

**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften
Drucksache 17/3776 sowie 17/4305**

**Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Kommunalpolitik
am 15. Februar 2019**

Stellungnahme

Die kommunalpolitische Vereinigung der SPD, die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW e.V., bedankt sich für die Einladung zu der Anhörung des Ausschusses am 15. Februar 2019 zum vorgelegten Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften und dem damit verbundenen Änderungsantrag und nimmt im Folgenden zu einzelnen Punkten Stellung.

Vorbemerkung:

„Wahlrecht ist Bürgerrecht. Für mich ist es in einer Demokratie die vornehmste Bürgerpflicht.“
(Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier, Wahlaufruf zur Bundestagswahl 2017)

Bereits 2007 hatte der Landtag mit Mehrheit von CDU und FDP beschlossen, die Stichwahl abzuschaffen und dafür die Regel einzuführen, dass im ersten Wahlgang der Kandidat mit den meisten Stimmen die Wahl gewinnt.

Einer der Gründe für die Bedenken gegen die Stichwahl war die absolute Stimmanzahl für den Sieger der Stichwahl. Denn im Jahre 2004 gewannen einige zunächst zweitplatzierte Kandidaten die Stichwahlen mit deutlich weniger Stimmen, als die führenden Kandidaten noch im ersten Wahlgang auf sich vereinigen konnten. Dies war das Resultat einer in der Regel niedrigeren Wahlbeteiligung bei Stichwahlen und wurde damals als ungerecht empfunden.

2011 wurde die Stichwahl von der Landtagsmehrheit von SPD und Grünen mit Zustimmung der FDP wieder eingeführt. Die Abschaffung hatte 2009 in einigen Kommunen dazu geführt, dass Kandidaten gewannen, die weniger als ein Drittel aller Stimmen auf sich vereinigen konnten. So gewann zum Beispiel der Bürgermeisterkandidat in Monheim mit 30,4%, in Wülfrath reichten sogar 27% für das Amt. Es wurde befürchtet, dass der Stimmenanteil der Wahlsieger in solchen Fällen zu niedrig sein könnte, um einen ausreichenden Rückhalt bei der Wählerschaft zu gewährleisten.

Die Stichwahl erschien vor diesem Hintergrund auch der FDP als der geeignetere Entscheidungsmechanismus, um in Fällen ohne absolute Mehrheit im ersten Wahlgang für eine eindeutige Entscheidung zu sorgen.

Stellungnahme:

I.

An diesem Befund hat sich nichts geändert.

Dies vorweggeschickt wird der Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und FDP, Drucksache 17/4305, abgelehnt.

Der Änderungsantrag zu Artikel 1 Ziff. 2 vom 21.11.2018 führt im Kern zu einer Abschaffung der Stichwahl bei der Wahl der (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister und der Wahl der Landräte. In der Begründung hierzu heißt es, dass die Wiedereinführung der Stichwahl im Jahr 2011 nicht die erhoffte Wirkung gehabt hätte und bei 93 Stichwahlen zu Bürgermeister-, Oberbürgermeister- und Landratswahlen in allen zweiten Wahlgängen die Wahlbeteiligung unter der ersten gelegen habe. Im Ergebnis hätten damit 1,2 Millionen Wähler weniger ihre Stimme abgegeben als im ersten Wahlgang. Es war indes nie Ziel, die Wahlbeteiligung durch die Wiedereinführung der Stichwahl zu stärken, sondern den Rückhalt der Gewählten in der Bevölkerung durch eine möglichst große Anzahl von absoluten Stimmen zu erreichen.

Aus dieser Fehlannahme heraus wird ganz offensichtlich geschlussfolgert, dass die demokratische Legitimation des in einer Stichwahl gewählten Kandidaten geringer sei, als die demokratische Legitimation derjenigen Kandidaten, die nur in einem Wahlgang gewählt werden. Hierfür wird in der Begründung des Änderungsantrages auf 1,2 Millionen weniger abgegebenen Stimmen abgestellt. Diese Argumentation ist nur bei einer oberflächlichen Betrachtungsweise zutreffend.

