es wäre ideal, wenn das vorher vom Parlament bzw. in dem Fall vom Verfassungsgerichtshof geklärt würde, damit da Rechtssicherheit besteht.

Zur Integrationsleistung: Das ist ein monokratisches Spitzenamt, das natürlich eine sehr hohe Bedeutung hat. Der kommunale Hauptverwaltungsbeamte nimmt in Nordrhein-Westfalen – das sage ich nicht nur aus Lokalpatriotismus – die verantwortungsvollste Stellung ein. Wir haben nur 423 Kommunen bei 18 Millionen Einwohnern. Es gibt andere Länder, die viel weniger Einwohner, aber viel mehr Kommunen haben. Die Leute haben echt einen harten Job zu erledigen.

Der Erfolg der Wähler, die sich für eine andere Person ausgesprochen haben und damit nicht für den Gewählten gestimmt haben, liegt quasi bei null, wenn sie ein System nur mit relativer Mehrheit haben. Aufgrund der Bedeutung des Amtes hat man gesagt, wir wollen hier eine absolute Mehrheit haben, um – ich sage einmal – die Integrationsleistung entsprechend zu würdigen. Das haben Sie bei allen monokratischen Spitzenämtern, wie zum Beispiel beim Bundeskanzler oder beim Bundespräsidenten. Die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten in allen Bundesländern werden nach diesem System gewählt. Das geschieht sicherlich nicht ohne Grund. Dafür spricht natürlich eine Rationalität.

Deshalb kann das auch nicht miteinander verglichen werden. Ich will nicht den Vergleich mit den Abgeordneten von Herrn Wißmann wiederholen. Das ganze System ist anders, weil nach dem Verhältniswahlssystem gewählt wird. Wie gesagt, das kann man nicht miteinander vergleichen, sondern man müsste eher einen Vergleich mit monokratischen Einzelämtern ziehen.

Dem Thema „Wahlbezirke“ messe ich auch eine sehr große praktische Bedeutung zu. Es geht nicht nur um die Frage des Inkrafttretens, sondern es stellt sich natürlich auch die Frage, ob man das generell so machen und tatsächlich auf die Staatsangehörigkeit abstellen will. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu eine Grundsatzentscheidung für die Kommunalwahlbezirke getroffen. Es hat im Grunde genommen gesagt, man kann auf die Einwohnerzahl abstellen, weil letztendlich der Abgeordnete nicht nur die Wahlberechtigten, sondern natürlich alle Einwohner betreut. Wenn man darangehen will, haben Sie, je nachdem, in welcher Kommune Sie sich befinden, erhebliche räumliche Änderungen. Das hat eine Erheblichkeit, über die man sich im Klaren sein muss.

Wenn man die Nichtunionsbürger und Nichtdeutschen ausschließt, hat das, je nachdem, in welcher Kommune man sich bewegt, einen erheblichen geänderten räumlichen Zuschnitt zur Folge. Dadurch werden die traditionellen Wahlbezirke teilweise deutlich geändert. Das wird nicht in jeder Kommune, aber in vielen Kommunen der Fall sein. Ich denke, da muss man relativ zeitnah – die kommunalen Spitzenverbände haben das angesprochen – Klarheit haben. Vor allem müssen die Kommunen wissen, auf welchen Zahlen die Wahlbezirke basieren sollen. Wenn dann in der Tat die IT-Zahlen nicht vorliegen, die für die Einteilung maßgeblich sind, wird es natürlich kritisch, weil diese Sache kann hinterher auch in einem Wahlprüfungsverfahren – Stichwort Gleichheit der Wahl – eine große Rolle spielen. Es gibt durchaus Verfahren, die die Einteilung der Wahlbezirke zum Gegenstand haben. Daher muss hier relativ schnell Rechtssicherheit bestehen, nach welchen Kriterien die Wahlbezirke eingeteilt werden müssen. Vor allem müssen die Kriterien auch von den Wahlausschüssen, die da entscheidungsbefugt sind, bei späteren Wahlprüfungsverfahren hinreichend sicher belegt und begründet werden können.

Vielen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Bätge. – Jetzt ist Herr Dr. Conradi angesprochen.

Dr. Ulrich Conradi (Kreis Paderborn): Gefragt worden bin ich zu den Stichworten „Wahlmüdigkeit“ und „Auswirkungen der niedrigen Wahlbeteiligung auf die kommunale Praxis“. Ich glaube, da muss man differenzieren.

Bei der Akzeptanz der Hauptverwaltungsbeamten mag vielleicht der im Rahmen der Wahl erreichte Prozentsatz eine Rolle spielen. Bei der Konstituierung der Kommunalgremien wird er mit Sicherheit thematisiert werden. Aus meiner Erfahrung heraus wechselt das aber irgendwann in die – so will ich es einmal nennen – Macht des Faktischen. Das hängt sehr viel von der Person des jeweils gewählten Hauptverwaltungsbeamten ab. Selbst wenn Sie jemanden haben, der möglicherweise mit bombastischer Mehrheit gewählt wurde, aber aus welchen Gründen auch immer nicht in der Lage ist, möglicherweise unterschiedliche Mehrheiten in seinem Gremium oder Mehrheiten, die „gegen ihn sind“, zu gemeinsamen Entscheidungen hinzuführen, dann ist das ein viel größeres Problem als ein geringer Prozentsatz bei seiner Wahl.

