



Ausschuss für Kommunalpolitik

14. Sitzung (öffentlich)

25. März 2011

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 12:40 Uhr

Vorsitz: Carina Gödecke (SPD)

Protokoll: Christoph Filla

Verhandlungspunkt:

Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren

5

Gesetzentwurf
der Fraktion DIE LINKE
Drucksache 15/465

in Verbindung mit:

Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 15/975

Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss hört hierzu die in der folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an. Die Seitenzahlen beziehen sich auf den Beginn der Statements.

Verbände/Institutionen	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln; Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	Dr. Marco Kuhn	15/329 15/412	3
Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf	Hans Gerd von Lennep		5
Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW, Düsseldorf	Reiner Breuer	15/380	6
Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf	Jochen Dürrmann	15/386	7
kommunalpolitisches forum nrw e. v., Duisburg	Hermann Dierkes	15/347	7
Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Kommunalwissenschaftliches Institut, Münster	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke:	15/336	9
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen	Prof. Dr. Frank Bätge	15/359	9
Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, ZEFIR, Bochum	Dr. David H. Gehne	15/356	13
Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl für Politikwissenschaft I, Wuppertal	Prof. Dr. Hans J. Lietzmann	15/439	15
Mehr Demokratie e. V., Köln	Alexander Slonka	15/360 15/361	16
Stadt Wiehl	Werner Becker-Blonigen		18
Initiative Duisburg 21 – Suchet der Stadt Bestes, Duisburg	Günter Niel	15/376	19
Duisburg	Werner Huesken	15/391	20

Verbände/Institutionen	Sachverständige	Stellungnahmen	Seiten
Fragerunde			22
Antwortrunde			27

Weitere Stellungnahmen	
Kommunalpolitische Vereinigung der CDU in NRW	15/413
Grüne/Alternative in den Räten NRW e. V.	15/347

* * *

Vorsitzende Carina Gödecke: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen Ich begrüße Sie recht herzlich zu unserer 14. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Recht herzlich begrüße ich natürlich auch die Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums sowie der Presse.

Wie verabredet, führen wir heute eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu folgenden Drucksachen durch:

Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren

Gesetzentwurf
der Fraktion DIE LINKE
Drucksache 15/465

in Verbindung mit:

Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 15/975

Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Damen und Herren! Sie haben heute Morgen ein aktualisiertes Tableau mit den Sachverständigen, die uns für unsere Fragen und Nachfragen zur Verfügung stehen werden, erhalten.

Ich darf nun als erstem Redner Herrn Dr. Kuhn das Wort erteilen. Bitte schön.

Dr. Marco Kuhn (Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln; Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Gelegenheit, unsere schriftlichen Stellungnahmen hier noch einmal mündlich zu erläutern. Ich werde für alle drei kommunalen Spitzenverbände zunächst das Thema „Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren“ aufgreifen. Herr Kollege von Lennep wird anschließend auf den zweiten Punkt, die Wiedereinführung der Stichwahl, eingehen. Wir haben eine gemeinsame schriftliche Stellungnahme zum Thema „Abwahlverfahren“ abgegeben. Ich will mit Blick auf die Zeit die wesentlichen Punkte, die aus unserer Sicht bei der Bewertung dieses Gesetzentwurfes maßgeblich sind, kurz zusammenfassen.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass bei diesem Thema verschiedene Aspekte rechtlicher wie politischer Natur zusammenfallen. Diese gilt es sehr genau gegeneinander abzuwägen. Wir können bei dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erkennen, dass diese Aspekte, die es abzuwägen gilt, tatsächlich sorgfältig gegeneinander abgewogen worden und in eine etwaige Begründung eingeflossen sind. Es ist stattdessen ein Einzelfall herausgegriffen worden, und mit Konzentration auf diesen Einzelfall ist der Gesetzentwurf vorgelegt worden. Insofern sehen wir durchaus Nach-

besserungsbedarf, halten allerdings insbesondere einen Punkt – auf diesen will ich mich konzentrieren – für äußerst problematisch, dass nämlich bei diesem Gesetzentwurf auf jegliche Voraussetzungen für die Einleitung eines Abwahlverfahrens durch die Bürgerschaft verzichtet worden ist. Das Gleiche gilt auch für die eigentliche Abwahlentscheidung; ganz konkret ist also auf Mindestquoten verzichtet worden. Die denkbare Folge dieses Verzichts ist relativ klar: Die Einleitung eines solchen Abwahlverfahrens wird je nach Größe der Kommune, je nach Einwohnerzahl schon bei drei bis 10 % der Bürgerschaft möglich sein. Das ist in der Tat eine Größenordnung, die je nach Thema leicht mobilisierbar ist. Bereits das ist problematisch.

Erschwerend kommt hinzu, dass die abschließende Abwahl laut dem Gesetzentwurf – jedenfalls habe ich ihn so verstanden – durch eine einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen erfolgen kann. Im Extremfall kann also eine ganz geringe Anzahl von Bürgern über die Abwahl eines Hauptverwaltungsbeamten entscheiden.

Einen solchen Verzicht auf notwendige Voraussetzungen – konkret meine ich die Mindestquoten – können wir keinesfalls mittragen. Wir haben nämlich die Sorge – das ist schon in der ersten Lesung thematisiert worden –, dass die Einleitung von Abwahlverfahren zum üblichen Mittel der tagespolitischen Auseinandersetzung wird, wenn sie voraussetzungslos möglich ist. In Zeiten, in denen politische Auseinandersetzungen leider häufig eher über Personen als über Inhalte geführt werden, wäre es eine völlig falsche Weichenstellung, die der Gesetzgeber hier vornehmen würde, wenn er diesem Gesetzentwurf zustimmen würde. Im Zweifel wären keine Sachdiskussionen vor Ort mehr möglich – das ist jedenfalls unsere Sorge –, sondern es würde im Zweifel immer Personaldiskussionen geführt werden. Letztlich könnte dies auch dazu führen, dass Sachfragen nicht nur nicht diskutiert werden, sondern dass auch notwendige Entscheidungen – gerade unpopuläre Entscheidungen – aus Sorge vor einer möglichen Abwahl verzögert oder gar nicht getroffen werden.

Zugleich sehen wir in dem Zusammenhang als weiteres Problem, dass das vergleichsweise hohe Ansehen der Hauptverwaltungsbeamten durch eine solche leichte Möglichkeit der Abwahl nachhaltig beschädigt würde. Sie würden im Grunde gegenüber unsachlichen Angriffen schutzlos gestellt, und auch das wäre unserer Meinung nach mit deren verfassungsrechtlich hohen Legitimation nicht ohne Weiteres vereinbar.

Insgesamt wäre es kein Beitrag zu einer höheren Akzeptanz von Politik, wie es die Verfasser des Gesetzentwurfes wohl im Blick haben, sondern eher – das ist jedenfalls unsere Sorge – ein Beitrag zu mehr Politikverdrossenheit. Deshalb sollten bei einer möglichen gesetzlichen Regelung dieses Anliegens in jedem Fall Mindestquoten für die Einleitung und die eigentliche Abstimmung vorgesehen werden.

Wenn der Gesetzgeber an dieser Stelle mit den Maßgaben, die ich gerade zitiert habe, tätig wird, könnte bei dieser Gelegenheit – dies regen wir an – eine bestehende Regelungslücke im geltenden Recht geschlossen werden. Ich meine, dass Hauptverwaltungsbeamten die Möglichkeit des Rücktritts ohne versorgungsrechtliche Nachteile eingeräumt wird. Die derzeitige Rechtslage ist an dieser Stelle höchst unklar, und wir meinen, dass es weder dem betroffenen Hauptverwaltungsbeamten zumutbar noch der Öffentlichkeit vermittelbar ist, dass die Möglichkeit eines Rück-

tritts zwar faktisch besteht, mit Blick auf die versorgungsrechtlichen Nachteile aber nicht ernsthaft in Augenschein genommen wird.

Wenn ich nach all dem ein kurzes Fazit ziehen darf, dann ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände festzuhalten, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ein durchaus nachvollziehbares Anliegen aufgegriffen wird; das wollen wir gar nicht in Abrede stellen. Die konkreten Regelungen, die mit dem konkreten Gesetzentwurf allerdings vorgelegt worden sind, beinhalten unserer Ansicht nach eine ganze Reihe von erheblichen Kollateralschäden; so möchte ich es einmal bezeichnen. Wir haben deshalb die dringende Bitte, dass der Gesetzgeber unter Berücksichtigung unserer Anregungen und Hinweise dieses Vorhaben noch einmal überdenkt und gegebenenfalls unter Berücksichtigung dieser Bedenken einen neuen Gesetzentwurf vorlegt. – Herzlichen Dank.

Hans Gerd von Lennep (Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf): Stichwahl: Ja oder nein? – Diese Frage ist in den Gremien der kommunalen Spitzenverbände bereits 2007 sehr kontrovers diskutiert worden, als es um die Abschaffung der Stichwahl ging. Das Ganze hat sich – das ist wenig verwunderlich – im Vorfeld der beabsichtigten Wiedereinführung wiederholt. In Abwägung der einzelnen Gesichtspunkte kamen allerdings alle Verbände mehrheitlich zu der Auffassung, sich gegen die Wiedereinführung auszusprechen. Ich möchte dies an drei Punkten näher erläutern.

Ziel des Gesetzentwurfes ist es unter anderem, dass sich die Amtsinhaber auf eine verlässlichere demokratische Legitimation stützen können sollen. Sie alle kennen die Antwort der Landesregierung vom 11. März dieses Jahres zur Wiedereinführung der Stichwahl. Die dort vorgelegten Zahlen und Statistiken der Wahlen 1999 und 2004 weisen aus, dass wir bei den Stichwahlen eine geringere Wahlbeteiligung zu verzeichnen hatten. Dabei hat sich 2004 der Abstand zur Hauptwahl im Vergleich zu 1999 erhöht; wir reden hier von einer Spannbreite von fünf bis 20 %. Das hat im Einzelfall wohl dazu geführt, dass der in der Stichwahl Obsiegende eine geringere Prozentzahl für sich beanspruchen konnte, als der Konkurrent in der Hauptwahl an Stimmen bekommen hat.

Was die Zahlen von 1999 angeht, so ist zu konstatieren, dass die Amtsinhaber zu 93 % mehr als 40 % der Stimmen erhalten haben. Das ist durchaus eine Repräsentanz, die sie für sich in Anspruch nehmen können.

Darüber hinaus ist es richtig, dass dem Demokratieprinzip ein fundamentaler Grundsatz zugrunde liegt, nämlich der der Mehrheitsentscheidung, und bei der Stichwahl kann sich der Obsiegende auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen stützen. Das ist ein tragendes Argument der Befürworter der Wiedereinführung der Stichwahl. Allerdings kennen Sie auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes: Die Direktwahl in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit verletzt keine Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates.

Diskutiert wurde natürlich auch die Kostenfrage. Schließlich ist die Wiedereinführung der Stichwahl mit Kosten verbunden. Der Städtetag hat für 2004 – damals fanden

112 Stichwahlen statt – eine Kostenschätzung von 4,2 Millionen € vorgenommen. Auch dies war natürlich ein Argument, das in die Waagschale gelegt worden ist.

In allen drei Verbänden wurde die Entscheidung – Sie haben es der gemeinsamen Stellungnahme entnehmen können – getroffen, dass wir uns gegen die Wiedereinführung der Stichwahl aussprechen. – Vielen Dank.

Reiner Breuer (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW, Düsseldorf): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Ich kann bezüglich des Gesetzentwurfes der Linken über ein Gesetz zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren im Kern auf die Argumente, die gerade von den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände vorgetragen wurden, sowie auf unsere schriftliche Stellungnahme, die Ihnen vorliegt, verweisen.

In Abgrenzung zu Teilen der kommunalen Spitzenverbände tragen wir den Gesetzentwurf über ein Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl uneingeschränkt mit und unterstützen diesen. Die Wiedereinführung der Stichwahl stärkt unserer Überzeugung nach die demokratische Legitimation der Bürgermeister und Landräte, trägt der Mehrheitsregel als wesentlicher Ausprägung des Demokratieprinzips Rechnung und erhöht zugleich die Chancengleichheit der Parteien und Wählergruppen für Bewerber um das Amt des Bürgermeisters oder Landrates.

Meine Damen und Herren, das Mehrheitsprinzip hat deutsche Verfassungstradition und gilt bei fast allen Besetzungen politischer Spitzenpositionen in Personenwahlen. Es unterscheidet sich insofern auch wesentlich von personalisierten Verhältniswahlen, die der Bildung von parlamentarischen Mehrheiten dienen.

Die zum Teil beklagten und auch zu beobachtenden geringeren Wahlbeteiligungen an einer Stichwahl im Vergleich zur Hauptwahl rechtfertigen keine Abkehr vom Mehrheitsprinzip. Im Gegenteil: Die vollzogene Abkehr vom Mehrheitsprinzip setzt den Gesetzgeber unter Rechtfertigungszwang, zu überprüfen, ob es weiterhin eine ausreichende Legitimation gibt. Im Umkehrschluss kann man also sagen: Die Wiedereinführung der Stichwahl unterliegt keinem Rechtfertigungszwang.

Durch einen weiteren Wahlgang wird die Wahlbeteiligung insgesamt nicht abgesenkt. Die demokratische Legitimation leitet sich nicht von der rein numerischen Unterstützung, sondern von der mehrheitlichen Unterstützung ab. Würde man maßgeblich auf die Wahlbeteiligung abstellen, so könnte bei weiter sinkender Wahlbeteiligung die demokratische Legitimation nicht nur von Hauptverwaltungsbeamten in sehr grundsätzlicher Weise infrage gestellt werden.

Das Ziel sollte es unserer Überzeugung nach daher sein, die Wahlbeteiligung insgesamt zu erhöhen. Wir alle sind aufgefordert, der sinkenden Wahlbeteiligung mit allen geeigneten Maßnahmen entgegenzutreten und nicht vor ihr zu kapitulieren und demokratische Prinzipien über Bord zu werfen.

Meine Damen und Herren, abschließend möchte ich Sie darum bitten, in diesem Gesamtkontext dafür Sorge zu tragen, dass die Wahlzeiten der kommunalen Vertretungen und Hauptverwaltungsbeamten schnellstmöglich miteinander synchronisiert

werden, damit diese Wahlen gemeinsam stattfinden und auch einen Beitrag dazu leisten können, die Wahlbeteiligung wieder zu erhöhen. Das ist sicher ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation der kommunalen Vertretungen und der Bürgermeister und Landräte. Im Übrigen könnten auf diese Art und Weise die zum Teil beklagten Kosten für zusätzliche Wahlen vermieden werden. – Herzlichen Dank.

Jochen Dürmann (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Für die Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker darf ich feststellen, dass wir dem Gesetzentwurf zur Stichwahl positiv gegenüberstehen. Wir sind der Ansicht, dass die Stichwahl – dies wurde eben bereits teilweise vorgetragen – durchaus legitim ist und ihre demokratische Begründung gegeben ist. Wir glauben, dass durch die Stichwahl die Möglichkeit besteht, die Bürger noch stärker daran zu beteiligen, im zweiten Wahlgang einen Bürgermeister zu wählen. Es kann nicht sein – diese Ansicht vertreten wir schon seit Jahren –, dass wir Bürgermeister wählen, die keine deutliche Mehrheit haben. Insofern ist die Stichwahl sicherlich eine Möglichkeit, dementsprechende Mehrheiten zu erzielen. Daher befürworten wir im Gegensatz zu den kommunalen Spitzenverbänden die Wiedereinführung der Stichwahl.

Zum Abwahlverfahren von Bürgermeistern. Ende der 90er-Jahre haben wir die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt. Daher müssen die Bürger auch das Recht haben, den Bürgermeister abwählen zu können. Tatsache ist aber, dass es diesbezüglich gewisse Quoren geben muss. Es kann nicht sein – dies sagt der Gesetzentwurf der Linken aus –, ohne Quoren Abwahlverfahren einzuleiten und den Bürgermeister gegebenenfalls mit einer ganz kleinen Minderheit von Bürgern abzuwählen. Wir glauben, dass die Einleitung einer Abwahl eines Bürgermeisters in der Art und Weise mit Quoren verbunden sein muss, wie wir sie heutzutage auch bei Bürgerentscheiden vorfinden. Darüber hinaus meinen wir, dass es auch hinterher ein Quorum geben muss; mindestens 25 % der wahlberechtigten Bürger müssten den Bürgermeister abwählen. Unter Zugrundelegung dieser Bedingungen würden wir einem Gesetzentwurf zustimmen. – Danke schön.

