

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1153

A02, A05



Stadt Bielefeld
Pit Clausen
Oberbürgermeister

Stadt Bielefeld – Büro Oberbürgermeister– 33597 Bielefeld

Landtag NRW
Der Präsident
Postfach 101143
40002 Düsseldorf

Büro Oberbürgermeister
Altes Rathaus
Niederwall 25
33602 Bielefeld

Per email an: anhoerung@landtag.nrw.de

Auskunft gibt Ihnen:

Frauke Ley
Raum 108

KommWahlÄG – Anhörung A02 – 15.02.2019

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weitere wahlrechtlicher Vorschriften

Telefon: 0521 51 - 2076
Telefax: 0521 51 - 3380
Internet: www.bielefeld.de
E-Mail: frauke.ley@bielefeld.de

Bielefeld, 05.02.2019

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Kuper,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzesentwurf, hier: zur Abschaffung der Stichwahl, Stellung nehmen zu können.

Mit Änderungsantrag vom 21.11.2018 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften (Drucksache 17/3776) haben die Fraktion der CDU und die Fraktion der FDP im Landtag NRW beantragt, die bei den Bürgermeister- und Landratswahlen im Jahre 2011 (wieder-) eingeführte Stichwahl abzuschaffen. Die Fraktionen begründen ihren Antrag damit, dass die Wiedereinführung der Stichwahl nicht die erhoffte Wirkung gehabt habe und die Wahlbeteiligung in allen zweiten Wahlgängen niedriger gelegen habe als im ersten Wahlgang.

1. Rechtliche Ausgangslage

Im Jahre 1994 wurde erstmals die Stichwahl eingeführt; im Oktober 2007 wurde sie wieder abgeschafft. Im Mai 2011 wurde die Stichwahl erneut eingeführt und entspricht derzeit geltendem Recht.

Die Abschaffung der Stichwahl ist rechtlich möglich: mit Urteil vom 26.05. 2009 hat der Verfassungsgerichtshof NRW entschieden, dass der Wegfall der Stichwahl mit der Landesverfassung vereinbar ist.

Dennoch möchte ich hier vertreten und ausführen, dass die Beibehaltung der Stichwahl die zweckmäßige bzw. rechtspolitisch vernünftige Lösung darstellt.

2. Position der (Ober-)Bürgermeister und Landräte und die Stichwahl

Den Hauptverwaltungsbeamten in den Städten und Gemeinden kommt nach der Kommunalverfassung eine herausragende Stellung zu. Ihnen obliegt die volle Verantwortung für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Sie tragen die alleinige Verantwortung für das Funktionieren der Verwaltung und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung. Sie haben schwierige Entscheidungen zu treffen und Entscheidungen der Politik nach außen zu vertreten, die nicht immer populär sind und bei denen sich aus diesem Grund in Teilen der Bevölkerung Widerstand dagegen regt. Daher ist es für die Akzeptanz vor Ort von entscheidender Bedeutung, dass sich der Bürgermeister auf eine breite Mehrheit in der Bevölkerung stützen kann.

Die Position der Bürgermeister und Landräte vor Ort wird massiv beeinträchtigt, wenn ohne Durchführung von Stichwahlen Bewerber bzw. Bewerberinnen ins Amt kommen können, denen die breite Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger in Kommunen und Kreisen fehlt. Die Abschaffung der Stichwahl bei den Bürgermeister- und Landratswahlen stellt eine Schwächung der Demokratie in den Kommunen und Kreisen dar und ist aus diesem Grund abzulehnen.

In der heutigen Zeit, in der aufgrund der Parteivielfalt und auch der zahlreichen Gruppen in den Räten die Aufstellung von fünf, sechs oder mehr Kandidaten oder Kandidatinnen keine Seltenheit mehr ist, ist es nicht ungewöhnlich, wenn im 1. Wahlgang die absolute Anzahl der abgegebenen Stimmen nicht erreicht wird. Aus diesem Grund benötigen wir auch weiterhin einen zweiten Wahlgang, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger noch einmal mit einem klaren Votum zwischen den zwei Kandidaten bzw. Kandidatinnen mit den höchsten Stimmzahlen entscheiden können.

Eine Abschaffung der Stichwahl wird dazu führen, dass die Bürgermeister und Landräte zukünftig in vielen Fällen nicht mehr von der Mehrheit der Wahlberechtigten unterstützt werden. Die bloße relative Mehrheit, die ein Kandidat bzw. eine Kandidatin auf sich vereinigt, bedeutet notwendig, dass die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen gegen den letztlich gewählten Bewerber bzw. die Bewerberin gestimmt hat. Je nach Anzahl der Mitbewerber und Mitbewerberinnen und je nach Höhe der Wahlbeteiligung können Bewerberinnen und Bewerber mit einer nur geringen Stimmzahl von 30 % oder weniger gewählt werden.