Wir haben uns im Übrigen im Vorfeld unserer Stellungnahme ein paar Beispiele angeschaut. Ich behaupte nicht, dass wir das empirisch gemacht haben, weil dazu waren wir mangels Daten und Zeit gar nicht in der Lage. Wir haben aber ein ganz interessantes Beispiel aus Ostwestfalen-Lippe gefunden. Bei der Wahl 2014 zum Landrat im Kreis Minden-Lübbecke hat es zweier Wahlgänge bedurft. Im ersten Wahlgang hat der heutige Amtsinhaber rund 60.000 Stimmen bekommen, während er im zweiten Wahlgang in der Stichwahl rund 20.000 Stimmen weniger bekommen hat. Ich weiß nicht, ob ihm das in der tagtäglichen Praxis wirklich geschadet hat. Ich glaube, der wesentliche Punkt ist, dass man grundsätzlich eine hohe Wahlbeteiligung erzielen kann. Das ist dort schon im ersten Wahlgang der Fall gewesen.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Warum bringe ich dieses Beispiel? Man kann zum Teil den Eindruck haben, dass nur durch die Anzahl von Wahlgängen ein hohes Maß an politischer Akzeptanz in der Praxis vermittelt wird. Ich glaube, das ist nicht so. Jedenfalls entspricht das nicht meinen Erfahrungen. Das mag vielleicht auch nicht nur in Paderborn so der Fall sein.

Ein zweiter Punkt ist das Thema „Wahlmüdigkeit“. Was spielt denn möglicherweise für die Wähler eine Rolle, damit die Wahlbeteiligung nicht nach unten, sondern nach oben geht? Ich glaube, das wünschen wir uns alle. Die Punkte sind eben schon von verschiedenen Rednern genannt worden. Ich glaube, die Einfachheit eines Wahlsystems kann in diesem Zusammenhang durchaus ein Wert an sich sein. Ich fand die Ausführungen, die vorhin zu den einstufigen Wahlmodellen – ich glaube, integrierte Wahl wurde das genannt – mit Beispielen gemacht wurden, sehr interessant. Allerdings glaube ich persönlich auch, dass das für den Wähler nicht so ganz einfach nachzuvollziehen ist und es Akzeptanzschwierigkeiten geben würde. Insofern ist die Einfachheit des Wahlsystems ein wichtiger Punkt.

Eingangs habe ich bei meinem ersten Statement schon gesagt, man sollte möglichst viele Wahlen auf einen Wahltermin legen. Ich glaube, das spielt rein tatsächlich für die Wählerinnen und Wähler durchaus eine Rolle. Ich glaube auch, dass in den Familien im Lande nicht so sehr die Diskussion, wie sie hier mit durchaus beachtenswerten verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geführt wird, eine Rolle spielt, ob ich beim nächsten Mal zur Wahl gehe oder nicht, sondern es geht wirklich um die Frage, verstehe ich, was mein Einfluss auf die Wahl ist und gibt es ein attraktives Angebot, was insbesondere im kommunalen Bereich von Personen abhängt.

Zusammenfassend schließe ich mich im Übrigen dem an, was Herr Abruszat vorhin schon gesagt hat: Das Thema „Höhe der Wahlbeteiligung“ ist ein ganz wesentliches. Nicht die Prozente spielen die vorrangige Rolle, sondern wie es uns gelingt, möglichst viele Personen zu bewegen, zur Wahl zu gehen. Ich habe Ausführungen dazu gemacht, wie ich das sehe.

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank. – Herr Professor Dr. Morlok, bitte.

Prof. Dr. Martin Morlok (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ich darf zunächst damit beginnen, dass ich meinem Vorredner unmittelbar widerspreche. Ich habe den letzten Satz so im Ohr, dass er gesagt hat, es kommt nicht auf den Prozentsatz, mit dem der Gewählte ins Amt gekommen ist, sondern auf die Höhe der Wahlbeteiligung schlechthin an. Das halte ich schlichtweg für unrichtig. Ich will das auch begründen. Wer ist denn legitimierter? Wenn viele Leute wählen, aber der Gewählte erhält einen immer kleineren Prozentsatz? Das bedeutet doch, dass er von der Gesamtwählerschaft einen relativ kleinen Teil erhalten hat. Die Legitimation kommt doch aus den Stimmen, die für einen Kandidaten sind, und nicht aus den Stimmen, die gegen einen Kandidaten sind. Die Höhe der Wahlbeteiligung ist für die Legitimation des gesamten politischen Systems eine wichtige Größe, aber nicht für die Legitimation des Gewählten. Diese beiden Dinge dürfen wir nicht durcheinanderwerfen.

Ich glaube, Herr Bätge hat vorhin darauf hingewiesen – das scheint wieder in Vergessenheit geraten zu sein –, wenn wir ein Stichwahlsystem haben, besteht das Wahlsystem aus der ersten und zweiten Wahl. Nur auf die zweite Wahl abzuheben, ist schlichtweg falsch, weil im ersten Wahlgang schon Personen ausgeschieden sind. Das Wahlergebnis wird also durch beide Wahlgänge produziert. Insofern ist es notwendig, dass man die Beteiligungszahlen aufaddiert.

Zur Frage nach dem kritischen Grenzwert, mit dem ein Einzelkandidat als legitimiert gelten kann: Verfassungsrecht lässt sich nicht auf Mathematik reduzieren. Welcher Grund steckt dahinter? Wahlsysteme verfolgen eine Mehrzahl von Zielen. Es geht um die Legitimation des Gewählten, um die Legitimation des gesamten politischen Systems, um die Fähigkeit, eine Entscheidung in überschaubarer Zeit zu bekommen, um die Verständlichkeit für die Bürger usw. Bei solchen Zielmehrheiten ergibt sich für den Entscheider natürlich ein Spektrum, eine Auswahlmöglichkeit, ein Entscheidungsspielraum. Wie dieser Entscheidungsspielraum ausgefüllt wird, das ist nicht zuletzt auch Sache der politischen Entscheidungen.