Hermann Dierkes (kommunalpolitisches forum nrw e. v., Duisburg): Zur Stichwahl sind die wesentlichen Argumente genannt worden. Es gibt sehr gute Gründe, sie wieder einzuführen. Es geht hier nicht um einen Proporz, der sich dann bei der Wahl in den Wahlgremien niederschlagen hat, sondern um die Wahl einer Person, eines Amtsinhabers oder einer Amtsinhaberin. Wir haben darauf zu achten, dass dabei ein Maximum an Demokratie gewährleistet wird. Wir haben darauf zu achten, dass diese Funktion mit einem Maximum an Repräsentanz und Autorität gewählt wird. Es kann nicht angehen – das erleben wir heute –, dass ein Oberbürgermeister oder Bürgermeister mit 19 % des Wahlvolkes ins Amt kommt und ihn 80 % nicht gewählt haben. Das ist nicht in Ordnung, und ich will mich ausdrücklich den Argumenten der Vorredner und insbesondere der SGK anschließen; dazu ist das Nötige gesagt worden.

Zur Frage des erleichterten Abwahlverfahrens. Es ist in der Tat so, dass der Souverän wählt und dass der Souverän auch abwählen können muss. Insofern finden wir eine bedauerliche Lücke bzw. Fehlstellung im heutigen Wahlrecht vor. Wir plädieren dringend dafür, das erleichterte Abwahlverfahren einzuführen.

Ich möchte nicht aus dem Nähkästchen plaudern; ich komme aus Duisburg. Es ist eine unmögliche Situation, und es stärkt nicht die Demokratie. Es stärkt auch nicht die Autorität des Amtes. Ganz im Gegenteil: Sowohl die Wahlgremien als auch die Funktion des Oberbürgermeisters hat enormen Schaden genommen. Es ist organisierter Frust, was die heutige Rechtslage betrifft. Stellen Sie sich vor: Die absolute Mehrheit des Rates ist für die Einleitung des Abwahlverfahrens. Sie erreicht aber nicht die Zweidrittelmehrheit. – Ende der Durchsage.

Die Bürgerschaft sammelt 10.000 Unterschriften und sagt: Wir möchten darüber abstimmen, ob dieser Amtsinhaber nach seinen schweren Verfehlungen bleibt oder nicht. – Es passiert aber nichts. Diese Unterschriftensammlungen sind – ich sage es ganz burschikos – für die Tonne.

Selbst der Rat muss sich massive Angriffe gefallen lassen. Denn viele Menschen verstehen diese Mechanismen nicht. Das hat mit Stärkung der Demokratie nichts zu tun; ich wiederhole es noch einmal. Vielmehr ist es der organisierte Frust. Das muss dringend geradegebogen werden.

Wir sind in der Tat dafür, dass ein Einleitungsquorum in Anlehnung an § 26 der Gemeindeordnung eingeführt wird. Das wären in einer Stadt wie Duisburg 20.000 Stimmen; Sie müssten mindestens einige Tausend Stimmen an Reserve sammeln, weil einige Unterschriften von den zuständigen Ämtern genullt werden. Für eine Großstadt wie Köln wäre es die doppelte Größenordnung. Das ist eine erhebliche Hürde. Wir sehen es überhaupt nicht, dass es bei einer entsprechenden Neuregelung zu einer Flut von Abwahlverfahren käme. Das können wir nicht nachvollziehen, und das ist auch in anderen Ländern nicht eingetreten. Es sind immer Ausnahmesituationen, wenn es dazu kommt und wenn die Bürgerschaft sagt: Es reicht! Wir als Souverän möchten mitbestimmen, wie es weitergeht!

Wir sind dagegen, bei der Auszählung der Stimmen ein hohes Quorum anzusetzen. Denn dann müssten Sie logischerweise generell bei Wahlen ein Quorum einführen. Das ist nicht der Fall. Ich habe es bereits erwähnt: Es gibt eine Reihe von Kommunen, in denen Bürgermeister oder Oberbürgermeister mit einer wirklich absoluten Minderheit der Stimmen ins Amt gekommen sind. Wenn jetzt noch eine Hürde eingeführt würde, die das noch einmal toppen würde, dann wäre dies nicht erklärbar, und es würde auch nicht zu mehr Demokratie führen.

Wir haben den starken Verdacht – und das klang auch ein bisschen aus dem heraus, was Herr Dr. Kuhn für die kommunalen Spitzenverbände sagte –, dass bei diesen Regelungen der altpreußische Geist mitschwingt. Vielleicht steckt ein wenig die Einschätzung dahinter, dass die Wähler zwar kommen und gehen, die Exekutive aber bleibt. So sollten wir nicht verfahren, und wenn dies gedacht wird, dann sollte es hier auch offen ausgesprochen werden. Es gibt gute Gründe, zu sagen: Politische Wahlbeamte müssen einen besonderen Schutz genießen. Allerdings sind die Regelun-

gen, die wir heute haben, nicht in Stein gemeißelt. Sie sind nicht das letzte Wort der Demokratie. – Danke schön.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Kommunalwissenschaftliches Institut, Münster): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich kann ganz überwiegend auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen, in der ich zu den beiden Vorlagen und dem Verfahren Stellung genommen habe.

Zum Thema „Abwahl“. Das Problem lässt sich in Fällen wie dem, an den der Antrag anknüpft, möglicherweise tatsächlich durch Änderungen im Beamtenrecht, d. h. durch Erleichterungen des Rücktritts, entschärfen. Man muss es auch nicht so gestalten, dass die Wahlbeamten dann völlig frei darin sind, zurückzutreten und die Pension mitzunehmen. Man könnte materielle Voraussetzungen und eine Mitwirkung der Aufsichtsbehörde vorsehen. In den klaren Fällen – und mit einem solchen haben wir es in dem Fall wohl zu tun – käme man zu Lösungen.

Zur Wiedereinführung der Stichwahl. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen – das ist in der damaligen Anhörung auch schon geschehen –, dass es als Alternative auch die Möglichkeit der Alternativstimme gibt. Die Briten stimmen in den nächsten Wochen darüber ab, ob sie dies einführen wollen. Das wäre eine Möglichkeit, welche den zweiten Wahlgang ersparen, aber die Mehrheit sichern würde.

Insgesamt plädiere ich dafür, in dieser Frage den Ball etwas flacher zu halten. Man kann natürlich beklagen, dass wir Bürgermeister haben, die vielleicht nur mit 19 % aller Stimmen gewählt sind. Man muss ehrlicherweise allerdings auch sagen: Das hat wenig bzw. gar nichts mit der Abschaffung der Stichwahl zu tun. In 2004 ist in einer der hier benachbarten Großstädte ein Bürgermeister mit gut 16 % aufgrund der Stichwahl ins Amt gekommen. Insofern muss alles zusammenpassen.

Viel wichtiger ist meiner Meinung nach etwas anderes: Wir sollten wieder zu einer gewissen Kontinuität im Wahlrecht kommen. Es ist eigentlich noch zu früh, dies nach einem einzigen Mal zu beurteilen, und die Zeit hat auch nicht gereicht, damit sich die Parteien und potenziellen Bewerber darauf einstellen konnten. Es wäre gut, wenn wir nicht nach jedem Mehrheitswechsel im Landtag ein neues Wahlrecht bekämen.

In diesem Zusammenhang wäre es schön – auch das habe ich bereits vor vier Jahren gesagt, als das Wahlrecht geändert wurde –, wenn sich solche Wahlrechtsänderungen auf eine breite Mehrheit stützen und nicht so extrem streitig laufen würden. Denn auch das hätte Kontinuität zur Folge.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen): Frau Vorsitzende! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung. Ich möchte auf meine schriftliche Stellungnahme verweisen und einige Sätze zu den jeweiligen Gesetzentwürfen sagen.

Zum erleichterten Abwahlverfahren von Bürgermeistern und Landräten. Hierzu ist schon mehrfach geäußert worden, dass das Bedürfnis besteht, ein Quorum einzufüh-

ren. Das Einleitungsquorum steht im Gesetzentwurf und orientiert sich an dem Bürgerbegehren; das wären drei bis 10 % der Wahlberechtigten.

Dagegen fällt die eigentliche Entscheidung nach dem Gesetzentwurf ohne Quorum. Ich halte das für verfassungsrechtlich problematisch. Es gibt zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zur Rechtsstellung von Bürgermeistern. Sie sind Beamte, und man kann sie nicht ohne Weiteres abwählen. Das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht haben in diesen beiden Entscheidungen deutlich gemacht, dass die Abwahl nur unter qualifizierten Mehrheiten möglich sein kann, sodass ein Bürgermeister oder Landrat nicht von Stimmungslagen abhängig ist. Dem kann man meiner Meinung nach nur Rechnung tragen, indem man für die Einleitung ein höheres Quorum als für Bürgerbegehren vorsieht. Denn die Quoren bei Bürgerbegehren beziehen sich auf andere Gesichtspunkte und sind nicht auf Personalentscheidungen ausgerichtet. Darüber hinaus müsste man nach meinem Dafürhalten auch bei der letztlichen Entscheidung zu einem entsprechenden Quorum kommen. Das könnte angelehnt an andere Länder, in denen es diese Quoren bereits gibt, geschehen. 25 bis 30 % halte ich für angemessen; es gibt sogar ein Land, das 50 % verlangt.

Es ist in dem Gesetzentwurf eine teilweise Anwendbarkeit der Vorschriften für Bürgerbegehren nicht angesprochen worden. Bestimmten Vorschriften sind für anwendbar erklärt worden, andere nicht. Ich meine, wenn man ein solches Quorum befürwortet, muss man diesbezüglich auch Klarheit schaffen. Was ist, wenn das Bürgerbegehren vom Rat nicht zugelassen wird? Bestehen dann Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten? Und was ist mit der Möglichkeit einer Aussprache im Rat bzw. Kreistag? – Das müsste in diesem Zusammenhang nachgebessert werden.

Ich kann mich Herrn Oebbecke und Herrn Kuhn anschließen, was die Frage der Entlassung auf Verlangen anbelangt. Diesbezüglich gibt es bislang nur einen Erlass, der regelt, welche versorgungsrechtlichen Ansprüche ein Bürgermeister hat, wenn er auf eigenen Antrag hin vorzeitig aus dem Amt ausscheidet. Dazu muss meines Erachtens eine gesetzliche Grundlage bestehen, damit jeder, der dieses Amt antritt, weiß, was mit seinen Versorgungsansprüchen passiert, wenn er irgendwann aus welchen Gründen auch immer – vielleicht wechselt er in die Wirtschaft oder hat schlicht und einfach keine Lust mehr – sein Amt nicht mehr bekleiden möchte. Das ist meiner Meinung nach Aufgabe des Gesetzgebers.

Zur Wiedereinführung der Stichwahl. Dazu liegt uns die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vor. Dieser hat gesagt, dass die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten mit einfacher Mehrheit in einem Wahlgang verfassungsrechtlich zulässig ist. Der Verfassungsgerichtshof hat aber im gleichen Atemzug im Tenor geschrieben, dass der Gehalt an demokratischer Legitimation vom Gesetzgeber laufend kontrolliert werden muss. Der Gesetzgeber ist gehalten, das zu prüfen. Das erinnert mich ein bisschen an ein Urteil zur Fünfprozentklausel aus dem Jahre 1994. Damals hat der Gesetzgeber eine Art Prüfauftrag bekommen. Bei veränderten Umständen ist er dazu verpflichtet, unverzüglich einzuschreiten und gesetzlich nachzubessern. Also, wenn die Stichwahl nicht wieder eingeführt werden soll, dann muss man empirisch und gutachterlich nachweisen, dass der erforderliche Gehalt an de-

mokratischer Legitimation anhand der Wahlergebnisse gegeben ist. Dabei muss man sicherlich nicht nur auf Extremfälle eingehen. Es gab schließlich einen Fall, in dem ein Bürgermeister bei einer Wahlbeteiligung von 40 % rund 27 % erreicht hat. Man muss sich die Dinge landesweit ansehen.

Die Wiedereinführung der Stichwahl halte ich verfassungsrechtlich für unbedenklich. Sie ermöglicht ein präferenznahes Wählen. Thüringen hat sie vor allen Dingen mit dem Argument eingeführt, dass die kleineren Parteien durch den Ausschluss der Stichwahl tendenziell benachteiligt würden. Denn im Grunde wählt der Bürger – sofern seine Stimme nicht untergehen soll – einen Kandidaten, der auch eine Chance hat, im ersten Wahlgang die entsprechende Mehrheit auf sich zu vereinen; sonst fällt seine Stimme unter den Tisch. Bei der Stichwahl wird der Bürger zweimal gefragt und kann der Wahlempfehlung seines Bewerbers, der im ersten Wahlgang nicht gewonnen hat, Folge leisten. Insofern gibt es schon unter Demokratiegesichtspunkten ein Mehr an Möglichkeiten.

Dr. David H. Gehne (Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, ZEFIR, Bochum): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass ich nun Gelegenheit habe, ein paar Bemerkungen aus politikwissenschaftlicher Sicht zum heutigen Thema beizusteuern. – Zunächst zur Einleitung von Abwahlverfahren durch Bürgerbegehren. Ich kann es grundsätzlich nur befürworten, dass die Bürgerschaft ein eigenständiges Initiativrecht erhält. Denn wir haben die Erfahrung gemacht, dass es durchaus Fälle geben kann, in denen Sperrminoritäten im Rat Verfahren verhindert haben, und dies ist vor dem Hintergrund, dass Hauptverwaltungsbeamte aus einer der beiden großen Parteien kommen können, gar nicht so unwahrscheinlich.

Das Verfahren sollte allerdings nur dann anwendbar sein, wenn das Vertrauensverhältnis zwischen Hauptverwaltungsbeamten und einer relevanten Zahl von Bürgerinnen und Bürgern massiv und nachhaltig gestört ist. Das kann man über die Quoren entsprechend regeln; Vorschläge dazu habe ich gemacht. Die im Gesetzentwurf formulierten Einleitungsquoren halte ich für zu niedrig. Eine Staffelung, die sich an der Gemeindegröße orientiert, ist aber durchaus zu empfehlen. Genauso sollte es ein Zustimmungsquorum geben; dazu ist schon einiges gesagt worden.

Vor dem Hintergrund der Anwendungserfahrungen in anderen Ländern lassen sich vielleicht noch zwei oder drei Aspekte anführen. Es gibt dazu eine recht informative Studie aus dem Jahre 2007. Zusammengefasst kann man Folgendes sagen: Erstens. Aus den gesammelten Daten – abgesehen von den Erfahrungen in Brandenburg bis 1998 – ist keine Gefahr einer inflationären Anwendung von Abwahlverfahren ableitbar. Selbst in Ländern mit vergleichsweise niedrigen Hürden gibt es meiner Ansicht nach keine auffallende Häufung von Verfahren.

Zweitens lässt sich auf der Basis einer Analyse, die ebenfalls gemacht worden ist, kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der institutionellen Ausgestaltung der Verfahren – beispielsweise der Quoren – und der Häufigkeit und Erfolgsquote herstellen. Das verweist darauf, dass auch die zugrunde liegenden Ursachen eines Abwahlverfahrens einen großen Einfluss auf das Ergebnis haben. Das heißt, wer sei-

nen Bürgermeister loswerden will, findet einen Weg, selbst wenn die Hürden dafür hoch sind. Das ist die Erfahrung aus dieser Studie.

Umgekehrt gilt allerdings auch: Wenn es keinen wirklich wichtigen Grund gibt, den Bürgermeister loszuwerden, wird selbst dann ein Abwahlverfahren scheitern, wenn die Quoren relativ niedrig sind. – Das heißt, es gibt nicht wenige Beispiele dafür, dass ein Bürgermeister trotz einer Abstimmung im Amt bleibt.

Zur Wiedereinführung der Stichwahl. Das kann ich nur befürworten, allerdings weniger, weil ich es für richtig und notwendig halte, dass man auf der Basis des Rückhaltes bei allen Wahlberechtigten argumentieren muss; aus politikwissenschaftlicher Sicht ist es nämlich gar nicht so einfach. Denn wir haben nichts, was wir ihnen anbieten könnten. Wir haben keine Untergrenzen und Hürden, die wir definieren könnten. Bisher war dies vielleicht auch gar nicht notwendig, weil die Wahlbeteiligungen nicht so niedrig waren. Trotzdem müssen wir auch weiterhin darüber nachdenken, ob wir so etwas brauchen. Daher müssen wir dafür plädieren, dass die Mehrheit derjenigen, die sich an einer Wahl beteiligen, also diejenigen, die zur Wahl gehen, auch die Entscheidung treffen sollte. Dies kann man auch als motivierenden Faktor sehen, zur Wahl zu gehen. Denn diejenigen, die zur Wahl gehen, können etwas entscheiden.