Maßgeblich dürfte vielmehr nicht eine summarische Betrachtung über alle Wahlen, sondern die konkrete Betrachtung der einzelnen Wahlen sein. Zwar kommt man auch bei einer empirischen Betrachtung der Einzelwahlen zu dem Ergebnis, dass die Wahlbeteiligung in der Stichwahl geringer ist, als in dem ursprünglichen Wahlgang. Dies wird jedoch in der Regel durch die Tatsache kompensiert, dass in der Stichwahl im Vergleich zum ursprünglichen Wahlgang deutlich weniger, nämlich nur die beiden Bewerber, die bei der ersten Wahl die höchsten Stimmenzahlen erhalten haben, zur Wahl stehen. Im Ergebnis verteilen sich die Stimmen in der Stichwahl somit auf nur zwei Bewerber und nicht wie in dem ersten Wahlgang auf vier, fünf, sechs oder noch mehr Bewerber. Dies hat zur Folge, dass der in der Stichwahl obsiegende Bewerber trotz leicht geringerer Wahlbeteiligung in der Regel dennoch mehr absolute Stimmen auf sich vereinigen kann als im ersten Wahlgang. Hier hat sich die Situation im Vergleich zu dem Jahr 2004 deutlich geändert. Die demokratische Legitimation ist also gerade bei den einzelnen Stichwahlen nicht geringer, sondern – trotz einer geringeren Wahlbeteiligung – sogar in der Regel höher als im ersten Wahlgang.

So war zum Beispiel bei der Bürgermeisterwahl 2014 in Waltrop die CDU Kandidatin mit 40% der abgegebenen Stimmen und einer absoluten Stimmenanzahl von 5387 Stimmen im ersten Wahlgang der SPD Bewerberin unterlegen, konnte jedoch in einem zweiten Wahlgang 6161 Wählerstimmen (54% der abgegebenen Stimmen) auf sich vereinigen. Dies obwohl die Wahlbeteiligung in der Stichwahl um 18 % zurückgegangen ist.

Ähnlich verhält es sich bei den (Ober-)Bürgermeisterwahlen 2014 in Bad Honnef, Bergneustadt, Düsseldorf, Höxter, Kirchhundem, Kürten, Leichlingen, Overath, Wachtberg, Waltrop, und den Wahlen 2015 in Ahaus, Ahlen, Aldenhoven, Bad Oeynhausen, Bad Salzuflen, Billerbeck, Bochum, Castrop-Rauxel, Drolshagen, Emmerich am Rhein, Essen, Freudenberg, Geilenkirchen, Geldern, Eitorf, Laer, Goch, Grevenbroich, Gütersloh, Haan, Herzebrock-Clarholz, Horn-Bad Meinberg, Hörstel,

Hünxe, Inden, Iserlohn, Jülich, Kalkar, Krefeld, Lengerich, Linnich, Menden (Sauerl.), Mettmann, Nideggen, Niederkrüchten, Odenthal, Oer-Erkenschwick, Rheinberg, Roetgen, Verl, Viersen, Weilerswist, Wermelskirchen, Witten, Wuppertal, Bad Münstereifel.

Bei all diesen Wahlen lag die absolute Stimmenanzahl der in der Stichwahl obsiegenden Bewerberinnen und Bewerber zum Teil deutlich über der absoluten Stimmenanzahl des führenden Bewerbers im ersten Wahlgang. Stichwahlen tragen mittlerweile deutlich dazu bei, dass der Rückhalt in der Bevölkerung des in einer Stichwahl gewählten Bewerbers deutlich höher ist, als ohne Stichwahl und zwar trotz sinkender Wahlbeteiligung. Von einer geringeren demokratischen Legitimation in diesem Zusammenhang zu sprechen ist somit jedenfalls fraglich.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang ferner, dass in Anbetracht des Wegfalls der Sperrklausel für die Rats- und Kreistagswahlen mit einer weiteren Zersplitterung der Räte gerechnet werden muss. Aus Sicht der SGK NRW ist gerade in einer solchen sich abzeichnenden Zersplitterung der Parteienlandschaft in Rat und Kreistag ein Bürgermeister bzw. Landrat mit einem deutlichen Rückhalt in der Bevölkerung gleichsam als „Ruhepol“ und ausgleichendes Moment im Rat bzw. Kreistag von herausragender Bedeutung. Ihm wird mehr als bisher die Rolle zuteil, Kompromisse im Sinne der Gemeinde zu organisieren. Mit einem Stimmenanteil von zum Teil unter 33% bei Wegfall der Stichwahl dürfte dies aus Sicht der SGK NRW schwierig werden.