Es gibt aber natürlich irgendwelche Grenzen, die nicht im Abstrakten, sondern die aufgrund der Erfahrungen, die eine politische Gemeinschaft macht, festgesetzt werden. Nachdem ich gefragt worden bin, würde ich Folgendes sagen: Wenn in einer nicht unerheblichen Zahl von Fällen der Gewählte zwei Drittel gegen sich hat, dann ist das schon legitimationskritisch.

Die nächste Frage galt den gemeinsamen Vorschlägen. Die gemeinsamen Wahlvorschläge nehmen den Bürgern die Möglichkeit, selbst ihre Präferenzen anzumelden und zum Ausdruck zu bringen. Die Möglichkeit, anstelle vorab abgesprochenen Wahlvorschlägen zustimmen zu können, selbst sagen zu können, welche meine erste Präferenz ist, wirkt integrierend. Auf mich kommt es an. Ich darf mitstimmen. Das trägt zur Akzeptanz des politischen Systems bei.

(Zurufe von SPD und FDP)

– Bitte?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vorwiegend hat Herr Professor Dr. Morlok das Wort. Die Auswertung und Diskussion wird an anderer Stelle erfolgen.

(Zuruf von Jochen Ott [SPD])

– Das gilt auch für Herrn Kollegen Ott.

(Jochen Ott [SPD]: Jawohl, Herr Präsident!)

Prof. Dr. Martin Morlok (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Zur Frage der Terminierung und der verfassungsgerichtlichen Überprüfung: Wir haben vorhin schon gehört, wir haben einen funktionierenden Verfassungsgerichtshof. Natürlich muss man aber ein Auge darauf haben, dass in welchem Verfahren auch immer eine verfassungsgerichtliche Entscheidung ergeht, die besagt, das und das war verfassungswidrig; das ist ungut.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Man könnte daran denken, dass man mit einer einstweiligen Anordnung versucht, das Inkrafttreten zu verhindern. Ob das Gericht das machen wird, ist mehr als zweifelhaft. Auf die Dogmatik einer solchen einstweiligen Anordnung will ich jetzt nicht eingehen. Der einfachste Vorschlag wäre natürlich, man schiebt das Ganze hinaus, damit man diese Fragen vorher klären kann, aber wie gesagt, das sind schwierige Fragen.

Zum Unterschied der Wahl der Parlamentsabgeordneten mit einfacher Mehrheit zu den Bürgermeisterwahlen: Das wurde schon sehr schön gesagt. Bei der Parlamentswahl kommt es bei uns letztlich auf die Stimmverhältnisse der Parteien im Parlament an. Das ist etwas völlig anderes als wenn es um eine Person geht, die die Exekutive in ihrer Hand versammelt hat. Im Übrigen ist auch die Art des Amtes anders. Das haben wir alles schon gehört.

Noch ein letztes Wort – das ist ein kleines Hobby von mir –: Angesichts einer immer mehr zunehmenden Zahl von Parteien mit Erfolgchancen ist die Wahl des Wahlkreisabgeordneten mit der Erststimme mit relativer Mehrheit auch nicht ohne Fragezeichen zu sehen. Daran kann man auch zweifeln. Dies auch aus anderen Gründen, die ich jetzt nicht ausführen will, weil das nicht unser Punkt ist; denn das Argument Persönlichkeitswahl zieht nicht. Wie gesagt, das ist aber ein anderes Thema.

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich darf mich ganz herzlich bedanken. Ich bitte jetzt Herrn Essler, die an ihn gerichteten Fragen zu beantworten.

Bernd Essler (Fraktion der AfD im Rat der Stadt Düren): Herr Keith, ich glaube, Sie hatten mir eine Frage zur Sperrklausel gestellt. Die bezieht sich auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom November 2017. Klägerin war die PIRATEN-Partei. Da hat der Verfassungsgerichtshof erkannt, dass Art. 78 der Landesverfassung und die entsprechende Vorschrift in der Kommunalwahlordnung verfassungswidrig sind.

Das Gericht hat aber nicht zur Frage des Regionalverbandes Ruhr und der Bezirksvertretungen Stellung genommen. Dies wurde ausgeklammert, weil die beiden Gremien gar nicht streitbefangen waren. Ich glaube, der Vorschlag der Landesregierung sieht so aus, die Sperrklausel für diese beiden Gremien beizubehalten. Dies gestützt auf dieses Urteil in der Fehlmeinung, dass für diese beiden Gremien etwas anderes gilt. Das sehe ich anders.

Es ist überhaupt nicht ersichtlich, warum für diese Wahlen etwas anderes gelten sollte als das, was der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf die Wahl zu den Räten und Kreistagen bereits entschieden hat. Auch hier ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf trotz der eindeutigen Begründungen im Urteil des Verfassungsgerichtshofs keine Begründung zur Beibehaltung der Sperrklausel enthält. Man hat vonseiten der Landesregierung damals alle möglichen Argumente für die Beibehaltung der Sperrklausel vorgebracht. Das war eine ganze Litanei. Die wurden allesamt vom Verfassungsgerichtshof abgeschmiert.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Der Gesetzgeber – darauf will ich noch einmal hinweisen – hat immer eine besondere Darlegungs- und Nachweisverpflichtung, wenn Hürden beibehalten werden sollen. Das ist ausdrückliche Rechtsprechung der Verfassungsgerichte. Genau das geschieht hier nicht.