Daher plädiere ich dafür, dass der Bürgermeister aufgrund seiner herausgehobenen Stellung mit einer absoluten Mehrheit gewählt werden muss. Dies führt notwendigerweise dazu, dass eine Stichwahl erforderlich ist. Denn wenn die absolute Mehrheit nicht im ersten Wahlgang bzw. Hauptwahlgang erreicht wird, bedarf es eines zweiten Wahlgangs. Hier leistet die Stichwahl sozusagen durch die Verknappung des Kandidatenangebotes einen guten Beitrag, um einen konzentrierten Wettbewerb sicherzustellen, in dem es dann einen eindeutigen Gewinner bzw. eine eindeutige Gewinnerin gibt.

Einen Nachteil von Stichwahlen kann man sicherlich darin sehen, dass sich die Ergebnisse im Vergleich zur Hauptwahl grundlegend ändern können. Es ist nämlich durchaus ein neuer Wettbewerb, der stattfindet und andere Ergebnisse bringen kann.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht können wir leider nicht sagen, warum es diese Fälle gibt, in denen jemand, der im Hauptwahlgang führte, anschließend in der Stichwahl unterlag. Wir wissen nämlich nicht, ob sich die Wähler tatsächlich anders entschlossen haben oder ob eine andere Zusammensetzung der Wählerschaft bei der Stichwahl das Wahlergebnis verändert hat. Das heißt umgekehrt, dass es der im ersten Wahlgang Führende offensichtlich nicht geschafft hat, seine eigenen Wähler zu mobilisieren. Es gibt also viele Gründe dafür, dass es dazu kommen kann, dass sich die Mehrheiten in einer Stichwahl ändern. Wir können es allerdings nicht belegen, weil uns die Individualdaten dazu fehlen.

Trotzdem spricht aus politikwissenschaftlicher Sicht mehr für die Wiedereinführung der Stichwahl. Denn der wichtigste Vorteil liegt darin, dass es zu einer eindeutigen Wahlentscheidung kommt, und zwar in einer Ausnahmesituation. Denn nach den zurückliegenden Erfahrungen fällt in mehr als zwei Dritteln der Fälle die Entscheidung. – Vielen Dank.

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl für Politikwissenschaft I, Wuppertal): Sehr geehrte Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung. – Auch ich argumentiere aus politikwissenschaftlicher Sicht vonseiten der Forschungsstelle für Bürgerbeteiligung, die an der Bergischen Universität besteht, und kann da fortfahren, wo Herr Dr. Gehne aufgehört hat. Sie finden in meiner schriftlichen Stellungnahme eine ausführliche Darstellung darüber, dass die bisherigen Erfahrungen mit Abwahl- und Stichwahlverfahren nicht dazu geführt haben, tagespolitische Rallyes zur Abwahl von Bürgermeistern einzuleiten. Vielmehr kommt es jeweils auf die konkreten Umstände in der Kommune an, ob ein solches Verfahren wirkungsvoll ist oder verpufft.

Wir argumentieren hier auf der Basis einer bestimmten Situation. Das heißt, in den Kommunen sind die repräsentativen Strukturen durch Leadership-Strukturen ergänzt worden. Der Bürgermeister wird personell gewählt. Die Spitzenverbände sagten hier, Personalentscheidungen würden an die Stelle von Sachentscheidungen treten. Ja, genau so ist es in der Kommune demokratiepraktisch und demokratietheoretisch eingeführt worden. Es liegt ein Schwerpunkt auf der Personalentscheidung. Es gibt eine personale Legitimation. Das ist die Ausgangssituation.

Jetzt müssen wir überlegen, ob es Fehlentwicklungen gibt, die mit diesen beiden Gesetzentwürfen möglicherweise korrigiert werden können. Ich gehe zunächst auf die Stichwahlregelung ein. Diesbezüglich scheint hier Konsens zu bestehen. Ich möchte Ihnen drei Stichpunkte dazu geben.

Wem dient die Stärkung der mehrheitsdemokratischen Entscheidung für einen Bürgermeister in der Stichwahl? – Wir haben Bürgermeister, die mit sehr geringen, nicht mehrheitsdemokratischen Stimmen gewählt wurden. Normalerweise räumen wir der Verwaltungsspitze die Möglichkeit ein, nach einer Wahl zu sagen: Liebe Bürger, diese Entscheidung, die demokratisch zustande gekommen ist, habt ihr so gewollt. – Das kann ein Bürgermeister nicht sagen. Der Bürgermeister kann nicht sagen: Liebe Bürger, dass ich euer Bürgermeister bin, habt ihr mit eurer Mehrheit so gewollt. – Er ist der Vertreter einer Minderheit in der Kommune. Wir haben zunehmend gleich starke Parteien – Sie wissen das aus Ihrer praktischen Arbeit – in den Kommunen. In vielen Kommunen gibt es keine dominanten Blöcke mehr. Dass ein von einer relativen Mehrheit – zum Teil von einer sehr geringen Mehrheit – getragener Bürgermeister die symbolische Repräsentation der Kommune darstellen soll, ist ein Problem, und zwar für die ganze Kommune und nicht nur für die einzelne Person.

Zweitens. Beim jetzigen Abwahlverfahren – Herr Dierkes hat es vorhin sehr schön für die Stadt Duisburg dargestellt; es gibt aber auch in anderen Bundesländern derartige Fälle, zum Beispiel in Lollar in Hessen – ist es so, dass ein Abwahlverfahren im Rat scheitern kann, obwohl eine absolute Mehrheit für die Abwahl des Bürgermeisters ist. Das heißt, der Bürgermeister ist eine „Lame Duck“. Er ist im Prinzip handlungsunfähig. Es gibt ein Streitverhältnis mit dem Rat. Die Bürger sind unzufrieden. Das nützt weder den Bürgern noch dem Rat noch dem Bürgermeister. Die ganze Kommune ist durch solch eine Situation gelähmt. Es ist wichtig, für eine solche Situation einen Ausweg zu finden.

Die Wähler haben bei der Stichwahl einen Anspruch darauf, dass sie mit ihrer Zweitpriorität zu Wort kommen können und dass sie in der Stichwahl Koalitionen wählen können. Auch die kleineren Parteien und gleich starken Parteien haben einen Anspruch darauf, dass sie sich im Falle einer Stichwahl zu einer Pluralität verabreden können. Insofern ist es auch aus Parteiensicht interessant, die Stichwahl durchzuführen. Für den Bürgermeister ist es wichtig – das führte ich schon aus –, dass er sagen kann: Ich, den ihr hier als Bürgermeister habt, habt ihr in eurer Mehrheit so gewollt. – Das erhöht die Legitimation, die personale Symbolik und seine Möglichkeiten, traditionell obrigkeitsstaatlich deutsch die Verwaltungsspitze darzustellen. Wenn wir wollen, dass er dies ist, dann brauchen wir die Stichwahl, damit er sagen kann: Ich bin mit Mehrheit gewählt und nicht nur der Vertreter einer relativ wichtigen Minderheit in der Kommune.

Kurz zum Abwahlverfahren. Ich befürworte dieses Abwahlverfahren ausdrücklich. Wenn der Souverän – Herr Dierkes hat es eben auch schon gesagt – den Bürgermeister mit 16 oder 18 % wählen kann, dann muss es ihm auch möglich sein, ihn wieder abzuwählen. Im Gegenteil: Die Möglichkeit, dass der Souverän den Bürgermeister zwar wählt, ihn aber nur der Rat mit einer Zweidrittelmehrheit abwählen kann, ist eine Kuriosität. Das ist eine völlig paradoxe Konstellation.

(Beifall von Özlem Alev Demirel [LINKE])

Jetzt muss man darüber diskutieren, wie das aussehen kann. Was muss man tun, damit mit einer solchen Abwahlmöglichkeit kein Schindluder getrieben wird? – Ich bin für ein niedriges Einleitungsquorum; das unterstütze ich ausdrücklich. Ich bin dafür, ein vernünftiges Quorum bei der Endabstimmung zu finden. Das sollte nicht prohibitiv hoch sein. Das heißt, es darf nicht verunmöglichen, dass jemand abgewählt wird. Ich bin für maximal 15 %.

Ich schlage Ihnen statt dieser mechanischen mathematischen Quoren zwei andere Möglichkeiten prioritär vor. Es gibt die Möglichkeit – diese gibt es auch in anderen Ländern –, dass ein Oberbürgermeister mit einem Quorum abgewählt werden kann, das 50 % der Stimmen ausmacht, mit denen er ins Amt gekommen ist. Dass man sozusagen ein dynamisches Quorum einführen würde, wäre eine Möglichkeit.

Die zweite Möglichkeit – diese finden wir beispielsweise in Kalifornien bei Wahlen in den kleineren Verwaltungseinheiten vor – sieht ein konstruktives Quorum, also eine konstruktive Abwahl, vor. Ein Bürgermeister wird dann abgewählt, wenn ein anderer Kandidat in einer Bürgerabstimmung die Mehrheit findet. Das heißt, Sie haben dann das konstruktive Misstrauensvotum auch auf eine solche Bürgerentscheidung angewandt. So wird ein Vakuum an der Verwaltungsspitze, das keiner Kommune zu wünschen ist, vermieden. Darüber hinaus wird vermieden, dass ein Bürgermeister, den keiner mehr will, kommissarisch im Amt ist. – Das sind die beiden Möglichkeiten, die ich Ihnen in Bezug auf das Abwahlverfahren vorschlage.

Alexander Slonka (Mehr Demokratie e. V., Köln): Frau Vorsitzende! Sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank, dass ich heute Stellung nehmen darf. – Zunächst zum Gesetzentwurf zur Bürgermeisterabwahl. Diesen begrüßen wir sehr. Wir

begrüßen darüber hinaus, dass es nicht nur nach dem Willen der Fraktion Die Linke eine Möglichkeit zur Einleitung eines Abwahlverfahrens eines direkt gewählten Bürgermeisters per Bürgerbegehren geben soll. Auch die Fraktionen von SPD und Grünen haben bekundet, dass sie diese Möglichkeit schaffen wollen.

Die Vorstellungen sind, sofern ich dies den Pressemitteilungen richtig entnommen habe, an einem wesentlichen Punkt einheitlich: Ein Quorum beim Bürgerentscheid soll es nicht geben. Wir von Mehr Demokratie halten das seit jeher – das gilt übrigens auch für Sachbürgerentscheide – für richtig und wichtig.

An einem anderen entscheidenden Punkt unterscheiden sich die Vorstellungen allerdings wesentlich. Die Fraktion der Linken schlägt ein Eingangsquorum vor, das in seiner Staffelung dem bewährten Quorum kommunaler Sachbürgerbegehren entspricht. SPD und Grüne streben ein Quorum von 33 % an. 33 % der Einwohner wären in Münster circa 91.000 Menschen, in Duisburg circa 123.000 Menschen und in Köln circa 220.000 Menschen. Zum Vergleich: Das Sachbürgerbegehren in Nordrhein-Westfalen mit der höchsten Mobilisierung seit Einführung dieses Instruments im Jahre 1994 war das von ver.di getragene Bürgerbegehren gegen den Verkauf der Stadtwerke in Düsseldorf im Jahre 2006. Das Bürgerbegehren wurde von rund 90.000 Menschen unterzeichnet.

Allein angesichts dieser Zahlen kann man unserer Meinung nach erkennen: Ein Gesetz zur Abwahl der Bürgermeister per Bürgerbegehren, in das eine Eingangshürde von 33 % eingezogen wäre, wäre kein in der Realität mit Erfolgchancen anwendbares Verfahren. In unseren Augen wäre es eher Symbolpolitik. Mehr Demokratie ist der Ansicht, dass es nicht der Anspruch einer Landesregierung, die an anderen Stellen durchgreifende und wirkungsvolle Demokratiereformen einleiten will, sein kann, an dieser Stelle ein unbrauchbares Verfahren vorzusehen.

Wir halten aus zwei wesentlichen Gründen die Orientierung am Quorum für Sachbürgerbegehren für tragfähiger. Zum einen lässt sich weder aus der Erfahrung mit den Sachbürgerbegehren in NRW noch aus der Erfahrung mit Abwahlbürgerbegehren in anderen Ländern Deutschlands, in denen es gemessen an den Gemeindegrößen verhältnismäßig niedrige absolute Quoren gibt, eine inflationäre Verwendung dieses Instruments erkennen.

Zum anderen begrüßen wir es sehr, dass die Landesregierung in Kürze auch bei kommunalen Sachbürgerbegehren wesentliche Reformen zum Abbau überflüssiger Hürden einleiten will. Wer also mit Sachentscheidungen unzufrieden ist, kann in Zukunft noch viel eher zum Sachbürgerbegehren greifen, und nur wer tatsächliche Zweifel an der Amtsführung des gewählten Bürgermeisters hat, wird ein Abwahlbürgerbegehren einleiten.

Kurz einige Worte zur Wiedereinführung der Stichwahl. Wie Sie vielleicht schon gelesen haben, begrüßen wir von Mehr Demokratie die Wiedereinführung der Stichwahl, weil die aus ihr erwachsene Legitimation der hervorgehobenen Position des Bürgermeisters in der Kommune besser entspricht als eine Wahl mit relativer Mehrheit. Eine Abkehr vom Verfahren der Stichwahl sollte unserer Meinung nach tatsächlich nur dann stattfinden, wenn ein Verfahren, das eine ähnlich hohe demokratische

Legitimation garantiert, an dessen Stelle tritt. Das war mit der Reform 2009 nicht der Fall. Das wäre aber nach unserer Einschätzung mit dem von uns in der schriftlichen Stellungnahme geschilderten Verfahren der Zustimmungswahl der Fall.

Herr Prof. Oebbecke hat vorhin schon das Verfahren der Alternativstimme ins Spiel gebracht. Die Zustimmungswahl funktioniert ganz ähnlich, und dadurch würden weitere Kosten und der meist mit einer geringen Wahlbeteiligung versehene zweite Wahlgang wegfallen; das waren ja Argumente von CDU und FDP für die Abschaffung der Stichwahl im Jahre 2007. Auch uns ist daran gelegen, hier einen Kompromiss zu finden, damit das Hickhack, das es um die Stichwahl gibt, an diesem Punkt konstruktiv beendet wird. – Vielen Dank.

Werner Becker-Bloningen (Stadt Wiehl): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! In der Kürze der Zeit, die mir zur Verfügung stand, war es mir leider nicht möglich, mich in den Reigen derjenigen einzureihen, die sehr ausführlich und qualifiziert zu den beiden Gesetzesvorlagen schriftlich Stellung genommen haben. Ich möchte als jemand, der einer kleinen Partei angehört und dennoch drei erfolgreiche Direktwahlen hinter sich gebracht hat, aus praktischer Sicht Stellung nehmen. Ich möchte auch diese Themenkreise, die hier zur Diskussion anstehen, nicht überintellektualisieren.

Zunächst zur Abwahl. Die Einführung einer Abwahlmöglichkeit durch die Bevölkerung ist im Grunde die Konsequenz aus der Einführung der Urwahl, der Zusammenfassung der Ämter und dem direkten Zugang der Bürgerschaft zu dem Selektionsprozess ihres Bürgermeisters oder Landrats. Die Abwahl ist gleichwohl die Ausnahmeerscheinung, und Ausnahmeerscheinung muss bedeuten, dass die Frage nach der Stabilität der Institutionen gestellt werden darf. Wenn sie in Form der Person des Amtsinhabers gestellt wird, dann muss in der Tat ein Quorum her, um diese Frage auf eine möglichst breite Basis zu stellen. Dass das Quorum durchaus analog dem Quorum in § 26 der Gemeindeordnung gestaltet sein kann, also mit Prozentsätzen von drei bis 10 % je nach Gemeindegröße, erachte ich als logisch. Bei der Frage des Abwahlquorums ist die bisher vorhandene Regelung und auch die alte – als ich das erste Mal kandidierte, war das Quorum von 25 % der Wahlberechtigten eine Voraussetzung, um im ersten Wahlgang als Einzelbewerber ohne Gegenkandidat bestimmt zu werden – ein Quorum, das hoch erscheint, aber nicht zu hoch ist, als dass es im Ernstfall und Ausnahmefall nicht auch durch die Bürgerschaft ohne große Probleme erreicht werden würde.