Überdies rechtfertigt aus Sicht der SGK NRW die geringere Wahlbeteiligung an einer Stichwahl im Vergleich zur Hauptwahl nicht die Abkehr vom Mehrheitsprinzip. Zudem senkt ein weiterer Wahlgang schon nicht die Wahlbeteiligung an einer Wahl insgesamt, sondern erhöht diese durch den zweiten Wahlgang vielmehr. Auch ist der Gesetzgeber auf allen Ebenen gefordert, der sinkenden Wahlbeteiligung - auch bei anderen Wahlen - mit geeigneten Maßnahmen aktiv entgegen zu wirken und nicht, vor ihr zu kapitulieren. Die zum Teil in der Diskussion um die Stichwahl ins Feld geführten Kosten und der organisatorische Aufwand der Stichwahl für die Kommunen dürfen nicht zum Anlass genommen werden, die Demokratie zu demontieren. Demokratie darf in Deutschland nicht wie die CDU NRW dies auf ihrem Landesparteitag in Bielefeld getan hat mit Kosten aufgewogen werden.

Letztlich spricht für die Beibehaltung der Stichwahlen auch, dass damit der Gefahr vorgebeugt wird, dass den Wählerinnen und Wählern wesentliche Teile der Wahlentscheidung entzogen werden bzw. ihre Präferenzentscheidung stark eingeengt wird. Das Genügen einer relativen Mehrheit für die Wahl zum (Ober-)Bürgermeister oder Landrat kann zu einem faktischen Zwang der Parteien führen, sich darüber zu verabreden, einen Bewerber aus einem bestimmten politischen Lager zu unterstützen und aus diesem Grunde auf die Aufstellung eines eigenen Bewerbers zugunsten eines anderen Bewerbers zu verzichten. Sofern dies nicht stattfindet, werden die Wählerinnen und Wähler andererseits zu taktischen Wahlentscheidungen gezwungen, indem sie nur einem aussichtsreichen Bewerber ihre Stimme geben werden und ihre eigentliche Präferenz für einen bestimmten Bewerber hintenanstellen. Das Vorenthalten einer Stichwahl bedeutet daher auch eine Verkürzung der Chancengleichheit von Bewerbern kleinerer Parteien und von unabhängigen Bewerbern.

So kann die Stichwahl auch dafür sorgen, dass sich die Wählerinnen und Wähler, deren Wunschkandidat oder Kandidatin sich in einem ersten Wahlgang nicht durchsetzen konnte, erneut die Chance haben, sich in einem zweiten Wahlgang an dem demokratischen Entscheidungsprozess wiederum zu beteiligen und unter den verbliebenen beiden Kandidaten eine Wahl zu treffen.

So hat zum Beispiel in Mönchengladbach der Bürgermeisterkandidat der SPD bei der Bürgermeisterwahl 2014 im ersten Wahlgang 41% der Stimmen auf sich vereinigen können, wohingegen der Bewerber der CDU mit 39% unterlegen war und damit – bei Abschaffung der Stichwahl – nicht gewählt worden wäre. Im zweiten Wahlgang obsiegte der Bewerber der CDU. Hier

haben ganz offensichtlich die Wählerinnen und Wähler, deren Stimme im ersten Wahlgang auf einen der anderen acht Kandidaten entfiel die Wahl entschieden. Ohne eine Stichwahl wären 17.753 Stimmen die im ersten Wahlgang auf einen dieser acht anderen Kandidaten entfallen sind dem demokratischen Entscheidungsprozess entzogen gewesen und hätten keinen Wert gehabt.

Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass auch rechtliche Bedenken gegen die Abschaffung der Stichwahl bestehen könnten, die sich unmittelbar aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 26. Mai 2009 (VerfGH 02/09) heraus ergeben. Denn in diesem Urteil hat der Verfassungsgerichtshof im Tenor zwar entschieden, dass „der Wegfall der Stichwahl bei den Bürgermeister- und Landratswahlen durch die Neuregelung in § 46 c Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 9. Oktober 2007 (GV. NRW. S. 374, 377) [...] mit der Landesverfassung vereinbar [ist].“ Bei genauer Lektüre des Urteils hat der Verfassungsgerichtshof dies jedoch an die damaligen „tatsächlichen und normativen Grundlagen“ geknüpft und dem Gesetzgeber aufgegeben, „die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermag. Ändern sich die tatsächlichen oder normativen Grundlagen wesentlich, kann sich hinsichtlich der Zulässigkeit der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte auf der Basis eines einzigen Wahlgangs mit relativer Mehrheit eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, muss er ihnen Rechnung tragen (vgl. BVerfGE 120, 82, 108).“ (VerfGH aaO)

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich genau diese „tatsächlichen und normativen Grundlagen“ wesentlich verändert haben. Denn zum einen stellt sich die Verteilung der absoluten Stimmenanteile in der Stichwahl größtenteils nicht mehr so dar, wie im Jahr 2004. Vielmehr ist es mittlerweile so, dass in einer Vielzahl der Wahlen die absolute Stimmenanzahl der in der Stichwahl obsiegenden Kandidatinnen und Kandidaten höher ist, als in dem ersten Wahlgang. Zum anderen wird die Sperrklausel bei den Kommunalwahlen 2020 weitestgehend abgeschafft sein. Ob all dies Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung des Verfassungsgerichtshofes hat oder nicht, ist derzeit völlig offen. Jedenfalls könnte hierin grundsätzlich eine Änderung der tatsächlichen und normativen Grundlagen begründet sein.

Des Weiteren ist festzustellen, dass ständige Änderungen zur Frage der Stichwahl nicht dazu beitragen, das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler in das Kommunalwahlgesetz zu stärken.

Insbesondere, wenn die Argumente für und gegen die Stichwahl so ausgelegt werden, wie es gerade genehm zu sein scheint. So wird in der derzeitigen Debatte darauf verwiesen, dass eine demokratische Legitimation in der Stichwahl nicht gegeben sei, da die Wahlbeteiligung gering sei. In der Debatte um die Einführung der Stichwahl in der 15. Plenarperiode sprach der Abgeordnete Horst Engel (FDP) noch für die Einführung der Stichwahl mit dem Argument, dass 30% Stimmenanteil für ein Bürgermeisterramt nicht genug seien. (*„In der Zwischenzeit haben wir durch die Kommunalwahl 2009 erste Erfahrungen mit der Direktwahl von Hauptverwaltungsbeamten ohne Stichwahlverfahren sammeln können. Dabei mussten wir feststellen, dass auch die Wahl mit relativer Mehrheit im ersten Wahlgang Nachteile hat. Es stellt sich zum Beispiel die Frage, ob die Wahl eines Bürgermeisters mit relativer Mehrheit im Bereich von 30 % der Stimmenanteile als demokratisch legitimiert angesehen werden sollte.“* (Plenarprotokoll 15/33)) Diese Argumentation ist in sich schlicht widersprüchlich.

Es stellt sich die Frage, wenn die Abschaffung der Stichwahl 2007 schon ein Kompromiss und nie der ausdrückliche Wunsch des damaligen Koalitionspartners (aaO) war und man aus einer Periode ohne Stichwahl die Lehre gezogen hat, die Stichwahl 2011 wieder einzuführen, welcher Schluss nach einer erneuten Periode ohne Stichwahl zu ziehen sein wird.

Aus kommunalpolitischer Sicht wäre ein endgültiges Festhalten an dem bewährten System gegenüber einem ständigen Hin und Her zwischen den Systemen wünschenswert.

II.

Die geplanten Änderungen zu § 4 Abs. 2 KWahlG werden ebenfalls kritisch gesehen.

Eine solche Änderung führt in der Praxis dazu, dass insbesondere die Wahlbezirke, in denen ein erhöhter Anteil an nicht-Deutschen und nicht EU-Bürgern ihren Wohnsitz haben, mit Rücksicht auf das Gebot vergleichbar große Wahlbezirke einzurichten, unnötig vergrößert werden. Vergrößert werden somit gerade die Wahlbezirke, in denen aufgrund der sozialen Struktur die Bevölkerung ohnehin den Eindruck hat, abgehängt zu sein. Gerade diese Wahlbezirke bedürfen aufgrund ihrer sozialen Struktur einer erhöhten Aufmerksamkeit durch die Ratskandidatinnen und Kandidaten.