Infolgedessen würde ich sagen, das ist ein sehr bedenkliches Verhalten. Da sollte vielleicht die eine oder andere Partei einmal einen entsprechenden Antrag auf Änderung der Verfassung stellen, weil im Verfassungstext NRW ist die Sperrklausel noch immer unverändert so enthalten, obwohl das Gericht sie eigentlich für verfassungswidrig erklärt hat. Dies in der Begründung, aber nicht im richterlichen Spruch, weil das Gericht das Ermessen hat, etwas für nichtig zu erklären oder auch nur zu erkennen, dass eine Partei in ihren Grundrechten verletzt wird.

Dann lohnt sich in diesem Sachzusammenhang auch, sich noch einmal mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auseinanderzusetzen. Von dem gibt es mittlerweile eine recht ansehnliche Rechtsprechung. Ich beziehe mich zunächst einmal auf die Entscheidung des 2. Senats vom 9. November 2011 in Bezug auf die Wahlen zum Europäischen Parlament. Vorher ist noch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 in Sachen Kommunalrecht Schleswig-Holstein ergangen. Da ist das Bundesverfassungsgericht als Verfassungsgerichtshof Schleswig-Holstein tätig geworden, weil Schleswig-Holstein kein eigenes Verfassungsgericht hat.

Wenn man sich die Begründungen in diesen beiden Urteilen näher anschaut, dann wird man doch erhebliche Zweifel haben, ob die Beibehaltung der Sperrklausel für die beiden Gremien, die ich vorhin erwähnt habe, verfassungsgemäß ist. Es kommt sowohl ein Verstoß gegen Art. 69 der Landesverfassung als auch gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG in Betracht. Beide sind hier betroffen, sowohl die Landesverfassung als auch das Grundgesetz. Infolgedessen rege ich an, dass man noch einmal eine gutachterliche Sicht einholt, inwieweit das, was vorgeschlagen wird, trägt.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann ist jetzt Herr Pit Clausen an der Reihe und darf die an ihn gerichteten Fragen beantworten.

Pit Clausen (Stadt Bielefeld): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Entschuldigung, dass ich vorhin zu schnell war. Ich bin nach den Auswirkungen der niedrigen Wahlbeteiligung gefragt worden. Dazu ist schon Wesentliches gesagt worden. Die Legitimation des Gewählten folgt aus dem Wahlergebnis und nicht aus der Wahlbeteiligung. Ich würde mich dem anschließen, was Herr Morlok formuliert hat. Die Wahlbeteiligung ist eigentlich eher ein Ausdruck des Interesses der Bürgerinnen und Bürger an der Teilhabe an einer Wahl, aber sie dient nicht der Legitimation des Gewählten.

In unserer Demokratie haben wir es so organisiert, dass wir sie als Angebot an die Bürgerinnen und Bürger verstehen, durch Abgabe der Stimme teilzuhaben. Die Legitimation dieses Systems folgt aber nicht daraus – das meine ich zumindest –, wie viele von diesem Angebot Gebrauch machen, sondern die Legitimation der Demokratie folgt einfach aus der Überlegenheit dieses Systems gegenüber allen anderen Systemen.

Ich sage es einmal mit den Worten von Winston Churchill: Demokratie ist zwar Mist, aber keiner hat was Besseres erfunden. – Ich glaube, darin liegt die eigentliche Legitimation dieses Systems.

Gestatten Sie mir, noch einen zweiten Gedanken zu formulieren. Die Stichwahl ist ein bisschen auch ein Kind Ihrer Entscheidung für die Direktwahl. Die Direktwahl des Oberbürgermeisters ist nicht alternativlos. Das ist in den 1990er-Jahren vom Landtag so entschieden worden. Warum hat man das gemacht? Man hat gesagt, wir wollen einen starken Hauptverwaltungsbeamten. Wir wollen eine politische Stadtspitze. Wir wollen auch an dieser Stelle berufliche Qualifizierung sicherstellen. Der soll auch ein bisschen unabhängig vom Rat, vom Alltagsgeschäft und von der Alltagsstimmung sein. Wir wollen einen starken Hauptverwaltungsbeamten.

Wenn Sie den wollen und deshalb die Direktwahl gemacht haben, dann müssen Sie in der Logik daraus eigentlich auch für die Stichwahl sein, weil nur über die Stichwahl erreichen Sie am Ende eine Zustimmung, die die Qualität einer absoluten Mehrheit hat. In der Regel gibt es auch eine höhere Stimmzahl des Gewählten und damit eine höhere Legitimation des Gewählten. Ich glaube, insofern muss man das in einem funktionalen Zusammenhang sehen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank. – Herr Trennheuser, bitte.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V.): Vielen Dank. – Die erste Frage kam von Herrn Ott zur Änderung der Wahlbezirke. Vielen Dank für den Hinweis. Wenn ich mir für Köln vorstelle, dass dann Marienburg und Hahnwald vielleicht einen kleinen Wahlkreis, aber Köln-Mülheim und Köln-Kalk einen sehr großen haben, dann finde ich das tatsächlich problematisch.

Wir reden in der Demokratieforschung häufig davon, dass sich gerade diejenigen, die sozial abgehängt sind, immer weniger beteiligen. Da finde ich es problematisch, wenn die Wahlkreise so groß werden, dass sich die Wahlkreiskandidaten gar nicht mehr so richtig zeigen können.