Wie gesagt, ein Abwahlverfahren ist ein Ausnahmeverfahren. Es wird auch nicht so sein, dass die Politik oder die Bürgerschaft bei jeder Sachfrage, bei jedem Sachproblem das Abwahlszenario inszeniert. Es würde schon viel nützen, wenn die bürgerschaftliche Beteiligung und Entscheidung durch Senkung der Quoren oder Aufarbeitung des Kataloges der zulässigen Themen ausgeweitet würde, sodass nicht nur Sachthemen über Personalfragen zur Entscheidung oder Diskussion kämen. Kurzum: Abwahl ja, aber nur mit entsprechenden, die Legitimation auch deutlich machenden Quorensätzen im Einleitungsquorum und im Abwahlquorum.

Das Thema „Stichwahl“ ist so alt wie die Umsetzung von demokratischer Willensbildung. In Art. 20 Abs. 2 des Grundgesetzes steht:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“

Also, die Frage, wie man Wahlen, wie man Wahlsysteme organisiert, ist so alt wie die Geschichte der Demokratie selber. Die Grundsätze der Transparenz und Legitimierung durch Wahlen und nicht so sehr die Kostenfragen erscheinen mir die allerwichtigsten zu sein. Ich habe neulich mit einer Kollegin aus Baden-Württemberg telefoniert und mit ihr über die Abschaffung der Stichwahl gesprochen. Es ist eine gedankliche Sünde, den heiligen Geist der kommunalen Selbstverwaltung infrage zu stellen. In anderen Bereichen sieht es anders aus: Je nördlicher man sich befindet, desto geringer ist an der Stelle der Leidensdruck. In Frankreich – dort stehen gerade die Stichwahlen zu den Kantonalwahlen an – käme kein Mensch auf die Idee, die Stichwahl – auch nicht bei nationalen oder kommunalen Wahlen – abzuschaffen. Es ist also je nach den gemachten Erfahrungen höchst unterschiedlich. Ich habe nur am Rande bemerkt: In der Republik Niger war man sehr stolz, zum ersten Mal erfolgreiche Stichwahlen um die Präsidentschaft durchgeführt zu haben. Das heißt, dort, wo man Demokratie lernt, ist man der Meinung, dass die personellen Selektionsprozesse im demokratischen Wettbewerb den Grundsatz der Transparenz und Legitimierung auch durch den Prozess der Stichwahl erfüllen.

Ich würde es begrüßen, wenn wir an dieser Stelle diese zweistufigen Selektionsprozesse wieder einführen würden. Die Relativität des ersten Wahlganges mag für denjenigen, der das englische Mehrheitswahlrecht vielleicht nach wie vor liebt, etwas Geeignetes sein. Aber schon in Schottland, Nordirland und Irland ist man etwas anderen Sinnes. – Ich möchte mit diesen etwas launigeren Worten meine Stellungnahme an der Stelle beenden und bedanke mich.

Günter Niel (Initiative Duisburg 21 – Suchet der Stadt Bestes, Duisburg): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass wir die Möglichkeit haben, als Initiative hier Rede und Antwort zu stehen.

Es ist hier schon gesagt worden: Wenn der Souverän wählen darf, dann stellt sich die Frage, warum dieser Souverän nicht auch die Möglichkeit hat, seine Entscheidung bei schwerwiegenden Fehlern zurückzunehmen. Also muss es ein Abwahlverfahren geben, damit diese Möglichkeit gegeben ist. Die Mehrheit in den Kommunen ist für die Abwahl. Sie ist nach wie vor frustriert. Wir haben aber lediglich über Ratsentscheidungen die Möglichkeit, diesbezüglich zu handeln. Wie das alles ausgegangen ist, wissen Sie sicherlich. Wir plädieren also eindeutig für die Möglichkeit einer Abwahl von Amtsinhabern.

Hier wurde gesagt, dass im Falle einer Abwahl die Kommune gelähmt sei. Dann müssten auch Parlamente oder andere Institutionen gelähmt sein, wenn dort Abwahlen anstünden. Man kann nicht erkennen, dass durch die bisher durchgeführten Ab-

wahlverfahren – es gab ja nur wenige in der Bundesrepublik – Kommunen in ihrer Tätigkeit gelähmt waren. – Vielen Dank.

Werner Huesken: Auch ich möchte mich für die Möglichkeit bedanken, hier Stellung beziehen zu können; ich verweise auf meine schriftliche Stellungnahme, die Ihnen vorliegt.

Den Rückmeldungen, die mich erreicht haben, habe ich entnommen, dass es in der Frage, die Gemeindeordnung ändern zu wollen, einen wohl breiten Konsens gibt. Ich möchte Sie dazu aufrufen, diesem breiten Konsens Folge zu leisten und dieses Thema konstruktiv zu bearbeiten. Ich vertrete hier 10.000 Unterschriften, die ich mit Hilfe von Bürgern gesammelt habe. Die Bürger möchten etwas ändern.

Ich bin der Meinung, dass nicht jede Kleinigkeit dazu führen sollte, dass es zu Abwahlverfahren kommt; das steht auch in meiner schriftlichen Stellungnahme. Natürlich sollten nur wesentliche Dinge in der Kommune geschehen sein. Es sollte beispielsweise ein wesentlicher Vertrauensverlust eingetreten sein. Der Hauptverwaltungsbeamte sollte wesentliche Teile seiner Aufgaben nicht mehr erfüllen können. Ich verweise natürlich auf das Beispiel Duisburg. Ich denke, genau das ist in Duisburg der Fall. Ich sage es einmal salopp: Wenn ein Abwahlverfahren zustande kommen sollte, wenn ein Abwahlverfahren notwendig wäre, dann wäre gerade Duisburg aus Sicht der Duisburger Bürger leider ein exemplarisches Beispiel dafür.

Ich sehe den Gesetzentwurf der Linken rundweg positiv an. Ich denke, dass die Einschränkungen, die getroffen worden sind, und dass die Bedenken, die vorgetragen worden sind, im Sinne einer konstruktiven Zusammenarbeit ausgeräumt werden können. Insbesondere bezüglich der Höhe der Quoren sollte man sich an der Praxis und dem Willen, für die Bürger etwas zu tun, orientieren. Es geht darum, einer Politikverdrossenheit entgegenzuwirken und den Bürgern die Möglichkeit einzuräumen, etwas zu ändern, wenn dazu der aufrichtige Wunsch besteht. Daher sind Prozentzahlen in der Größenordnung von einem Drittel, wie sie von der SPD vorgeschlagen worden sind, absolut utopisch.

Bei der letzten Kommunalwahl in Duisburg hat es eine Wahlbeteiligung von 45,7 % gegeben. Das würde selbst bei einer absoluten Mehrheit einer Partei bedeuten, dass alle Anhänger einer Partei komplett für die Einleitung des Abwahlverfahrens stimmen müssten. Denn wir müssen bedenken, dass diejenigen, die gegen eine Abwahl wären, gar nicht erst zu dieser Abstimmung gehen. Es käme sozusagen zu einer negativen Vorauslese. Das heißt, ein Quorum von einem Drittel ist kaum nachvollziehbar. Es ist nicht erreichbar und absolut unrealistisch. Das würde meiner Meinung nach dazu führen, dass die Bürger wieder einmal zu der Erkenntnis gelangen würden: Hier geht es um eine Alibifunktion. Hier wird nur scheinbar etwas gemacht. – Wie gesagt, in der Wirklichkeit ist es absolut nicht praktikabel, und daher darf es nicht sein. Ein solches Verfahren würde die Politikverdrossenheit eher erhöhen und nicht senken.

Ich sehe es auch nicht so, dass der Gesetzesvorschlag keine Eingangsquoren genannt hat. Er bezieht sich eindeutig auf das Bürgerbegehren. Für die Bürgerbegehren gelten Prozentsätze. Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, sind es für Duisburg

4 %, und 4 % sind eine erhebliche Marke. Aus meiner Erfahrung heraus kann ich durchaus sagen, dass die Bürger sehr kritisch sind und nicht irgendeiner Spontantscheidung hinterherlaufen. Vielmehr geben sie ganz bewusst ihre Stimme ab. Insofern würde die – so möchte ich es einmal ausdrücken – Ausnutzung dieses Instruments durch irgendwelche Stimmungsmacher, die gegen irgendwelche tagespolitischen Entscheidungen mobil machen wollten, meiner Ansicht nach nicht ohne Weiteres dazu führen, dass ein Hauptverwaltungsbeamter oder Bürgermeister abgewählt würde. Es müssen gravierende Dinge – wie in Duisburg – passiert sein, damit sich der Bürger gemüßigt fühlt, den Hauptverwaltungsbeamten zur politischen Verantwortung zu ziehen und zu sagen: Wir möchten gefragt werden. – Ich denke, dass allein die Tatsache, dass ein Bürger gefragt werden möchte, Anstoß genug sein muss, hier eine Änderung der Gemeindeordnung herbeizuführen.

Ich habe auch nie verstanden – um wieder auf das Beispiel Duisburg zu kommen –, wie groß die Furcht in Duisburg war, sich diesem Abwahlverfahren stellen zu wollen. Es hätte doch jeder – auch ein Befürworter dieses Oberbürgermeisters – die Gelegenheit gehabt, seine Stimme abzugeben. Was ist demokratischer, was ist legitimer, als zu verlangen, dass nach den schrecklichen Vorfällen die Bürger in dieser Situation gefragt werden? – Es kam zu einer völlig neuen Situation in der Stadt. Diese Situation macht sich immer noch gravierend bemerkbar, und in dieser neuen Situation sind die Entscheidungen, die damals getroffen wurden, nicht mehr gültig. Der Bürger möchte gefragt werden, und ich denke, dass das auch sein legitimes Recht ist. Ich möchte Sie bitten, ihm dieses Recht zu verschaffen.

Was das Ansehen des Oberbürgermeisters angeht, so denke ich, dass es in Duisburg leider ein negatives Beispiel ist. Niemand – weder der Veranstalter noch der Bürgermeister noch sonst wer in der Stadt oder im Umfeld dieser Veranstaltung – hat das, was passiert ist, gewollt. Aber das, was politisch an Entscheidung hätte anstehen sollen, also das, was die Bürger und jeder vernünftig denkende Mensch erwartet hätte – das hat sich auch in der anschließenden Pressekonferenz gezeigt –, hätte passieren müssen. Es wäre anders gelaufen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dafür bestanden hätten. Dazu zählt nicht nur die Möglichkeit der Abwahl – das wäre der zweite Schritt –, sondern sicherlich auch die hier vorgeschlagene Möglichkeit des freiwilligen Rücktritts des Oberbürgermeisters. Ich denke – dieses möchte ich Herrn Sauerland auch unterstellen –, wenn er diese Möglichkeit gehabt hätte, dann hätte er von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht.

Die Konsequenz aus der Tatsache, dass er diese Möglichkeit nicht hatte, ist eine erhebliche Gefährdung des Ansehens des Amtes des Oberbürgermeisters. Ich sehe überhaupt keinen Grund dafür, dass es vermehrt Antragsverfahren geben könnte, um Bürgermeister infrage zu stellen. Was die Gefahr des Ansehensverlustes dieses Amtes angeht, so frage ich Sie: Wo kann es gravierender sein als beim Beispiel Duisburg? – Dort ist gerade aufgrund der Situation, dass die rechtlichen Voraussetzungen nicht vorhanden waren, das Amt des Oberbürgermeisters in unerträglicher Weise geschädigt worden, und es wird weiterhin geschädigt. Wir finden in dieser Stadt nach wie vor das Verlangen vor, dass sie über eine funktionierende Verwaltungsspitze verfügen muss.

Wir sollten nicht nur in die Vergangenheit schauen. Wir leben in der Gegenwart, und die Gegenwart bedeutet, dass Duisburg keine funktionierende Verwaltungsspitze hat. Der Bürgermeister kann sein Amt in wesentlichen Teilen nicht mehr ausüben. Er muss dieses Amt freimachen, und wir bitten Sie, ihm die Gelegenheit dazu zu verschaffen. Ich plädiere natürlich nicht dafür, dass es zu dieser Gesetzesänderung ausschließlich aufgrund der Vorkommnisse in Duisburg kommt. Duisburg verdeutlicht allerdings die Notwendigkeit, eine Gesetzesänderung herbeizuführen. Daher schließe ich mich den Anträgen der Befürworter der Gesetzesänderung in vollem Umfang an. – Danke schön.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank. – Meine Damen und Herren, mir liegen die ersten Wortmeldungen vor. Zunächst spricht Frau Demirel. Bitte schön.

Özlem Alev Demirel (LINKE): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich zunächst bei den Experten für ihre sachlichen Darstellungen bedanken. – Mir sei zunächst eine Anmerkung vorweg gestattet. Es freut mich, dass hier Konsens in der Frage herrscht, dass man etwas einleiten muss. Ich habe von niemandem gehört, dass diese Frage absurd sei oder nicht angegangen werden müsse. Das ist sehr erfreulich. Ich glaube, Herr Huesken, dass wir konstruktiv an der Sache arbeiten und eine mehrheitsfähige Kompromisslösung finden werden.

Herr Slonka, Sie haben gerade die SPD, die Grünen und unsere Fraktion als diejenigen genannt, die diese Initiative vom Grundsatz her unterstützen. Ich kann mich auch daran erinnern, dass sich die FDP – dies war jedenfalls in der ersten Lesung im Plenum der Fall – positiv zu dieser Initiative geäußert hat. Es freut mich, dass es eine große Zustimmung gibt und die Erkenntnis herrscht, dass man handeln muss.

Nun zu unserer Gesetzesinitiative. Kontrovers wurde die Frage der Quoren behandelt. Es wurde hier mehrfach angedeutet, dass Quoren für Bürgerbegehren nicht ausreichend wären. Es gibt eine Studie der Universität Potsdam, die einen Zeitraum von 1994 bis 2001 untersucht hat. Laut dieser Studie ist es so, dass in Nordrhein-Westfalen höchstens alle 15 Jahre ein Bürgerbegehren stattfindet. Kann dies nicht ein Anzeichen dafür sein – und diese Frage richte ich an die hier vertretene Wissenschaft –, dass dieses Instrument des Abwahlverfahrens selbst bei geringen Quoren nicht inflationär genutzt würde? – Dazu gab es unterschiedliche Meinungen.

Herr Slonka hat in seinem Statement darauf hingewiesen, dass ein Einleitungsquorum von knapp 33 % eine große Hürde darstellen würde und die gesamte Initiative als Symbolpolitik erscheinen ließe. Meine Frage richte ich an die Wissenschaft: Ist es sinnvoller, an dem Einleitungsquorum oder an dem tatsächlichen Abwahlquorum zu drehen? – Ich glaube, dass es im Sinne der Bürgerinnen eher sinnvoll sein könnte, das Zweite anzugehen.

Herr Prof. Lietzmann, Sie haben gesagt, dass es wichtig sei, ein geringes Quorum einzuführen. Sie sprachen von maximal 15 % in Bezug auf das Zustimmungsquorum. Bislang ist das Stichwort „Beteiligungsquorum“ gar nicht gefallen. Was könnte – diese Frage richte ich erneut an die Wissenschaft – sinnvoller sein: ein Beteiligungsquorum

rum oder ein Zustimmungsquorum? – Ein Zustimmungsquorum würde bedeuten, dass es eine viel höhere Beteiligung an der Abwahl geben müsste.

Ich habe eine abschließende Frage zum Thema „Abwahlquorum“. Eventuell ist die Causa Ennigerloh bekannt. Dort gab es ein Abwahlquorum, und dieses Thema war kurz Debattengegenstand der ersten Lesung. Im Rat wurde der Einleitung des Abwahlverfahrens mit einer überwältigenden Mehrheit zugestimmt. Die Bürgerinnen haben jedoch mit einer Mehrheit dagegen gestimmt, dass der Bürgermeister abgewählt werden sollte. Ist dies nicht ein Indiz dafür, dass der Souverän die Situation realistisch einschätzt und mit diesem Instrument nicht populistisch umgeht?

Bodo Löttgen (CDU): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank an die Sachverständigen für ihre schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Einlassungen. – Ich habe drei Fragen, die sich an die kommunalen Spitzenverbände sowie an Herrn Prof. Bätge und Herrn Prof. Oebbecke richten.

Meine erste Frage stelle ich vor dem Hintergrund Ihrer verfassungsrechtlichen Bedenken, die Sie, Herr Prof. Bätge, geäußert haben. Vielleicht können Sie vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich festgelegten Grundsatzes unserer repräsentativen Demokratie auf den Anspruch der Mitwirkung durch direkte Elemente eingehen, und zwar vor dem Hintergrund der Wertigkeit unserer gewählten Gremien.