Gerade weil in den von der geplanten Änderung betroffenen Wahlbezirken ein erhöhter Anteil an Menschen lebt, die aufgrund der derzeitigen Gesetzeslage von den Kommunalwahlen ausgeschlossen sind, würde eine Vergrößerung dieser Wahlbezirke diese Menschen noch weiter von der Gesellschaft entfremden, indem ihnen die Möglichkeit, mit ihrem Ratskandidaten Kontakt aufzunehmen durch den deutlich höheren Betreuungsaufwand der Kandidatinnen und Kandidaten erschwert wird.

Betroffen hiervon sind nicht nur die nicht wahlberechtigten Einwohner, sondern gerade auch die in diesem Wahlbezirk lebenden Wählerinnen und Wähler.

Gerade die Kommunalpolitik lebt jedoch davon, dass jeder Einwohner „seine“ Kandidatin oder „seinen“ Kandidaten mit seinen konkreten Problemen ansprechen kann, denn auf keiner anderen Ebene ist die unmittelbare Betroffenheit der Einwohner so groß, wie auf der kommunalen Ebene. Die geplante Änderung trägt somit jedenfalls nicht zu einer Integration dieser Menschen bei und kann das Gefühl des Nichtdazugehörens genauso verstärken wie gesellschaftliche Konflikte. Diese Änderung wird somit aus diesem Grunde kritisch gesehen, zumal auch aus der Begründung zu der geplanten Änderung nicht hervorgeht, dass die damit möglicherweise einhergehenden gesellschaftlichen Auswirkungen in irgendeiner Weise berücksichtigt wurden.

III.

Zur Drucksache 17/3776

a)

Der Verzicht auf eine Annahmeerklärung kann grundsätzlich mitgetragen werden und stößt aus kommunalpolitischer Sicht auf keinerlei Bedenken. Eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens ist angebracht, ohne dass hierdurch irgendwelche Nachteile zu befürchten sind.

Auch bestehen gegen eine geplante Fristverlängerung für die Entscheidung zur Verkleinerung der Räte keine Bedenken.

b)

Mit der Neufassung des § 14 Abs. 2 KWahlG NRW ist eine grundsätzlich wünschenswerte Flexibilisierung bei der Festsetzung des Wahltermins vorgesehen. Zugleich ist jedoch in Satz 2 die Formulierung zum Beginn der neuen Wahlperiode unverändert übernommen worden.

Wir geben zu bedenken, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass hierdurch Missverständnisse entstehen könnten. Für den Fall, dass ein Wahltermin für den vorletzten Monat der laufenden Wahlperiode festgesetzt wird, sollte rein vorsorglich klargestellt werden, dass dies die fünfjährige

Wahlperiode nicht um einen Monat verkürzt. Dies wäre jedenfalls nach dem Wortlaut grundsätzlich eine – wenn auch nicht naheliegende aber immerhin mögliche – Leseart. Anderenfalls würde in nicht zulässiger Art und Weise die fünfjährige Wahlperiode der gewählten Gremien, Mandatsträger und Hauptverwaltungsbeamten verkürzt. Eine Klarstellung könnte z.B. dadurch erfolgen, dass § 14 Abs. 2 S. 2 (neu) wie folgt gefasst wird: „Die neue Wahlperiode beginnt am ersten Tag des Monats nach Ende der vorangegangenen Wahlperiode.“

c)

Die weitestgehende Abschaffung der 2,5%-Sperrklausel bei den Kommunalwahlen trägt der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs NRW Rechnung.

Allerdings ist anzumerken, dass die SGK NRW grundsätzlich eine solche Sperrklausel befürwortet. Hierzu möchten wir nochmals anregen, die weitere Entwicklung in den Räten und Kreistagen zu beobachten und im Auge zu behalten, ob im Sinne des Verfassungsgerichtshofs NRW, eine Beeinträchtigung der Arbeit der Räte und Kreistage gegeben ist. Die Erstellung eines neuen Gutachtens zu der Frage der Erforderlichkeit einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen wird von daher ausdrücklich begrüßt.



Sascha Kudella, Ass. iur.
Referent
SGK NRW