Die zweite Frage kam von Herrn Höne zum dem noch eingereichten Änderungsantrag. Prozessual, wie das eingangs diskutiert worden ist, kann ich das gar nicht bewerten. Ich will mich aber für den Änderungsantrag selbst bedanken; denn wir haben vor Weihnachten festgestellt, dass es bei den kommunalen Bürgerbegehren, bei der Vorprüfung von kommunalen Bürgerbegehren tatsächlich einen Fehler gibt. Diese Änderung sollte eigentlich unverzüglich in Kraft treten, aber nach dem aktuellen Gesetz würde sie erst nach der Kommunalwahl 2020 in Kraft treten. Wir haben dann nachgefragt. Kurze Zeit später bin ich dann vom Kommunalministerium angerufen worden. Mir ist dann gesagt worden: Es stimmt, wir haben da tatsächlich einen Fehler gemacht. Wir wollen auf diese Weise das Problem lösen. – Ich finde das grundsätzlich zunächst einmal einen sehr guten Umgang mit einem solchen Fehler. Fehler passieren und ich finde es gut, wenn man sie korrigiert.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Zur Frage der Sperrklausel: Ich habe, während meine Vorredner gesprochen haben, bei einem Rechtsanwalt nachgefragt, der unmittelbar an dem Prozess beteiligt war. Der hat mir bestätigt, dass die Bezirksebene in dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs explizit ausgenommen worden ist. Also weiß ich ehrlich gesagt gar nichts, worüber wir hier diskutieren. Ich finde es aber auch politisch erträglich. Die Sperrklausel greift wegen der Größe der Bezirksvertretungen ohnehin nicht. Deshalb ist das wirklich eine Sache, die man außen vor lassen kann.

Zur letzten Frage. Herr Mostofizadeh hatte nach dem Unterschied der Abgeordneten zu den Bürgermeistern gefragt. Von meinen Vorrednern ist richtigerweise schon gesagt worden, dass die schlichtweg eine andere Position im politischen System haben. Abgeordnete werden nun einmal in einem personalisierten Verhältniswahlrecht gewählt. Das ist etwas anderes. Weil schon viel Kluges gesagt worden ist, erlauben Sie mir ein eher lebensweltliches Beispiel zum Schluss. Ich habe die letzten zwei Tage relativ viel Zeit im Kinderzimmer meiner Tochter verbracht und dort Hörspiele mit ihr gehört, weil sie krank war. Wir haben immer wieder Benjamin Blümchen gehört. Der einzige Politiker, der bei Benjamin Blümchen vorkommt, ist der Bürgermeister. Das weist ein Stück weit darauf hin, wie sehr der Bürgermeister historisch und kulturell in unserer Gesellschaft verankert ist. Deshalb ist es richtig, ihn auf besondere Weise zu legitimieren.

Vielen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, das wäre sicherlich ein auch versöhnlicher Schlusspanpekt gewesen, aber es gibt weitere Wortmeldungen. Hat die CDU noch eine Frage, weil Herr Ott hat signalisiert, dass er noch eine Frage stellen möchte?

Bernhard Hoppe-Biermeyer (CDU): Ich stimme mit Herrn Professor Wißmann ausdrücklich überein, dass das Paderborner Land etwas besonders Gutes ist. Ansonsten möchte ich allen Sachverständigen für ihre Ausführungen danke und habe keine weiteren Fragen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Ott, bitte.

Jochen Ott (SPD): Bedanken möchte ich mich ohnehin, aber ich möchte an Herrn Bätge, Herrn Clausen, Herrn Morlok und Herrn Trennheuser noch eine Nachfrage stellen.

In allen politikwissenschaftlichen Untersuchungen, die es gibt, gibt es, wenn man die Wahlbeteiligungen von 1972 bis in die Gegenwart vergleicht, den eindeutigen Trend, dass der Anteil der Wahlkreise, in denen die Wahlbeteiligung am höchsten ist, und der Wahlkreise, in denen die Wahlbeteiligung am niedrigsten ist, in einer Schere immer

wieder auseinandergeht. Politikwissenschaftlich ist also erwiesen, dass 1972 das Verhältnis zwischen den Wahlkreisen mit der niedrigsten und der höchsten Wahlbeteiligung am engsten war und es seitdem immer weiter auseinandergegangen ist.

Wenn ich voraussetze, dass das so ist, möchte ich auf das, was Herr Trennheuser zum Schluss angesprochen hat, eingehen. Was bedeutet das in Ihrer Praxis eigentlich für die Entwicklung oder für die Repräsentanz in diesen Städten vor dem Hintergrund, wenn die Wahlkreise – Herr Bätge, Sie haben das vorsichtig angesprochen – nach anderen Prinzipien als der Einwohnerschaft sortiert werden? Welche Konsequenzen könnte das haben? Mehr Demokratie hat gerade das Beispiel einer Stadt genannt, aber das gilt für ganz Nordrhein-Westfalen. Welche sozioökonomischen Folgen hätte es beispielsweise für die Frage der anschließenden Zusammensetzung und der Repräsentanz, wenn eine solche Geschichte stattfindet? Dies vor dem Hintergrund, dass wir im Moment schon sehen, dass bestimmte Bereiche der Kommunen auch in der Möglichkeit, beispielsweise selbst das Tagesgeschäft durchzusetzen, deutlich unterrepräsentiert sind. Ich könnte Beispiele bringen, wie sich die Situation bei den Schlaglöchern in einigen Stadtteilen und in anderen Stadtteilen darstellt. Deshalb ganz konkret die Frage: Welche Auswirkungen hat das? Herr Bätge, Sie haben das nur angedeutet. Herr Trennheuser hat auf einen Sachverhalt hingewiesen. Das hätte ich gerne noch einmal beleuchtet.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ist die FDP daran interessiert, weitere Fragen zu stellen? – Herr Mostofizadeh? – Die AfD? – Herr Keith, bitte.