Zweitens. Ist ein Einzelfall – darauf zielt der Gesetzentwurf der Linken ab – als Grundlage gesetzgeberischen Handelns ausreichend?

Drittens interessiert mich Folgendes: Wenn ein solches Abwahlverfahren eingeleitet wird, dann ist dem ein bestimmter Sachverhalt vorausgegangen. Dann ist das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und dem Hauptverwaltungsbeamten, dem Bürgermeister, dem Landrat oder einem anderen auf der anderen Seite sicherlich gestört, wenn nicht sogar zerstört. Muss dann nicht das Kriterium, das dem Abwahlverfahren zugrunde liegt, transparent und belastbar dargestellt werden? – Danke sehr.

Marc Herter (SPD): Frau Vorsitzenden! Meine Damen und Herren! Auch ich bedanke mich zunächst für die sehr differenzierten Stellungnahmen. – Ich will mich nur zur Möglichkeit einer Abwahl äußern und dem Ganzen für meine Fraktion vorwegschicken, dass wir diese Fragestellung, die hier zu behandeln ist, nicht als Einzelfallwürdigung verstanden wissen wollen. Es geht uns um die grundsätzliche Fragestellung, ob Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gegeben werden soll, ohne Einschaltung eines Gremiums – hier ist auch das Stichwort „Kuriosum“ gefallen – direkt abwählen zu können; schließlich haben sie auch direkt gewählt. Dass das so ist, wurde bereits in den Wahlprogrammen der jeweiligen Parteien, die signalisiert hatten, das zu unterstützen, deutlich, und diese Wahlprogramme sind vor dem Einzelfall abgefasst worden. Daher verbietet sich eine grundsätzliche Diskussion darüber, ob wir hier eine Einzelfallwürdigung vornehmen wollen oder nicht.

In der Tat: Der Juckepunkt scheinen die Quoren zu sein, und zwar sowohl das Einleitungsquorum als auch das anschließende Quorum, das die Gültigkeit der Abwahl

ausmachen soll. Meine erste Frage richtet sich an die Wissenschaft sowie an die kommunalpolitischen Vereinigungen: Hielten Sie eher ein gestaffeltes Quorum oder eher ein einheitliches Quorum, das man landesweit einführen würde, für sinnvoll? In welcher Größenordnung sollten sich die Quoren Ihrer Ansicht nach bewegen?

Der Aspekt eines dynamischen Quorums ist von Herrn Prof. Lietzmann hier neu eingebracht worden. Aus politikwissenschaftlicher Sicht verstehe ich sofort den Regelungscharakter, der dahinter stehen soll. Allerdings möchte ich die beiden Juristen fragen, ob sie eine Möglichkeit sehen, eine solche dynamische Regelung gesetzlich zu fassen. Darauf kommt es nämlich an, wenn wir dieses Gesetz hinterher nicht nur sympathisch finden, sondern auch anwenden wollen.

Ich habe eine weitergehende Frage; diese hat nichts mit den Themen „Abwahl“ oder „Stichwahl“ zu tun. Die Stichwahl zeichnet sich ja dadurch aus, dass sich zwei Kandidaten der Abstimmung stellen. Es gibt aber auch die Situation, dass nur ein Kandidat zur Wahl steht. Die Gemeindeordnung sieht 25 % als Quorum vor, damit dieser Kandidat gewählt wird. Jetzt nenne auch ich eine Stadt: Diese heißt Telgte. Da ist das nicht der Fall gewesen. Insofern würde mich Ihre Stellungnahme interessieren, ob Sie weiteren Regelungsbedarf in diesem Zusammenhang sehen; ich hätte gerne von den beiden Herren Rechtsprofessoren, von den Vertretern der kommunalen Spitzenverbände und von den Vertretern der kommunalen Vereinigungen eine Antwort. – Danke.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Wesentliche Fragen sind schon gestellt worden; daher muss ich diese nicht wiederholen. Ich habe eine konkrete Nachfrage zum Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände zur Altersversorgung im Falle einer Abwahl. Herr Oebbecke und Herr Bätge, das ist in dem Zusammenhang stets eine sensible Frage; sie ist allerdings nicht geregelt. Wie schätzen Sie das ein? Können Sie uns dazu Lösungsvorschläge anbieten?

Bernhard Schemmer (CDU): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Ich habe eine Frage zum Verhältnis zwischen dem Bürgermeister und dem Rat. Es gibt die Situation – ich kenne ausreichend Beispiele dafür –, dass die Ratsmehrheit politisch nicht dort zu Hause ist, wo der Bürgermeister zu Hause ist. Das gibt es in allen Richtungen. Nun hat Herr Prof. Lietzmann gesagt, dass ein Bürgermeister, der eine Ratsmehrheit gegen sich habe, eine „Lame Duck“ sei. Kann es nicht sein, dass man diese Situation von Anfang an in Kauf genommen hat? – Insofern würde keine neue Situation entstehen.

Wir haben das Prinzip der repräsentativen Demokratie. Wir haben jetzt viel über Quoren gesprochen. Ich unterstelle jetzt, dass jemand mit einer bestimmten Stimmenzahl gewählt worden ist. Muss es dann nicht selbstverständlich auch so sein, dass er mit mindestens der gleichen Stimmenzahl wieder abgewählt wird? – Es kann doch nicht sein, dass jemand zwar mit einem überzeugenden Ergebnis gewählt worden ist, dann aber mit der Hälfte der Stimmen wieder abgewählt werden kann. Was hat das mit repräsentativer Demokratie zu tun? – Diese Frage richtet sich an die Herren Oebbecke und Bätge; der erste Punkt richtet sich auch an Herrn Lietzmann.

Wiljo Wimmer (CDU): Frau Vorsitzende! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Meine Frage bezieht sich auf die Wiedereinführung der Stichwahl. Dazu taucht hier das Begriffspaar „absolute Mehrheit“ und „relative Mehrheit“ auf. Wir sind uns – glaube ich – darin einig, dass sich die Frage der Stichwahl vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Kommunalwahl nur bei einem Bruchteil der Wahlergebnisse stellt. Denn in vielen Fällen wird bereits im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erreicht. Es ist hier argumentiert worden, dass bei einer Stichwahl und einem Obsiegen in der Stichwahl eine absolute Mehrheit der Stimmen für diesen Kandidaten vorliegen würde. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage, die ich gestellt habe, hat die Landesregierung beispielsweise vor dem Hintergrund der Kommunalwahlen 2004 ausgeführt, dass es zu 15 Oberbürgermeisterwahlen gekommen ist, aber lediglich in fünf dieser 15 Wahlen hat der Kandidat in der zweiten Runde absolut mehr Stimmen erreicht als der beste Kandidat im ersten Wahlgang. Bei der Landratswahl ist es noch eklatanter. Da hat es fünf Stichwahlen gegeben, und in keinem dieser fünf Fälle hat der Kandidat im zweiten Wahlgang absolut mehr Stimmen erreicht als der beste Kandidat im ersten Wahlgang.

Ich konzediere, dass sich bei den kreisangehörigen Städten ein anderes Bild ergibt. Da gab es 92 Bürgermeisterstichwahlen, und in 65 Fällen hat der Kandidat in der zweiten Runde absolut mehr Stimmen erreicht als der beste Kandidat in der ersten Wahl. Das heißt, es scheint eine Diskrepanz zwischen großen Einheiten auf der einen Seite und kleinen Einheiten auf der anderen Seite zu herrschen. Wie subsumieren Sie dieses Faktum – jetzt spreche ich die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände sowie die Herren Professoren an – unter die Frage der demokratischen Legitimation, wenn die absolute Stimmenzahl im zweiten Wahlgang geringer ist als die Stimmenzahl für den besten Kandidaten im ersten Wahlgang? – Danke.

Horst Engel (FDP): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank an die Experten für ihre Statements. – Meiner Ansicht nach hat ein Experte etwas für mich völlig Neues angesprochen; es war quasi eine Horizonterweiterung. Sie, Herr Prof. Lietzmann, haben ein konstruktives Abwahlquorum in die Diskussion gebracht. Könnten Sie bitte erläutern, wie Sie sich das praktisch vorstellen? – Denn sonst könnte man auf die Idee kommen – ich weiß nicht, ob es richtig verstanden wurde –, dass der Amtsinhaber, der eigentlich abgewählt werden soll, zwei Möglichkeiten hat: Zum einen wäre er zu Passivität verurteilt. Er dürfte nicht kandidieren und müsste darauf warten – ich hoffe, ich habe Sie diesbezüglich richtig verstanden –, dass aus dem Kreis der Kandidaten ein Kandidat mindestens genauso viele Stimmen erzielt wie er, als er ins Amt kam. – Vielleicht habe ich es auch falsch verstanden. Daher bitte ich Sie, dies noch einmal zu erläutern.

Zum anderen haben Sie ein dynamisches Abwahlverfahren in die Diskussion gebracht. Bitte erläutern Sie dieses noch einmal.

Ich glaube, ich habe es richtig wahrgenommen, dass es ein einhelliges Bild gibt, was die Wiedereinführung der Stichwahl angeht. Und was ein Abwahlverfahren angeht, so glaube ich, zusammenfassend sagen zu können: Da muss der Gesetzentwurf der Linken noch einmal nachgebessert werden. – Vielen Dank.

Hans-Willi Körfges (SPD): Frau Vorsitzende! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich habe eine Nachfrage zum Thema „Nachwahl“ bzw. „Rücktritt“. Gerade die kommunalpolitischen Vereinigungen heben in ihren Stellungnahmen deutlich hervor, dass es bezogen auf die Möglichkeiten der Absicherung der Betroffenen eine große Lücke gibt. Jetzt frage ich ganz konkret die Vertreter der kommunalpolitischen Vereinigungen: Haben Sie sich in Ihren Verbänden über konkrete Ansätze dahin gehend, wie man dies regeln könnte, schon einmal Gedanken gemacht? Und wenn ja, wie sähen diese aus? – Ich glaube, das ist ein wichtiger Punkt, der im Zusammenhang mit weiteren wichtigen Aspekten, die einen Rücktritt ermöglichen könnten, gesehen werden muss.

Meine nächste Frage, welche sich auf die Stichwahl bezieht, richte ich an die kommunalpolitischen Vereinigungen sowie an die Juristen und Politikwissenschaftler. 2004 hat die letzte Stichwahl stattgefunden, und es kam zu Ergebnisverschiebungen in Bezug auf diejenigen, die im ersten Wahlgang die Nase vorne hatten, und diejenigen, die bei der Stichwahl die Nase vorne hatten. Vielleicht können Sie aus Ihrer Sicht schildern, ob es tatsächlich so war und ob meine Erinnerung zutreffend ist. Wer war von diesen Änderungen im Wesentlichen betroffen?

Darüber hinaus habe ich eine Nachfrage bezogen auf die Wiedereinführung – und das ist eine persönliche Beobachtung, die ich bei der letzten Kommunalwahl gemacht habe –, welche sich wiederum an die kommunalpolitischen Vereinigungen und die Wissenschaftler richtet. Meine Nachfrage bezieht sich auf die Chancen kleinerer Parteien. Ich habe bemerkt – dies ist allerdings nicht in allen Fällen erfolgreich praktiziert worden –, dass es vorab offensichtlich Absprachen zwischen politischen Lagern gegeben hat, die dazu geführt haben, dass einige nicht die Gelegenheit wahrgenommen haben, sich durch eine eigene Kandidatur – auch parteipolitisch – zu profilieren. Wie beurteilen Sie die Wiedereinführung der Stichwahl gerade unter dem Aspekt der Chancen für kleinere Parteien und Wählervereinigungen?

(Wiljo Wimmer [CDU]: Und was ist der Unterschied zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang? Was ist der Unterschied bei der Stichwahl? – Weiterer Zuruf von der CDU: Herr Körfges ist der Experte!)

– Vielleicht sollten die wirklichen Experten darauf antworten.

Vorsitzende Carina Gödecke: Wir führen hier keine Zwiesgespräche. Jeder darf sich noch einmal melden, und nun hat sich Frau Demirel zu einer Nachfrage gemeldet. Bitte schön.

Özlem Alev Demirel (LINKE): Ich habe eine kurze Frage an Sie, Herr Prof. Lietzmann, weil dieser dynamische Effekt, den Sie bezüglich der Abwahl angesprochen haben, sehr positiv angenommen wird. Wir waren so frei und haben uns nach der ersten Lesung Möglichkeiten, die wir in den Verhandlungen mit den anderen Parteien ansprechen würden, ausgedacht. Zu diesen Möglichkeiten gehört auch dieser dynamische Effekt, den Sie in die Diskussion gebracht haben. Wir sahen dabei zwei Möglichkeiten.

Die eine Möglichkeit wäre, dass man den Durchschnitt der Wahlbeteiligungen der letzten zehn oder 15 Jahre zur Grundlage der Wahlbeteiligung macht. Die andere Möglichkeit wäre, die Wahlbeteiligung der letzten Wahl als Grundlage zu nehmen. Das sind zwei sehr unterschiedliche Ansätze. Was wäre aus Ihrer Sicht besser handhabbar, und was wäre im Sinne einer demokratischen Ordnung gerechter?

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank. – Wir kommen nun zur Antwortrunde, und ich erteile zunächst Herrn Prof. Oebbecke das Wort. Bitte schön.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Kommunalwissenschaftliches Institut, Münster): Zunächst zur allgemeinen Frage bezüglich der Demokratie. Demokratisch sind Wahlen und Wahlrechtsregelungen auch dann, wenn man nicht abwählen darf. Das muss man einmal in aller Deutlichkeit sagen. Wir alle haben nicht die Möglichkeit, die Räte, die Landtage oder den Bundestag abzuwählen. Es gibt auch keine geordneten Verfahren, wie man das herbeiführen könnte. Man kann auch keine Wahlkreisabgeordneten abwählen. Daher kann man hier nicht mit dem Stichwort „Demokratie“ argumentieren.

Nun insbesondere zur Frage bezüglich der repräsentativen Demokratie. Nach meinem Verständnis von repräsentativer Demokratie haben wir es bei der Wahl der Bürgermeister nicht mit einem Fall von repräsentativer Demokratie zu tun. Von repräsentativer Demokratie können wir sprechen, wenn wir einen Rat oder einen Landtag wählen. Dann repräsentiert das Ergebnis der Wahl die Wahlbevölkerung, aber bei der Wahl der Bürgermeister wählen wir eine Person für ein Amt; das ist etwas anderes.

Diese Untersuchung aus Potsdam hat – glaube ich – darauf hingewiesen, dass es in einer nordrhein-westfälischen Gemeinde alle 15 Jahre zu einem Bürgerbegehren kommt. Das erachte ich, was das Abwahlverfahren von Bürgermeistern anbelangt, als zu hoch. Das hieße nämlich, dass in jeder dritten Gemeinde ein Abwahlverfahren pro Wahlperiode stattfinden würde. Das ist eher ein Plädoyer dafür, mit Quoren – und insbesondere mit einem Einleitungsquorum – zu arbeiten.

Herr Löttgen, Sie sprachen den Einzelfall an. Wir gehen eigentlich immer von Einzelfällen aus. Zwei Drittel der Gesetzesinitiativen, die ich im Laufe meines Lebens erlebt habe, gingen von Einzelfällen aus. Im Moment reden wir beispielsweise darüber, ob wir mit der Atomenergie anders umgehen müssen. Und diese Diskussion basiert – mit Verlaub gesagt – auf der Basis eines Einzelfalles. Die Dimensionen sind vielleicht nicht vergleichbar, aber es ist ein Einzelfall. Immer wieder werden Gesetze aufgrund eines Einzelfalles verändert. Daher halte ich auch das nicht für ein Gegenargument.

Die Kriterien für eine Abwahl erachte ich als ein Problem. Schließlich sehen auch die Abwahlmöglichkeiten, die mit dem Kommunalrecht bereits gegeben sind, keine Kriterien vor. Beispielsweise können Beigeordnete abgewählt werden. In diesem Fall wird geheim abgestimmt, und Motive werden nicht berücksichtigt bzw. dokumentiert. Wie wollte man dies auch kontrollieren? – Für die Betroffenen kann es sehr unbefriedigend sein. Denn nicht in allen Fällen steht fest, warum der Betroffene abgewählt wird. Manchmal vermischen sich die Motive, und manchmal weiß man es gar nicht.

Vielleicht ist der Betroffene dem einen oder anderen einfach nur unsympathisch. Darauf kann es also nicht ankommen.