Stichwahlen erhöhen also die demokratische Legitimation für Bürgermeister und Landräte, die Mitspracherechte der Bürgerinnen und Bürger werden gestärkt und die Demokratie wird insgesamt belebt. Die zusätzliche Wahlmöglichkeit durch die Stichwahl verbessert die Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Prozessen auf kommunaler Ebene und wirkt auf diese Weise letztlich Wahlmüdigkeit entgegen.

3. Erfahrungswerte

Die Zahlen der letzten Kommunalwahlen in den Jahren 2014/2015 belegen eindeutig, dass die absolute Stimmzahl bei der Stichwahl in der Regel höher war als im 1. Wahlgang. In 59 der insgesamt 76 durchgeführten Stichwahlen hat der Wahlsieger mehr Stimmen erhalten als im 1. Wahlgang. Mehr Stimmen bedeuten mehr Zustimmung und mehr Unterstützung für die Hauptverwaltungsbeamten vor Ort.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass in 20 von 76 Stichwahlen ein anderes Ergebnis als im 1. Wahlgang erzielt wurde. Das bedeutet, dass bei 26% der durchgeführten Stichwahlen letztlich ein anderer Kandidat zum Zuge gekommen ist als im 1. Durchgang. Die Wählerinnen und Wähler, die sich zunächst für andere Kandidaten entschieden hatten, waren also in mehr als jedem vierten Fall mit dem zunächst Gewählten

nicht einverstanden und haben ihre Chance genutzt, um die Entscheidung in der Stichwahl noch einmal in ihrem Sinne zu beeinflussen. Diese Teilhabe an politischen Prozessen sollte man den Bürgerinnen und Bürgern nicht ohne Not wegnehmen.

4. Vergleich mit anderen Bundesländern

Auch ein Blick über NRW hinaus in die anderen (Flächen-) Bundesländer zeigt, dass dort ebenfalls bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte einhellig auf die absolute Mehrheit gesetzt wird. In fast allen anderen Bundesländern ist ein Stichwahlsystem vorgesehen; in Baden-Württemberg und Sachsen finden stattdessen Neuwahlen statt, wenn keiner der Bewerber im 1. Wahlgang mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhält.

Mit anderen Worten:

Die ganz überwiegende Anzahl der anderen Bundesländer favorisiert bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte die absolute Mehrheitsregel. Auch Thüringen ist innerhalb kurzer Zeit schon im Jahre 2010 aus gutem Grund wieder zum Stichwahlsystem zurückgekehrt.

5. Benachteiligung kleinerer Parteien und Gruppen

Eine Abschaffung der Stichwahl erschwert letztlich das Recht der politischen Parteien und Wählervereinigungen sowie ihrer Kandidaten und Kandidatinnen auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Die Regelung benachteiligt die Wählerinnen und Wähler kleiner Parteien und Wählergemeinschaften. Bei einer relativen Mehrheitswahl wird dem Wähler bzw. der Wählerin systembedingt nahegelegt, bei der Stimmabgabe um des Erfolgswertes ihrer Stimme willen „taktisch“ zu wählen.

Um ihre politische Einflussnahme sicherzustellen werden kleinere Parteien künftig dazu übergehen, taktisch-strategische Bündnisse einzugehen. Es liegt nahe, dass sie unter Verzicht auf einen eigenen Bewerber oder eine eigene Bewerberin einen gemeinsamen Kandidaten oder Kandidaten mit einer großen politisch benachbarten Partei aufstellen oder deren Kandidaten bzw. Kandidatin unterstützen. Unter demokratischen Gesichtspunkten kann das keine Option sein, weil die Auswahlmöglichkeiten der Wählerinnen und Wähler ohne Not eingeschränkt werden.

6. Akzeptanz der Stichwahlen

Hauptargument für die Abschaffung der Stichwahl ist, dass sie bisher in NRW bei den Wählerinnen und Wählern angeblich nicht auf Akzeptanz gestoßen sei, was sich in der Wahlbeteiligung niederschläge.

Diskussionen wie diese führen vor Ort nicht dazu, die Akzeptanz bei den Wählerinnen und Wählern zu erhöhen. Schließlich würde es sich bei einer erneuten Änderung jetzt schon um den vierten Eingriff in das Wahlrecht in diesem Punkt seit 1994 handeln.