Andreas Keith (AfD): Im Zusammenhang mit der Ausübung des Wahlrechts geht es immer auch um die einwandfreie Identifizierung der Person, die wählen möchte, anhand des Lichtbildausweises. Der Bundesgesetzgeber hat dies bereits 2017 umgesetzt, und zwar in § 56 Abs. 6 Satz 1 Nummer 1 der Bundeswahlordnung, und eine entsprechende Regelung eingeführt. In der Bundestags-Drucksache 18/1180 vom 15. Februar 2017 ist außerdem nachzulesen, weshalb das Verhüllungsverbot nicht nur in diesem Fall, sondern auch in vielen anderen Fällen sinnvoll und notwendig wäre. Müsste nicht konsequenterweise auch ein Verhüllungsverbot von Wahlberechtigten in NRW eingeführt werden? Das wäre meine Frage an die Juristen und an Herrn Essler.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich stelle anheim, die Frage zu beantworten, aber gehe auf den Beratungsgegenstand kurz ein. Ich glaube, das ist nicht Gegenstand dessen, was wir heute anzuhören haben. Ich stelle es den angesprochenen Sachverständigen anheim, sich zu äußern, weil das bei Weitem über den Umfang dessen, was im Gesetzgebungsverfahren zur Debatte steht, hinausgeht. – Herr Schruppf.

Fabian Schruppf (CDU): Auch wenn wir zunächst keine Fragen mehr hatten, hat sich daraus doch noch eine Frage ergeben, die ich mit Rücksicht auf die Kolleginnen und Kollegen hinten anstellen möchte. Die Frage richtet sich zum einen an Herrn Professor Wißmann und zum anderen an Herrn Klaus.

Herr Ott hatte gerade angedeutet, bei der Einteilung von kommunalen Ratswahlbezirken andere Kriterien heranzuziehen. Ich entnehme dem, es geht bei dieser Einteilung darum, auf die tatsächliche Wahlberechtigung abzustellen, sodass die Anzahl der Wahlberechtigten maßgeblich ist, um eine Stimmengleichheit, eine Gewichtung der Stimmen hinzubekommen. Nehmen wir einmal das Extrembeispiel: Wenn ich einen Wahlkreis mit nur zehn Wahlberechtigten hätte, in dem aber warum auch immer 5.000 Nichtwahlberechtigte leben, könnte man mit einer von zehn Stimmen bei der Zusammensetzung des Rats, was das Direktmandat angeht, erheblich mehr Gewicht ausüben als in einem Wahlkreis, in dem das nicht der Fall ist, weil in ihm 5.000 Wahlberechtigte leben.

Deshalb frage ich, ob das nicht mit Blick auf die im Änderungsantrag zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein legitimes und notwendiges Ziel ist, um Stimmengleichheit, um Gleichheit bei der Gewichtung der Stimmen in den einzelnen Wahlkreisen herzustellen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Die Frage richtet sich an Herrn Klaus und die Juristen. – Herr Keith, Sie haben noch eine Frage.

Andreas Keith (AfD): Ich hätte auch eine Frage vorweg stellen können. Wir beziehen uns auf den neuen Absatz 8 in § 2. Im Hinblick auf die Mitglieder der Wahlorgane gilt das Verhüllungsverbot bereits. Da stellt sich für uns die Frage, ob es dann nicht sinnvoll wäre, wenn man das auf die Wahlberechtigten ausdehnen würde. Ich glaube, dass man hier durchaus einen Zusammenhang herstellen kann. Daher bitte ich, eine Antwort auf diese Frage nicht freizustellen, sondern sie beantworten zu lassen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Mostofizadeh, bitte.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Herr Vorsitzender, dann möchte ich mein Fragerecht doch noch in Anspruch nehmen. Ich würde gerne wissen – die Frage richtet sich an die kommunalen Spitzenverbände, die möglicherweise die meisten Erkenntnisse darüber haben –, wie viele Fälle Ihnen bei den letzten Wahlen zugetragen worden sind, dass die Verhüllung von Wahlhelferinnen ein relevantes Problem bei der Ausübung der Wahl gewesen ist.

Der zweite Teil meiner Frage richtet sich natürlich an die Juristinnen und Juristen. Ist nicht die jetzige Rechtsprechung – das ist zumindest nach meinem Dafürhalten der Fall – ausreichend? Der Wahlvorstand muss ohnehin eine Identifizierung durchführen. Ist da eine weitere Klarstellung aus Ihrer Sicht überhaupt erforderlich?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich bedanke mich ganz herzlich. Durch die ergänzenden Fragen sind wieder die kommunalen Spitzenverbände betroffen. Ich sehe die Hinweise, dass Herr Dr. Kuhn in toto für die kommunalen Spitzenverbände Stellung nimmt.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Wir haben uns gerade abstimmt. Uns sind keine Probleme bekannt. Nach unserer Einschätzung sollte der Gesetzgeber die Probleme lösen, die tatsächlich anstehen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Dann ist Herr Klaus noch einmal angesprochen worden.