Von verschiedener Seite sind die Quoren angesprochen worden. Neu ist die Frage von Herrn Herter, was die Staffelung angeht. Soweit ich es richtig sehe, ist es in keinem Bundesland der Fall, dass nach der Größe der Gemeinde gestaffelt wird. Ich bin auch skeptisch, ob das sinnvoll wäre. Ich bin eher für einheitliche Einleitungsquoren und auch einheitliche Abwahlquoren.

Sie haben nach einer Größenordnung gefragt. Wenn man ein Einleitungsquorum bei 15 % und ein Abwahlquorum bei 25 bis 30 % ansetzen würde, hielten sich die Gefahren, die ich andernfalls sehen würde, so weit im Rahmen, dass man diese Hürden gut vertreten könnte.

Was dieses dynamische Quorum angeht, so bin ich skeptisch. Dass sich das gesetzlich irgendwie technisch machen ließe, bekäme man sicherlich hin. Ich bin aber skeptisch, was die Sache angeht, weil die Frage, mit welcher Mehrheit jemand gewählt wird, von einer Menge von Umständen und nicht immer davon abhängt, dass es dem Kandidaten an Zustimmung fehlt. Für mich war die letzte Wiederwahl von Petra Roth in Frankfurt ein Schlüsselerebnis. Da hat Daniel Cohn-Bendit gesagt: Die macht es gut. Sie wird wiedergewählt, auch wenn sie einen Gegenkandidaten hat. Aber sie wird auch wiedergewählt, wenn ich nicht zur Wahl gehe. – Dann ist er im Bett geblieben; das hat er gesagt. Das ist nicht völlig irrational. So kann man es angehen. Sie ist auch wiedergewählt worden. Aber wenn er zur Wahl gegangen wäre, wäre die Mehrheit größer gewesen. Kann dies irgendetwas darüber aussagen, mit welcher Mehrheit sie abgewählt werden müsste? – Ich glaube, das sagt darüber nichts aus.

Zum Fall Duisburg. Gesetzt den Fall, der Oberbürgermeister hätte ohne Gegenkandidaten kandidiert oder wäre mit 80 % der Stimmen gewählt worden. Würden wir den Fall dann anders beurteilen? – Das glaube ich nicht. Insofern habe ich etwas Skepsis.

Herr Herter hatte nach dem Quorum bei Einzelkandidaten gefragt; das steht in § 46 des Kommunalwahlgesetzes. Dazu habe ich mich relativ eindeutig geäußert. Ich verstehe es nicht, und ich kenne auch keinen Juristen, der anderer Auffassung ist als ich. Ich halte es für verfassungswidrig. Wenn Sie die Wahlen zusammenführen, wird das Problem verschwinden, weil es dann in Nordrhein-Westfalen zu ausreichenden Wahlbeteiligungen kommt, und dann taucht das Problem nicht auf. Es ist jedoch verfehlt, und so, wie es beschrieben wird, ist es auch verfassungswidrig.

Es tauchte eine Frage zum Beamtenrecht auf. Ich persönlich bin nach wie vor folgender Auffassung: Wenn ein Bürgermeister sein Amt einfach niederlegt bzw. zurücktritt, ist dies beamtenrechtlich als Entlassung zu sehen, und dann gehen die Versorgungsansprüche verloren. Dies gilt auch für die Versorgungsansprüche, die der Bürgermeister mitgebracht hat. Im Fall Duisburg hatte der Oberbürgermeister ja schon vorher Versorgungsansprüche. Das kann man eigentlich niemanden ansinnen, und man muss auch sehen, dass er beispielsweise gegenüber seiner Familie Verantwortung trägt. Deswegen müsste man diesbezüglich zu einer Regelung kommen. Im Fall Duisburg hat es auch keine zur Klarheit beitragenden Äußerungen hier aus

dem zuständigen Hause gegeben, sofern ich die Presse richtig verfolgt habe. Daher bin ich sehr dafür, dass man es klarstellt. Das kann man auch machen; man muss lediglich Sicherungen einführen.

Es kann nicht sein, dass sich derjenige, der einmal demokratisch gewählt ist, mit der Pension zurückziehen kann. Es kann schließlich sein, dass jemand eine ganze Menge an Versorgungsansprüchen mitbringt, dann gewählt wird und sich anschließend mit dieser deutlich höheren Versorgung, die aus der Wahl resultiert, zurückzieht. Das geht nicht. Also muss man Sicherungen einführen, und eine Möglichkeit ist, dass man ein materielles Kriterium ins Beamtenrecht hineinschreibt. Man schreibt beispielsweise hinein: ... wenn davon ausgegangen werden muss, dass eine sinnvolle Ausübung des Amtes nicht mehr möglich ist. – Man könnte auch eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde einführen. Dann käme man in den Fällen, auf die es ankommt, klar.

Zu den Stichwahlen 2004 und Telgte. In Telgte war es ja so, dass ein Einziger kandidierte und trotzdem nicht die absolute Mehrheit erreicht hat. Das war ein klares Votum der Wähler; das kann man nicht anders sagen. Aber es ist keineswegs so, dass der einzige Kandidat automatisch der nächste Amtsinhaber wird. Davon kann nicht die Rede sein.

Es hat 2004 Fälle gegeben – ich erinnere mich beispielsweise an den Kreis Wesel –, in denen der später gewählte Landrat im ersten Wahlgang weniger Stimmen als der Kandidat der Gegenpartei hatte. Im zweiten Wahlgang, in der Stichwahl, konnte er allerdings mehr Stimmen auf sich vereinen. Das ist auch völlig normal, und das ist meiner Meinung nach auch nicht zu beanstanden, wenn man dieses Wahlverfahren wählt. Es bestehen klare Regeln: Im ersten Wahlgang muss man die absolute Mehrheit erzielen. Wenn diese nicht erreicht wird, geht es mit den beiden Kandidaten, die die meisten Stimmen bekamen, weiter, und dann gewinnt der Kandidat, der mehr Stimmen hat als der andere.

Es gibt jede Menge vernünftige Gründe, wie es zu so einer Situation kommen kann. Die Wähler derjenigen, die nicht weitergekommen sind, müssen sich neu orientieren, und es steht nirgendwo geschrieben, dass sie mit dem Herzen näher bei demjenigen sein müssen, der im ersten Wahlgang mehr Stimmen bekam – im Gegenteil.

Was die Chancen für die kleineren Parteien und Wählervereinigungen anbelangt, so macht es schon einen Unterschied, ob es die Möglichkeit der Stichwahl gibt oder nicht. Wenn die Möglichkeit der Stichwahl nicht vorgesehen ist, muss man die Absprachen bereits vor dem ersten Wahlgang im Rahmen der Kandidaturen treffen. Das heißt nicht – das haben wir in einer Reihe von Fällen gesehen –, dass nicht trotzdem Vertreter von Bürgervereinigungen usw. Chancen haben. Ich tendiere dazu, dass der Verzicht auf die Stichwahl für die kleinen Parteien und Wählervereinigungen eher günstig ist. Sicher kann man das meiner Meinung nach aber nicht sagen.

Prof. Dr. Frank Bätge (Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen): Frau Demirel, zunächst zur Höhe der Quoren. Es sind für ein Bürgerbegehren bestimmten Quoren vorgegeben, und nun läge es nahe, diese Quoren zu

übernehmen, um die Abwahl mittels eines Bürgerbegehrens ermöglichen zu wollen. Vor dieser Vorgehensweise kann ich nur warnen. Denn der Unterschied zu Bürgerbegehren liegt darin, dass es in der Regel um die Schließung klassischer kommunaler Einrichtungen – beispielsweise einer Musikschule – geht. Bei der Abwahl eines Bürgermeisters betreten wir gewissermaßen geheiligten Boden. Denn hier geht es um das Grundgesetz. Er hat ein grundrechtsgleiches Recht – Art. 33 Grundgesetz –, und wenn man ihn abwählen will, dann bedarf es erhöhter Voraussetzungen. Das hat das Bundesverfassungsgericht schon 1957 gesagt, und in den 70er-Jahren gab es eine ähnliche Entscheidung. Das heißt, ich warne davor, die bestehenden Quoren 1:1 zu übernehmen.

Auch bei den laufenden Bürgerbegehren ist es so, dass Personalentscheidungen ausgeschlossen sind. Das heißt, Sie können beispielsweise einen Beigeordneten nicht durch ein Bürgerbegehren abwählen. Das ist ausdrücklich ausgeschlossen, und so sind diese drei bis 10 % zu verstehen. Meines Erachtens müssen die Quoren für die Einleitung eines Abwahlverfahrens höher sein. Jetzt kann man sich darüber unterhalten, wie hoch sie sein müssen. Ich stimme im Grunde mit Herrn Oebbeke überein: Sie brauchen nicht so hoch zu sein wie die Quoren für die letztendliche Abwahlentscheidung. Das heißt, wenn man sich bei 15 % für die Einleitung und 25 % für die Abwahlentscheidung bewegt, dann steht man sicherlich auf sichereren Beinen, als wenn man mit den Quoren für die Bürgerbegehren agieren würde.

Zum Versorgungsrecht. Hier ist es in der Tat so, dass die jetzige Situation unbefriedigend ist, und zwar sowohl für die Leute, die überlegen, ein solches Amt wahrzunehmen, als auch für die Amtsinhaber. Sicherlich ist die Situation auch für die Allgemeinheit unbefriedigend, wie man am Fall Duisburg und auch an anderen Fällen sieht. Es ist so: Der Bürgermeister ist Beamter. In der Bevölkerung wird er aber eher als Politiker wahrgenommen. Das heißt, es wird dann schnell gesagt: Warum tritt er nicht zurück? – Es gibt also keinen explizit geregelten Rücktritt in der Gemeindeordnung. Das bedeutet, es findet das Beamtenrecht Anwendung, und im Beamtenrecht gibt es die „Entlassung auf Verlangen“. Das entspricht im Grunde genommen einem selbstbestimmten Rücktritt, obwohl es nicht so heißt. Das Problem ist allerdings: Wenn jemand auf Verlangen entlassen wird – das ist relativ unproblematisch möglich; jeder Beamte kann seine Urkunde zurückgeben –, dann führt die Entlassung auf Verlangen nach dem Beamtenversorgungsgesetz nicht zum Eintritt in den Ruhestand.

In Nordrhein-Westfalen finden wir allerdings die Situation vor, dass das Innenministerium per Erlass einer Rechtsauffassung der Kommunalen Zusatzversorgungskasse Westfalen-Lippe nahegekommen ist. Das Innenministerium sagt: Okay, es ist zwar nicht explizit geregelt, aber wir belassen dem Amtsinhaber seine versorgungsrechtlichen Ansprüche. – Im Erlass steht allerdings auch: Sofern ein Gericht anderer Auffassung ist, können wir keine Garantien übernehmen.

(Heiterkeit)

Das ist für einen Amtsinhaber, der vor solch einer Entscheidung steht, natürlich problematisch. Deswegen meine ich, dass der Gesetzgeber gefragt ist. Es ist auch interessant, weil früher der Bundesgesetzgeber, der auch fürs Beamtenrecht zuständig

ist, zuständig war. Jetzt liegt es aber beim Land, und insofern könnte man diese Dinge zusammenführen. Man könnte auch darüber überlegen, diese Ideen in einem Gesetz zu bündeln; beispielsweise gibt es in Bayern ein Gesetz über die kommunalen Wahlbeamten. Jedenfalls bedarf dieser Aspekt einer gesetzlichen Regelung.

Es wurde gefragt, welche Auswirkungen die Einführung der Stichwahl auf kleine Parteien hätte. Verzichten kleinere Parteien in dem Bewusstsein, dass es nicht zu einer Stichwahl kommt, eher auf Wahlvorschläge für Bürgermeister- und Landratswahlen? – Seit der letzten Kommunalwahl gibt es die Möglichkeit gemeinsamer Wahlvorschläge. Das heißt – und das ist auch so gewesen –, in vielen Städten gab es die üblichen Lager aus Schwarz-Gelb oder Rot-Grün, und da hat der kleinere Partner gesagt: Ich habe ohnehin keine Chance, bei der Hauptwahl die relative Mehrheit zu erreichen, und Platz 2 nutzt mir nichts. Deswegen machen wir einen gemeinsamen Wahlvorschlag. – Da ist es natürlich so, dass derjenige, der auf dem gemeinsamen Wahlvorschlag stand, in aller Regel – so war es eigentlich in 100 % der Fälle – der Kandidat der stärkeren Partei des Lagers war. Das wurde bei der letzten Kommunalwahl auch vor dem Hintergrund des Verzichts auf die Stichwahl recht häufig gemacht. Jetzt könnte man es eher politikwissenschaftlich betrachten und sagen: Die kleineren Parteien treten womöglich gar nicht in Erscheinung, weil sie einen gemeinsamen Wahlvorschlag mit abgeben. – Das ist sicherlich zu beleuchten.

Herr Löttgen, Sie haben die verfassungsrechtliche Thematik angesprochen. Hier möchte ich Art. 33 Grundgesetz in den Blickpunkt schieben. Das darf man nicht unterschätzen. Man kann einen Bürgermeister, der nach Demokratiegesichtspunkten von einer Mehrheit für sechs Jahre gewählt worden ist und eine beamtenrechtliche Stellung einnimmt, nicht ohne Weiteres abwählen. Wenn man es sich zu leicht machen würde, könnte er eine Verfassungsbeschwerde auf Basis von Art. 33 Abs. 5 erheben, und deshalb müssen die Anforderungen von Gewicht sein. Diesbezüglich ist es so, dass wir dies insbesondere über die Quoren steuern können. Die verfassungsrechtliche Rechtsprechung würde es wohl auch mitmachen, wenn man gestaffelte Quoren vorsähe; diese müssten meiner Meinung nach für alle Kommunen einheitlich gelten.

Prof. Dr. Hans J. Lietzmann (Bergische Universität Wuppertal, Lehrstuhl für Politikwissenschaft I, Wuppertal): Zunächst eine Richtigstellung zu den Bürgerbegehren. Frau Demirel, auch die Forschungsstelle in Wuppertal hat eine Datenbank zu Bürgerbegehren. Dort finden Sie alle Bürgerbegehren seit den 90er-Jahren, die wir erfassen konnten; ich glaube, wir erfassen sie fast vollständig. Wir haben momentan 320 Bürgerbegehren erfasst. Ich möchte Sie auf den Unterschied zwischen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid deutlich machen. Bei Herrn Oebbecke klang es nämlich so, als würde jedes Bürgerbegehren eine wesentliche Entscheidung darstellen; dem ist so nicht. Erst einmal passiert gar nicht so viel. Es ist lediglich das geäußerte Begehren, einen Bürgermeister abwählen zu wollen. Ein solches Begehren ist politisch eigentlich normal. Dann ist es als Verfahren amtlich. Ich verstehe Politik und Recht immer separat. Recht ist sozusagen geronnene Politik; es kann sich also ändern.

Zur Aussage, dass man hier mit dem Stichwort Demokratie nicht argumentieren könne. Die Tatsache, dass etwas weniger Demokratie immer noch Demokratie ist, kann so gesehen werden, dass man ein bisschen mehr Demokratie haben möchte. Das lehrt auch die Erfahrung von mittlerweile fast 70 Jahren Bundesrepublik. Wir hatten unterschiedliche Intensitäten von Demokratie, und darüber diskutieren wir eigentlich täglich.

Zu den Fragen. – Ich möchte verschiedene Aspekte hervorheben. Es wurde von Herrn Schemmer und von Herrn Wimmer der Unterschied zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang angesprochen. Politikwissenschaftlich ist dazu zu sagen: Die erste Wahl und anschließend die Stichwahl sind selbstständige politische Ereignisse. Sie folgen eigenen Regeln, eigenen Kriterien und eigenen Dynamiken. Sie haben eigene Konstellationen, und dass einmal etwas mehr und einmal etwas weniger Mobilisierung stattfindet, ist völlig normal. Es passiert das, was aus Frankfurt geschildert wurde. Die einen sagen: Die Sache ist sowieso gelaufen, ich gehe da gar nicht mehr hin. – Dann gibt es eben ein bisschen weniger Beteiligung. Sie wissen aus Ihrer politischen Praxis, dass alle großen und entscheidenden Wahlen der letzten Jahre nicht durch ein Umschwenken der Wähler zu einer Partei, sondern durch eine Mobilisierung der Wählerschaft an der Urne entschieden worden sind. Wir sollen zwar nie Prognosen abgeben, aber das werden Sie wahrscheinlich auch in den nächsten Tagen in Baden-Württemberg erleben. Da wird der Hauptumschwung dadurch zustande kommen, dass die Parteien unterschiedlich zur Wahl mobilisieren können.