1994 wurde die Stichwahl erstmals eingeführt, 2007 wurde sie wieder abgeschafft. 2011 wurde sie wieder eingeführt, nun wird erneut über die Abschaffung diskutiert.

Es fällt bei diesem Hin und Her schwer, die Menschen vor Ort davon zu überzeugen, dass die Stichwahl ein wichtiges demokratisches Element ist, das seinen Sinn erfüllt. Die mehrfachen Änderungen dieser Vorschrift können bei vielen Wählerinnen und Wählern den Eindruck erwecken, die Stichwahl sei beliebig.

Der Gesetzgeber muss diesem direkt-demokratischen Instrument die Möglichkeit geben, sich über mehrere Jahre und mehrere Wahlen hinweg zu etablieren. Die andauernde Diskussion über Sinn und Unsinn der Stichwahl und die Gesetzesänderungen vor jeder Wahl führen nicht dazu, die Stichwahl im öffentlichen Bewusstsein zu verankern. An dieser Stelle braucht es Kontinuität und Verlässlichkeit, damit sich das System etablieren kann. Sodann ist es Aufgabe der Kommunen, der Bewerberinnen und Bewerber selbst sowie der Parteien und Wählergruppen, über den Stichwahltermin zu informieren und für die Teilnahme an der Stichwahl aktiv zu werben.

7. Zeitpunkt der geplanten Rechtsänderung

Schließlich ist auch der Zeitpunkt der geplanten Rechtsänderung kritisch:

In einigen Städten - so auch in Bielefeld - sind bereits erste Kandidaten aufgestellt worden, die Aufstellung weiterer Bewerber steht unmittelbar bevor. Eine Gesetzesänderung in einer zentralen Frage wie der Abschaffung der Stichwahl, während die Vorbereitungen für die Kommunalwahl bereits angelaufen sind, ist aus kommunaler Sicht fragwürdig, weil die Parteien sowie die Bewerberinnen und Bewerber derzeit nicht wissen, unter welchen Rahmenbedingungen sie überhaupt antreten.

8. Finanzieller und organisatorischer Aufwand der Stichwahl

Aspekte des finanziellen und organisatorischen Aufwandes dürfen in der Diskussion um die Beibehaltung der Stichwahl keine Rolle spielen. Es ist seit Jahren erklärtes Ziel der Politik, die politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger zu fördern. Die am meisten genutzte Form der politischen Beteiligung stellen nach wie vor die allgemeinen Wahlen dar. Die Bürger und Bürgerinnen wollen mehr mitbestimmen, nicht weniger. Genau aus diesem Grund sind in der jüngeren Vergangenheit auch demokratische Werkzeuge wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt worden, die den Bürgerinnen und Bürgern Möglichkeiten der Mitwirkung geben und mit deren Hilfe sie anstelle des Rates oder Kreistages eine Sachentscheidung treffen können. Die Durchführung eines Bürgerentscheids ist hinsichtlich der Kosten und des organisatorischen Aufwandes mit einer Stichwahl zu vergleichen; die organisatorische und finanzielle Belastung kann beim Bürgerentscheid sogar noch darüber hinausgehen. An dieser Stelle wird nicht nach Kosten oder Aufwand gefragt, weil die direkt-demokratischen Einwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger wünschenswert sind. Es ist nicht einzusehen, aus welchem Grund die Kosten und der Aufwand einer Stichwahl, die für die Demokratie in den Städten aus den o. g. Gründen von elementarer Bedeutung sind, hier so entscheidend sein sollen, dass über eine Abschaffung nachgedacht wird.

9. Zusammenfassung

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Abschaffung der Stichwahl die Position der Bürgermeister und Landräte vor Ort schwächt, taktisches Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler fördert und kleinen Parteien mit eigenen Kandidaten bzw. Kandidatinnen nicht gerecht wird.

Kostenaspekte und organisatorischer Aufwand dürfen keine Rolle spielen.

Politische Partizipation sowie politisches Engagement sind unabdingbar für eine funktionierende und lebendige Demokratie. Partizipative Verfahren erhöhen die Akzeptanz und die Zustimmung der Bevölkerung zu Entscheidungen erheblich und führen zur Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit den demokratischen Institutionen. Die Stichwahl in Kommunen und Kreisen trägt dazu bei, dass die Gewählten die absolute

Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger vertreten, die an der Wahl mitgewirkt haben und verschafft den Amtsträgern eine starke demokratische Legitimation.

Zum 100-jährigen Demokratiejubiläum 2019 sollte Nordrhein-Westfalen dafür sorgen, dass ein hier und auch in vielen anderen Bundesländern bewährtes Stück Demokratie weiter Bestand hat.

Mit freundlichen Grüßen

Pit Clausen