Markus Klaus (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen e. V.): Ich kann auf unsere Stellungnahme verweisen. Die Harmonisierung mit dem Bundestagswahlrecht wird von uns ausdrücklich unterstützt. Insofern kann man dem Gesetzentwurf an der Stelle nur zustimmen, um die Gleichwertigkeit der Stimmen sicherzustellen. Daher ist das eine gute Regelung.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank. – Herr Professor Dr. Wißmann, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität in Münster): Vielen Dank. – Ich sehe auch keinen Handlungsbedarf in Bezug auf Verschleierungsproblematiken.

Zur Frage der Einteilung der Wahlbezirke würde ich zunächst einmal an den Grundsatz erinnern, dass die demokratische Legitimation vom Souverän ausgeht. Der ist bei den kommunalen Wahlen das deutsche Volk und die EU-Bürger. Das ist auch die maßgebliche Bezugsgröße zur Sicherstellung der Wahlrechtsgleichheit.

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herr Professor Dr. Bätge, bitte.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW): Zu zwei Fragestellungen möchte ich etwas sagen, zunächst zur Einteilung der Wahlbezirke bei den Kommunalwahlen.

Wir haben derzeit die Situation, dass die Wahlbezirke tatsächlich von der Einwohnerschaft her vergleichbar sein müssen. Sie dürfen keine Unterschiede von mehr als 25 % hinsichtlich der Einwohnerschaft haben, weil nämlich ein Direktbewerber in einem Wahlbezirk besser oder schlechter gestellt würde, wenn es im Wahlbezirk relativ wenige Einwohner gibt. Deshalb gibt es die Grenze von 25 %. Früher hat sie einmal bei 30 % gelegen. Insofern hat man die Grenze schon reduziert. Diese Einteilung ist vom Bundesverwaltungsgericht in einer höchstgerichtlichen Entscheidung absolut bestätigt worden.

Es ist auch in den anderen Bundesländern absolut üblich, auf die Einwohnerschaft abzustellen, weil dahinter steckt natürlich auch der Gedanke, dass sich die Betreuung in den verschiedenen Wahlbezirken durch die Direktbewerber, aber auch durch die

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Person auf der Reserveliste, die diesen Wahlbezirk tatsächlich betreuen, nicht nur auf die Bürger, auf Deutsche oder EU-Staatsangehörige beschränkt, sondern das bezieht sich auf alle Einwohner. Das ist der erste Punkt.

Das hat aber auch eine räumliche, eine soziologische Dimension. Ich will einmal ein ganz konkretes Beispiel nennen: Ich habe mit Kollegen von Wahlämtern zum Beispiel der Stadt Dortmund oder der Stadt Duisburg gesprochen, die teilweise Bereiche haben, in denen relativ viele Nichtdeutsche oder Nicht-EU-Ausländer wohnen. Gerade die Ratsvertreter haben mit diesem Wahlbezirk, wie er bislang schon besteht, sowieso viel Arbeit. Wenn man jetzt diese Personen aus dem Schlüssel herausnehmen würde und gar nicht mehr bei der entsprechenden Ermittlung zählt, dann hat das durchaus Auswirkungen. Die würden dann natürlich viel größer, auch räumlich viel größer werden. Ob die dann überhaupt noch vernünftig zu betreuen sind, ist die Frage, die man auch berücksichtigen muss. Es besteht also kein verfassungsrechtlicher Zwang, die Wahlbezirke zu ändern. Das war auch nicht Gegenstand des Gesetzentwurfs der Landesregierung. Wie gesagt, man muss sich einig sein, das würde zu erheblichen Veränderungen führen. Dies nicht nur in den genannten Kommunen Dortmund und Duisburg, sondern auch in verschiedenen anderen Kommunen. Darüber hinaus müssten auch die Zahlen vorliegen. Dieser Punkt ist vorhin schon angesprochen worden.

Punkt 2 ist das Thema „Identifizierung“. Da sieht die Rechtslage so aus, dass grundsätzlich die Wahlbenachrichtigungskarte vorzulegen ist. Der Wahlvorstand kann dann auch noch den Personalausweis verlangen, sodass mir bei den Wahlbewerbern keine Vorfälle bekannt geworden sind, bei denen das groß thematisiert worden ist. Wenn Zweifel bestehen, dann agiert der Wahlvorstand nach pflichtgemäßem Ermessen, weil dafür ist er bestellt.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vielen Dank. – Herr Professor Dr. Morlok, bitte.

Prof. Dr. Martin Morlok (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ich glaube, zur Frage der Bezugsgröße der Wahlkreise wurde das Entscheidende schon gesagt. Wir haben auf der einen Seite die Wahlrechtsgleichheit, die verlangt, dass wir die Wahlberechtigten zugrunde legen. Auf der anderen Seite gibt es eben Probleme in Form von Repräsentationsdefiziten. Das ist ein Dilemma, für das ich keine einzige richtige Lösung sehe. Bundestagswahlen sind vielleicht etwas anderes als Landtagswahlen. Im kommunalen Bereich haben wir auch noch die EU-Ausländer.

Im Hinblick auf das Verhüllungsverbot haben wir auf der einen Seite nach der bestehenden Rechtslage schon den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl. Den würde ich auch heranziehen, um klarzumachen, wer im Wahlausschuss sitzt. Ich muss mir klar machen können, wer da Wahlfunktionen ausübt. Auf der anderen Seite muss ich mir bei den Wählern – das haben Sie gefragt – sicher sein können, dass sie tatsächlich wahlberechtigt sind. Wie gesagt, in der Praxis reicht die Wahlbenachrichtigung aus. Bei Zweifeln müsste man verlangen können, lüfte deinen Schleier und zeige mir deinen Ausweis, damit ich sehen kann, ob du das auch bist. Probleme sehe ich da aber nicht. Dies ganz abgesehen davon, dass es das offensichtlich noch nicht gegeben hat.