Ich glaube, man kann nicht sagen: Der erste und der zweite Wahlgang einer Bürgermeisterwahl haben die gleiche Dynamik. Es sind vielmehr ganz unterschiedliche Kriterien. Ich gebe Ihnen völlig recht ...

(Wiljo Wimmer [CDU]: Dann stellt sich die Frage der Legitimation!)

– Wie bitte?

(Wiljo Wimmer [CDU]: Dann stellt sich die Frage, warum man sagt, dass der zweite Wahlgang legitimer ist als der erste!)

– Dass in einer Stichwahl die Mehrheit der Wähler nur noch einen von zwei Kandidaten wählt, schafft natürlich eine Mehrheitslegitimation. Der erste Wahlgang schafft nur eine relative Legitimation, und im Übrigen ist Legitimation kein Rechenkunststück oder mechanischer Prozess. Max Weber – ich will jetzt nicht zu wissenschaftlich abstrakt werden – sagt: Legitimation ist ein Glauben. – Also, das, was als legitim gehalten wird, ist legitim. Legitimation ist also kein Prozess. Ich glaube – und wir wissen es aus Umfragen –, dass in einem mehrheitsdemokratischen Umfeld Mehrheitsentscheidungen mehr Legitimationsglauben und damit mehr Stabilität des politischen Systems gerieren. Ich glaube, dass das wichtig ist.

(Zuruf von der CDU: Glauben tut man in der Kirche!)

– Ich glaube nicht, dass Theologie und Politikwissenschaft so nah beieinander liegen.

(Heiterkeit bei der SPD, bei den GRÜNEN und der LINKEN)

Möglicherweise sitzen Sie einem Missverständnis auf.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Das ist eine christliche Partei!)

– In Wuppertal gibt es 140 verschiedene christliche Gemeinden. Dort haben Sie 140 verschiedene Möglichkeiten, christlich zu sein. Das ist also ein eigenes Feld.

Ich will etwas zu den Quoren sagen. Ich bin sehr für ein niedriges Einleitungsquorum, weil es politische Aktivitäten generiert, und ich halte es für richtig – das ist allerdings auch eine Einschätzungsfrage –, der Zivilgesellschaft politische Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Das ist keine definitive Entscheidung, sondern lediglich die Einleitung eines Prozesses. Es ist das Vorfeld einer Entscheidung. Wir wollen verhindern, dass Hinz und Kunz ein solches Verfahren einleiten können. Es muss eine gravierende Mehrheit sein, die ein solches Verfahren wünscht. Ich bin also für ein Einleitungsquorum – allerdings für ein sehr niedriges.

Beteiligungsquoren sind politikwissenschaftlich gesehen immer ein sehr fragwürdiges Projekt. Denn Beteiligungsquoren führen dazu, dass diejenigen, die nichts verändern wollen, dazu aufrufen, sich an einem politischen Prozess nicht zu beteiligen. Das heißt, sie entpolitisieren. Es gehen dann nur die zur Wahl, die etwas verändern wollen, und alle anderen stimmen nicht dagegen, sondern bleiben zu Hause. Das ist eigentlich nicht das, was Sie sich als politische Akteure wünschen können. Ich bin eher für einen politischen Diskurs; das ist jedoch eine Einschätzungsfrage.

Zu dem, was ich vorgeschlagen habe und auch von Herrn Engel angesprochen worden ist. Ich glaube, ich bin von Ihnen nicht ganz richtig verstanden worden; daher sage ich es noch einmal genau. Ich habe zwei verschiedene und voneinander getrennte Vorschläge gemacht. Das eine ist das dynamische Quorum. Das richtet sich darauf, dass wir ein Quorum für eine Abwahl einführen – juristisch ist das sicherlich möglich –, das sich daran orientiert, mit welcher Beteiligung – es geht also nicht um die Stimmenzahl – der Amtsinhaber gewählt worden ist. Ich bin falsch verstanden worden, wenn hier gesagt wird: Da ist einer mit überzeugender Mehrheit gewählt worden, und nun wird er mit der Hälfte der Stimmen abgewählt. – Nein. In dem Wahlgang, in dem er gewählt worden ist, gab es beispielsweise eine Wahlbeteiligung von 40 %, und wir möchten gerne, dass er mit mindestens der Hälfte dieser Beteiligung in einem Abwahlverfahren abgewählt wird.

(Bernhard Schemmer [CDU]: Man muss ihn doch mit der Hälfte der Stimmen, mit denen man ihn gewählt hat, wieder abwählen können!)

– Er wird nicht mit der Hälfte der Stimmen, sondern mit der Hälfte der Beteiligung abgewählt; diese muss erreicht sein. Wir wollen doch nicht von vornherein in Stein meißeln, wie viele Stimmen jemand haben muss oder haben darf. Sie wollen doch einen politischen Prozess in Gang setzen. Sie wollen eine gewisse Grundsolidität der politischen Entscheidung herstellen und nicht eine bestimmte Stimmenzahl für oder gegen einen Kandidaten festschreiben. So habe ich die Diskussion bisher jedenfalls verstanden. Es geht also um die Beteiligung.

Der zweite Vorschlag, den ich persönlich präferieren würde – ich verstehe mich allerdings als Sachverständiger, der Ihnen Möglichkeiten präsentiert –, wäre ein konstruktives Verfahren. Das heißt, es muss neben dem Amtsinhaber einen Gegenkandidaten geben, und wenn dieser Gegenkandidat gewählt wird, dann wird er eben

gewählt. Das entspricht beinahe einem Neuwahlverfahren und stellt daher mehr als ein reines Abwahlverfahren dar. Daher nennt es sich konstruktiv. Auch der Bundeskanzler kann nur konstruktiv abgewählt werden; es muss also ein Kandidat an seine Stelle gesetzt werden. Das ist sozusagen das Vorbild. Dieses Verfahren hat als Zielperspektive, dass es nie eine Gemeinde ohne Bürgermeister geben soll. Wenn sich der neue Kandidat nicht durchsetzt, ist der bisherige Bürgermeister somit weiter im Amt. Damit ist auch klar, dass niemand da ist, der ihn ersetzen könnte. Das schafft Legitimität, und es wird sichtbar, dass es offensichtlich keinen vernünftigen Ersatz gibt.

Frau Demirel, Sie haben zwei verschiedene Modelle bezüglich der Beteiligung angesprochen. Sie fragten, ob der Durchschnitt der letzten zehn Jahre oder die Beteiligung an der letzten Wahl als Grundlage herangezogen werden sollte. Darüber habe ich mir nicht abschließend den Kopf zerbrochen, aber ich würde die letzte Wahl als Grundlage präferieren. Denn daran misst sich die Legitimität des Verfahrens. Der Kandidat soll nicht bei einer unzulässig niedrigen Beteiligung aus dem Amt gejagt werden. Das misst sich also daran, bei welcher Beteiligung er selber ins Amt gewählt wurde.

Dr. David H. Gehne (Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, ZEFIR, Bochum): Ich möchte zunächst auf die gestaffelten Quoren eingehen. Meines Wissens sind in Brandenburg die Einleitungsquoren nach der Größe der Kommune gestaffelt; das halte ich für sinnvoll. Das ist eine Frage, die zwischen dem Prinzip und der Anwendbarkeit zu entscheiden ist. In einer Großstadt, für die ein Einleitungsquorum von 25 oder 30 % vorgegeben ist, ist es ein erheblicher Aufwand, die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Insofern kann man sich aus praktischer Sicht fragen: Wer kann das in einer Großstadt eigentlich noch organisieren? – Wenn man dies zu einer Voraussetzung machen will, die nur noch organisierte Gruppen wie Parteien oder Gewerkschaften erfüllen können, dann erweist sich ein einheitliches Quorum in einer Großstadt als Nachteil. Nur noch gut organisierte Gruppen schaffen es, die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Insofern würde ich ähnlich wie bei Bürgerbegehren zu Sachfragen ein gestaffeltes Quorum – allerdings mit höheren Werten – befürworten; es hat nämlich eine andere Tragweite, was dort passiert.

Zur absoluten und relativen Mehrheit. Dazu eine grundsätzliche Bemerkung: Unser Wahlrecht ist eigentlich blind, was die Höhe der Wahlbeteiligung angeht. Ein Landtag wird gewählt, und zwar unabhängig davon, wie viele sich an der Wahl beteiligen. Es gibt diesbezüglich keine Regeln. Die einzigen Regeln, die wir haben, betreffen die Ausnahmefälle, über die wir hier reden. Zum einen betrifft dies die Abwahl und zum anderen den Zustand, dass nur ein Kandidat antritt; für diese beiden Fälle gelten bereits Quoren. Einen ebensolchen Ausnahmefall in der repräsentativen Demokratie stellt meiner Meinung nach ein Sachbürgerentscheid dar.

Ich würde versuchen, auf der einen Seite die Frage der Wahlbeteiligung und auf der anderen Seite die Frage, wie eine Wahlentscheidung herbeigeführt wird, zu trennen. Das Problem ist nämlich folgendes: Wenn man anfängt, die Legitimation an der ab-

soluten Stimmenanzahl festzumachen, weiß man nicht, wo man aufhören soll. – Schauen Sie sich eine Europawahl an. Wie viele Leute machen da überhaupt noch mit? Wie hoch ist die Wahlbeteiligung? Wie groß ist der Rückhalt der deutschen Abgeordneten im Europaparlament? – Damit täten wir uns keinen Gefallen, und ich als Politologe kann überhaupt nichts Sinnvolles dazu beitragen, weil ich Ihnen – das habe ich bereits gesagt – keine Maßstäbe nennen kann.

Bisher haben wir zwei Legitimationsgrundlagen: Das eine ist die Legitimation durch Verfahren. Das heißt, Verfahren werden vernünftig angewendet. Dann ist alles legal gewesen, und niemand kann sagen, dass es zu Abweichungen gekommen ist. In der Regel gehen wir davon aus, dass Verfahren sachgerecht durchgeführt werden. Dann ist jemand legitimiert, der eine Wahl nach einem solchen Verfahren gewonnen hat. Die Regeln sind vorher bekannt, und jeder muss sich darauf einstellen.

Das andere ist das Vertrauen in die Institutionen, und nun möchte ich zur Frage der Mehrheitsverschiebungen und Ähnliches überleiten: Wenn man so etwas macht, dann macht es in der Regel nur dann, wenn einem das Ergebnis, das dabei herausgekommen ist, nicht gefällt. Deshalb rate ich davon ab, es zu tun. Denn es stellt die Legitimationsgrundlage einer Person infrage, die in einem legalen und vernünftig durchgeführten Verfahren gewählt worden ist. Also richtet es sich gegen den Grundsatz der Legitimation des Verfahrens. Deshalb könnte ich Ihnen jetzt einiges dazu sagen, wie es 2004 ausgegangen ist; das habe ich auch in der Stellungnahme beschrieben. Ich habe aber bewusst nicht geschrieben, welche Parteien davon betroffen waren; das ist für mich nicht der entscheidende Punkt. Ich bin auch nicht der Meinung, dass es – abgesehen von Sperrklauseln – wahlrechtliche Regelungen gibt, die sich einseitig immer nur gegen eine Partei richten. Das ist nicht so. Denn es kann beim nächsten Mal ganz anders aussehen. Deshalb rate ich davon ab, so zu verfahren.

Vielmehr sollten wir über den inhaltlichen Gehalt sprechen, und für mich ist ein wichtiger Punkt folgender: Wie führe ich eine vernünftige Entscheidung in einem Wahlgang her? – Daher finde ich vor dem Hintergrund der Bedeutung des Amtes des Hauptverwaltungsbeamten die Wahl mit absoluter Mehrheit besser und sachgerechter. Dann geht es eben nicht ohne eine Stichwahl oder einen zweiten Wahlgang, wenn es beim ersten Wahlgang nicht reicht.

Diese Aufrechnerei ist für mich als Politologen höchst interessant; ich stelle mir schließlich Fragen zur Mobilisierung. Ich denke allerdings nicht, dass es ein Maßstab für die Legitimation sein sollte. Wenn sich in Zukunft die Entwicklung sinkender Wahlbeteiligungen fortsetzt, müssen wir uns dieser Frage möglicherweise noch einmal anders widmen. Aber dann sollte man sich auch die Frage stellen, ob das Vertrauen in die Demokratie und die Verfahren noch vorhanden ist und woran es liegt, dass dies eventuell nicht der Fall ist.

Dr. Marco Kuhn (Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln; Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Ich will mich auf den Bereich Abwahlverfahren konzentrieren und versuchen, nicht das zu wiederholen, was meine Vorredner bereits gesagt oder angesprochen haben. – Der Begriff Einzelfall ist mehrfach gefallen. Ich stimme

Herrn Prof. Oebbecke insofern zu, als ein Anlass sehr wohl in einem Einzelfall gesehen werden kann, um gesetzgeberisch tätig zu werden. Allerdings muss man sich davor hüten, die Ausgestaltung eines solchen Gesetzes auf diesen Einzelfall zuzuschneiden. Eine Lex Duisburg – um es einmal deutlich zu machen – kann und darf es hier an dieser Stelle nicht geben. Es ist eine Gesamtabwägung aufgrund eines Einzelfalles vorzunehmen.

Es ist weiterhin gefragt worden, welche Kriterien es rechtfertigen können – hier ist die Parallele zum § 66 GO gezogen worden –, um die Abwahl durchzuführen. Um es ganz offen zu sagen: Kriterien, die objektiv, belastbar und hinreichend transparent wären, fallen mir nicht ein – außer, man schafft solche Kriterien durch ein Quorum. Das Quorum schafft insofern den Beleg dafür, dass das Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerschaft und dem jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten hinreichend gestört ist.

Es sind verschiedene Fragen auch zu den Vorschlägen, die hier unterbreitet worden sind und für mich zum Teil neu waren, gestellt worden. – Was die Staffelung der Quoren angeht, so kann ich Ihnen nur meine persönliche Einschätzung mitteilen. Ich gehe davon aus, dass die Abwahl ein Ausnahmefall sein soll. Daran gemessen bin ich relativ skeptisch, was eine Staffelung der Quoren angeht.

Relativ klar ist meine Position zur Frage eines dynamischen Quorums. Hier hat Herr Prof. Oebbecke schon zu Recht darauf hingewiesen, dass die Wahlbeteiligung von ganz unterschiedlichen Aspekten vor Ort abhängt und es daher landesweit unterschiedliche Quoren gäbe. Ich weiß nicht, ob dies sinnvoll und den Bürgern letztlich auch vermittelbar ist. Insofern bin ich hinsichtlich eines dynamischen Quorums sehr skeptisch.

Über den Vorschlag eines konstruktiven Abwahlverfahrens kann man sicherlich nachdenken. Allerdings müsste auch dieses mit einem entsprechenden Einleitungsquorum versehen sein; ich erinnere an das, was wir zu diesem Punkt gesagt haben. Dann ist auch vorstellbar, dass in einem Wahlgang über den Nachfolger entschieden werden kann, wenn das Einleitungsquorum entsprechend hoch angesetzt worden ist.

Ein letzter Satz zum Thema „Rücktritt“. Ich möchte nicht wiederholen – die Ausführungen von Herrn Prof. Bätge waren meiner Meinung nach sehr überzeugend –, warum hier ein gesetzlicher Regelungsbedarf besteht. Allerdings soll es sich wiederum um einen Ausnahmefall handeln. Uns schwebt nicht vor, dass flächendeckend die Möglichkeit des Rücktritts eröffnet werden soll, wenn vor Ort politischer Gegenwind weht. Daher müsste man es an bestimmte Kautelen und Voraussetzungen binden. Beispielsweise wäre es vorstellbar, dass man einen Rücktritt im Rat bzw. Kreistag zur Entscheidung stellt, wenn es um die Berücksichtigung ruhegehaltenswürdiger Dienstzeiten geht; auch das ist eine Entscheidung, die letztendlich in der jeweiligen Kommunalvertretung zu treffen ist. So könnte man die Rücktrittsmöglichkeit an eine Entscheidung – beispielsweise an eine absolute Mehrheit im Rat – koppeln, und man würde einer möglichen Missbrauchsgefahr von vornherein das Wasser abgraben.