Danke.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Auch an Herrn Essler sind noch Fragen gerichtet worden.

Bernd Essler (Fraktion der AfD im Rat der Stadt Düren): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Der Bundesgesetzgeber hat das wohl anders gesehen. Er hat das in der Bundestags-Drucksache vom Februar 2017 in einer ausführlichen Begründung dargelegt.

Das ist aber noch nicht alles. Es gibt vom Juli 2017 ein Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags mit dem Titel „Verbot der Vollverschleierung“. Das Aktenzeichen liegt mir im Moment nicht vor. Nach diesem Gutachten dient diese Thematik – so die Begründung in diesem Gutachten – der Wahrung der Rechte und Freiheiten Dritter. Infolgedessen geht es nicht nur darum, ob das Problem in der Praxis auftritt, sondern das ist auch präventiv zu sehen.

Wir sind ein Land, das ständig von Zuwanderern aller möglichen Herkunft aufgesucht wird. Je radikaler die religiöse Einstellung ist, umso mehr besteht die Situation, dass die eine oder andere Frau vollverschleiert auftritt. In anderen Ländern ist das bereits der Fall. Dabei denke ich beispielsweise an Großbritannien und Frankreich. Das ist der Grund, weshalb Belgien und Frankreich das gesetzliche Verbot eingeführt haben, im öffentlichen Raum vollverschleiert aufzutreten. Dieses Verbot ist durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überprüft worden. Dieser hat die Rechtmäßigkeit dieser Verbote bestätigt. Wenn das nicht erforderlich wäre, wieso haben dann bitte diese beiden Länder diese Verbote eingeführt?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich erteile Herrn Clausen das Wort, der ebenfalls noch einmal angesprochen wurde. Bezogen auf die Wahlkreise wurde eine Frage an Herrn Clausen gestellt.

Pit Clausen (Stadt Bielefeld): Dazu kann ich nicht viel Neues sagen. Herr Morlok und Herr Bätge haben so wunderbar das Spannungsverhältnis beschrieben, dass ich nicht weiter Erhellendes dazu beitragen kann.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Herzlichen Dank. – Herr Trennheuser, Sie haben noch einmal das Wort.

Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V.): Ich bin mir nicht sicher, ob ich noch einmal angesprochen worden bin. Ich kann aber noch zwei ganz kleine Punkte beitragen.

Die eleganteste Weise, mit dem Zuschnitt der Wahlkreise umzugehen, wäre ein kommunales Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer. Dies in dem Wissen, dass wir uns dann in der nächsten verfassungsrechtlichen Debatte befinden.

Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen (49.)
Hauptausschuss (25.)
Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

15.02.2019

Zum Zweiten wurde mir gerade zugetragen, dass es bei Benjamin Blümchen doch noch eine kommunale Wahlbeamtin gibt, nämlich eine Schulrätin. Ich bin mir aber nicht sicher, ob meine Tochter erkennt, dass das eine kommunale Wahlbeamtin ist. Deshalb würde ich bei meinem Beispiel von vorhin bleiben.

Herzlichen Dank.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Unter Angabe der Quelle ist das dann klargestellt worden. Ich schaue in die Runde und erkenne keinen weiteren Bedarf für Nachfragen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, ich darf mich ganz herzlich für die intensive Beratung bedanken.

Zum weiteren Verfahren gebe ich noch einige Hinweise. Ich bedanke mich im Vorhinein beim Sitzungsdokumentarischen Dienst, der zugesagt hat, die Mitschrift dieser Anhörung zum Anfang der 13. Kalenderwoche zur Verfügung zu stellen. Im Vorfeld der Anhörung bin ich seitens der CDU-Fraktion gebeten worden zu versuchen, die Vorlage der Mitschrift zu beschleunigen. Diese Bitte richte ich an den Sitzungsdokumentarischen Dienst. Ich weiß, Sie tun Ihr Möglichstes, damit wir schnell handlungsfähig sind; denn vom Vorliegen des Protokolls ist sicherlich das weitere Beratungsverfahren abhängig. Ursprünglich hatten wir vorgesehen, den Gesetzentwurf im April weiter zu beraten, und zwar der mitberatende Hauptausschuss am 4. April und unser Ausschuss am 5. April. Für den Fall, dass das Protokoll früher vorliegen sollte, kann man sicherlich über ein Vorziehen der Beratungen in den zuständigen Ausschüssen diskutieren. Ohne Vorliegen des Protokolls scheint mir das ein nicht sehr sinnvoller Vorschlag zu sein.

Ich bedanke mich sehr herzlich für Ihre Geduld, heute drei Tagesordnungen abarbeiten zu müssen. Wenn wir vorher gewusst hätten, dass sich die zweite Anhörung zeitlich nicht so lange hinzieht, dann hätten wir den Ablauf etwas straffen können. Wir müssen aber von üblichen Beratungsabläufen ausgehen. Deshalb bitte ich um Nachsicht.

Die Obleute bitte ich, noch kurz wegen der Vorbereitung einer Obleuterunde zu mir zu kommen. Dann können wir darüber kurz sprechen.

Ich bedanke mich ganz herzlich und schließe die Sitzung.

gez. Hans-Willi Körfges
Vorsitzender

Anlage

07.03.2019/08.03.2019

75