Hans Gerd von Lennep (Städte- und Gemeindebund NRW, Düsseldorf): Herr Wimmer hat den Konfliktfall aufgeworfen, dass der Sieger in der Stichwahl weniger Stimmen bekam als sein Gegner in der Hauptwahl. Ich habe diesen Konfliktfall auch in meinem Eingangsstatement angemerkt. Wir sind uns wohl einig – und das hat der Verfassungsgerichtshof auch bestätigt –, dass beides verfassungsrechtlich legitim ist, also sowohl die Hauptwahl ohne Stichwahl als auch die Hauptwahl mit Stichwahl. Insofern muss man mit unterschiedlichen Mehrheiten leben können.

Es ist so: In der Regel sind es vier Kandidaten. Der obsiegende Kandidat hat 25 % bekommen, und die anderen Kandidaten kamen – jetzt zusammengezählt – auf 28 bis 30 %. Dann kann man sagen: Okay, du hast zwar gewonnen, aber 30 % waren gegen dich. – Bei der Stichwahl ist es hingegen so, dass die Auswahl von zwei Personen dazu geführt hat, dass es zu einer klaren Mehrheit für einen Kandidaten kam, und dieser kann sich dann auf die Mehrheit der abgegebenen Stimmen stützen. Dieses „Sich stützen auf die abgegebenen Stimmen“ ist ein tragendes Argument für die Befürworter der Stichwahl. Das muss man so sehen, und es ist aus meiner Sicht genauso vertretbar wie auch andere Auffassungen.

Reiner Breuer (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW, Düsseldorf): Meine Damen und Herren! Zunächst zu den Abwahl- und Gestaltungsmöglichkeiten. Hier möchte ich noch einmal betonen, was Herr Prof. Bätge gesagt hat: Hier werden Eingriffe in bestehende Rechte vorgenommen, nämlich in Art 33 und möglicherweise auch in Art. 12. Deswegen ist der Ausgestaltungsspielraum des Gesetzgebers hier beschränkt. Das Wahlrecht ist streng formalisiert, und deswegen kommt bei mir Unbehagen auf, wenn ich höre, dass gestaffelte, dynamisierte, konstruktiv gestaltete oder sonstige Quoren geschaffen werden sollen. Das widerspricht ein Stück weit dem Grundgedanken des formalisierten Wahlrechts. Wir bewegen uns immer noch im Wahlrecht und nicht im Sachentscheidungsrecht bei Bürgerbegehren. Das ist ein entscheidender Unterschied.

Ich möchte ein Stück weit dem entgegenreten, dass die Quoren hier zu hoch angelegt werden könnten, bzw. dagegen sprechen, dass sie sehr niedrig angelegt werden. Sie müssen sich nicht nur vorstellen, welche rechtlichen Wirkungen dies haben kann, sondern auch, welche praktische Wirkungen es haben kann, wenn man ein relativ hohes Quorum durch die Bürgerschaft erreicht. Das kommt einem faktischen Rücktrittsvotum der Bürgerschaft gleich. Das ist ein massiver Ausdruck der Bürgerinnen und Bürger, der nicht ohne Wirkung bleibt. Zu sagen, dies sei nur ein Bürgerbegehren, erachte ich als schwierig. Es findet de facto ein Eingriff in die Handlungsfähigkeit der Hauptverwaltungsbeamten statt. Nicht umsonst knüpft jetzt schon die Regelung des § 66 Abs. 2 – in der Kreisordnung ist es ähnlich geregelt – an die Rechtsfolge der Verzichtsmöglichkeit an.

Genauso muss es auch vorgesehen werden, wenn es durch die Bürgerinnen und Bürger initiiert wird. Das heißt, es wird eine goldene Brücke gebaut, und diese muss auch gebaut werden. Denn was ist, wenn es zu einem solchen Misstrauensvotum kommt? – Dann muss sich doch jeder Bürgermeister und jeder Landrat fragen: Willst du dir das antun? Willst du ein solches Abwahlverfahren auf dich nehmen? Oder er-

kenne ich an, dass es ein starkes Misstrauensvotum gibt, dem ich mich beuge? Dann verzichte ich auf die Ausübung meines Amtes und mache den Weg für Neuwahlen frei. – Insofern wird die Möglichkeit geschaffen werden müssen, auch hier einen Verzicht zu erklären.

Herr Körfges, Sie fragten, wie man das Recht der Hauptverwaltungsbeamten möglicherweise neu ausgestalten müsse. Die SGK Nordrhein-Westfalen ist der Auffassung, dass man die neuen Chancen des Landes im Bereich des Beamtenrechts nutzen und ein möglicherweise vom allgemeinen Beamtenrecht losgelöstes Statusrecht für Hauptverwaltungsbeamte schaffen sollte. Dies sollte ein Stück weit in Anlehnung der Regelung in Bayern geschehen. In den Versorgungsfragen sollen keine „goldenen Handschläge“ geschaffen werden. Man könnte sich anschauen, wie es hinsichtlich der Landtagsabgeordneten geregelt ist. Hier gibt es ein Versorgungswerk. Vielleicht wäre das eine Anregung, die man in diesem Zusammenhang aufgreifen könnte. Wir sind jedenfalls dafür, dass man ein eigenes Statusrecht für Hauptverwaltungsbeamte schafft, das nicht nur die versorgungsrechtlichen Fragen, sondern auch Fragen darüber hinaus löst.

Zur Stichwahl. Herr Körfges, in der Tat wird man faktisch dazu gezwungen, in politischen Lagern Absprachen herbeizuführen, ob Kandidaten ins Rennen geschickt werden sollen oder nicht. Es ist bei den letzten Kommunalwahlen teilweise auch öffentlich geworden, dass es so etwas gegeben hat. Beeinträchtigt werden dadurch kleinere Parteien und Gruppierungen, die ihre Kandidaten dann nicht ins Rennen schicken und damit ein Stück weit eigene Profilierungsmöglichkeiten im Wahlkampf verlieren. Kommunalwahlen sind Persönlichkeitswahlen, bei denen sich auch die kleinen Parteien profilieren wollen. Insofern findet eine Beeinträchtigung statt. Das ist der Unterschied zur Stichwahl: Da entscheiden die Wählerinnen und Wähler und nicht die Parteien untereinander über die Auswahl.

Jochen Dürrmann (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf): Frau Vorsitzende! Meine Damen und Herren! Auch nach den Fragen, die jetzt gestellt worden sind, bleiben wir dabei, dass es bei der Abwahl der Landräte bzw. Bürgermeister bei den Quoren bleiben soll, die schon für die Bürgerbegehren eingeführt worden sind. Wenn ich Sie recht verstanden habe, Herr Prof. Oebbecke, haben Sie eben gesagt, man sollte für die Einleitung 15 % nehmen. Denken Sie einmal an Großstädte wie Köln. Wenn Sie wirklich 15 % nehmen, dann können Sie es gleich vergessen. Insofern sind Quoren, wie wir sie vorschlagen und wie sie bereits in der Gemeindeordnung stehen, richtiger.

Herr Körfges, Sie haben die Versorgung angesprochen. Es wird schon seit Langem diskutiert, wie man die Versorgung regelt, wenn Bürgermeister abgewählt werden. Es geht darum – das berühmte Beispiel ist Duisburg –, dass sie nicht alle Ansprüche verlieren. Herr von Lennep, wir haben im Präsidium des Städte- und Gemeindebundes oft darüber gesprochen, und die Bürgermeister fordern eine eigene Bürgermeisterbesoldung. Daher muss man versuchen, entsprechende Regelungen zu schaffen. Wenn Bürgermeister abgewählt würden, hätten sie zumindest das Recht, die bisher erworbenen Ansprüche – es gibt schließlich viele Bürgermeister, die aus einem Be-

amtenverhältnis kommen – in jedem Fall mitzunehmen. Nun meine konkrete Antwort, Herr Körfges: Nein, wir haben darüber noch nicht nachgedacht, aber es ist absolut notwendig, diesbezüglich endlich zu Potte zu kommen.

Was die Vorteile bzw. Nachteile für kleinere Parteien im Rahmen einer Stichwahl angeht – ich vertrete ja eine kleine Partei –, so denke ich, dass sich diese die Waage halten. Trotzdem sind wir der Ansicht, dass es die Stichwahl geben sollte, und viele Begründungen dafür sind vonseiten der Rechtsgelehrten vorgetragen worden.

Hermann Dierkes (kommunalpolitisches forum nrw e. v., Duisburg): Auch die kleineren Parteien müssen bei einer Landrats-, Bürgermeister- oder Oberbürgermeisterwahl die Möglichkeit haben, sich zu profilieren. Es ist eine Einschränkung der Demokratie, wenn es von vornherein – wie nach dem heutigen Modell – zu einer Lagerbildung kommen muss und sich mehrere Parteien auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen müssen.

Herr Prof. Oebbecke meinte vorhin, man müsse nicht bei jeder Frage grundsätzlich die Demokratie infrage stellen. Doch, denn Demokratie hat völlig unterschiedliche Ausprägungen. Das hängt mit politischen Traditionen zusammen. Das hängt mit Kräfteverhältnissen zusammen. Das hängt mit Ideenfindungen zusammen. Was wir noch einmal deutlich machen wollen – damit will ich pauschal auf einige Einwände hier eingehen –, ist Folgendes: Uns sollte an der Ermöglichung von Demokratie gelegen sein. Es gibt keine Garantie dafür, dass der Kandidat im Falle einer Stichwahl mit 60 oder 70 % gewählt wird. Wie wollen Sie es festlegen? – Das hängt von Stimmungslagen usw. ab. Es gibt völlig unterschiedliche Ausprägungen.

Wir als kommunalpolitisches forum e. v. haben folgenden zentralen Leitsatz: Wir wollen vor allem die partizipative Demokratie erweitern. Wir lehnen demokratische Regelungen ab, die den Beigeschmack haben, der Abwehr der Exekutive gegenüber dem Wahlbürger zu dienen. Mit solchen Regelungen sollten wir sehr vorsichtig umgehen. In diese Richtung zu diskutieren und Regelungen anzustreben, hat mit einer Sternstunde von parlamentarischen Gremien nichts zu tun. Es geht um partizipative Demokratie. Diese ist bislang zu wenig ausgeprägt, und weltweit finden wir Bewegungen in Richtung von Bürgerhaushalten oder Beteiligungshaushalten. Denn man merkt, dass die bisherigen Mechanismen nicht ausreichen und zu Wahlenthaltung und Frustration führen. Diese Aspekte sind zu bedenken und stellen eine Ergänzung der partizipativen Demokratie dar, welche die verschiedensten Ausprägungen haben kann.

Uns sollte daran gelegen sein, dass bei Wahlen Argumente ausgetauscht werden, dass sich politische Plattformen gegenüberstehen und dass Persönlichkeiten auftreten. Eine Stichwahl stellt eine Erweiterung der Demokratie dar, und diese sollten wir anstreben.

Zu den Versorgungsansprüchen haben wir uns nicht positioniert. Die Notwendigkeit von Regelungen in diesem Bereich sehen allerdings auch wir allerdings. Pauschal kann ich sagen, dass eine Regelung dahin gehend gefunden werden muss, dass zumindest erworbene Versorgungsansprüche nicht verfallen. Wir haben allerdings

keine Position dazu bezogen, wie dies im Einzelnen aussehen könnte. Ich finde es immer sehr merkwürdig, dass in diesem Bereich stets unglaublich restriktiv argumentiert und diskutiert wird, zumal die gängige Praxis in weiten Bereichen der Wirtschaft ganz anders aussieht. Unternehmen werden an die Wand gefahren, und derjenige, der dafür eigentlich verantwortlich ist, bekommt zur Verabschiedung den goldenen Handschlag und eine Millionenabfindung. All das nehmen wir mit einem Murren hin, aber rechtliche Regelungen werden eigentlich von niemandem wirklich angestrebt; das fällt mir bei solchen Diskussionen immer wieder auf.

Zum Eingangsquorum. Wir sind dafür, das Eingangsquorum niedrig zu halten. Wir müssen uns einmal vor Augen halten: Was bedeutet es in der Praxis, wenn sich die Bürger als Souverän einschalten und das Initiativrecht ergreifen wollen? Wissen Sie, welches Bürgerengagement und welche Mittel erforderlich sind, um 20.000, 30.000 oder gar 40.000 Unterschriften zu sammeln? Wissen Sie, was es an Opfern an Freizeit, Familienleben und Ähnlichem voraussetzt?

Ich bin sehr aufgeschlossen für die Argumente von Herrn Prof. Lietzmann. Es gibt in der Tat Varianten, wie das Entscheidungsquorum gestaltet sein sollte. Ich sympathisiere durchaus mit der Möglichkeit, 50 % Beteiligung als Variante einzubauen, damit das Quorum gültig ist und die Abwahl Erfolg hat. Das wäre uns sympathisch, aber nach wie vor sind wir eigentlich dafür, kein Quorum vorzusehen, sondern wie bei einer normalen Wahl zu verfahren. Wahl ist Wahl, und Mehrheit ist Mehrheit. Außerdem unterliegen Wahlen stets ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten. Wissen Sie, wenn ein Amtsträger, der mit großer Mehrheit gewählt wurde, in einem Abwahlverfahren ohne Abwahlquorum abgewählt wird, weil die Masse der Bürger nicht zur Wahl gegangen ist, dann drückt auch dieses Verhalten der Bürgerschaft etwas aus. Das heißt, dieser Amtsinhaber hat massig an Zustimmung verloren. Insofern müssen wir auch hinnehmen, dass der Bürger nicht zur Wahl geht. Mehrheit ist Mehrheit in einer Demokratie. – Danke.

Alexander Slonka (Mehr Demokratie e. V., Köln): Vielen Dank erst einmal für die häufigen Diskussionen. Das ist es, was sich der Verein „Mehr Demokratie“ eigentlich viel häufiger wünscht: dass wir uns über die Grundlagen unserer Demokratie möglichst viele Gedanken machen.

Unser Interesse ist es, ein Verfahren zu schaffen, das auch eine tatsächliche Anwendung durch die Bürgerinnen und Bürger finden kann. Ich fühle mich daher in der Diskussion ein bisschen an die Debatten um den kommunalen Bürgerentscheid bzw. das kommunale Bürgerbegehren in Sachfragen erinnert. Diese sind 1994 mit sehr restriktiven Regelungen eingeführt worden, und diese restriktiven Regelungen sind über die politische Praxis über die Jahre immer weiter gesenkt worden. Denn man hat gesehen, dass man den Bürgerinnen und Bürgern vertrauen kann und dass mit diesem Instrument kein Schindluder getrieben wird. Dieses Instrument wird in der Gemeindepolitik sinnvoll verwendet. – Heute, 17 Jahre später, entwächst das kommunale Bürgerbegehren sozusagen dem Teenager-Alter, und entsprechend ist auch das Vertrauen in dieses Instrument gewachsen.

Ich kann die Skepsis verstehen. Ich halte die geäußerten Argumente für hohe Quoren nicht für stichhaltig. Ich glaube, dass die Regelungen, die die Fraktion Die Linke in ihrem Entwurf vorschlägt, gangbar wären und dass es wichtig wäre, eine politische Praxis zu entwickeln. Daher sei noch einmal gesagt: Ein Eingangsquorum von 33 % ist ein Quorum, das keine politische Praxis hervorrufen wird. Das ist ein Verhinderungsquorum.

Werner Becker-Bloningen (Stadt Wiehl): Ich möchte mich kurz fassen. – Man könnte sicherlich den gesamten Nachmittag darüber diskutieren, was unter dem Begriff Mehrheit zu verstehen ist. Dass Mehrheit auch in Relation zu den Wahlberechtigten gesetzt werden muss, begründet der Grundsatz des Mehrheitssystems in einer Demokratie. Insofern kann man nicht sagen, dass eine Person mehr, die zur Wahl geht, die Mehrheit ausmacht.

Ich glaube, es ist alles gesagt worden, was Quoren betrifft.

Zum Punkt, den Status des Hauptverwaltungsbeamten neu zu überdenken. Das ist ein Punkt, den der frühere Innenminister Fritz Behrens auf einer der letzten Bürgermeister- und Landrätekonferenzen vor seiner Nicht-Wiederwahl ansprach. Leider ist dieser Gedanke später nicht mehr aufgegriffen worden und aus finanztechnischen Gründen auch in Vergessenheit geraten. Man befürchtete nämlich, dass über diese Annäherung des jetzt direkt gewählten Hauptgemeindefachleiters an einen dem Abgeordneten ähnlichen Status auch die Finanzierungsfrage diskutiert würde und dass dies die Öffentlichkeit möglicherweise in den falschen Hals bekäme und daraus falsche Schlussfolgerungen ziehen würde. Ich halte diese Diskussion nach wie vor für nötig, und gerade angesichts der Frage: „Was ist, wenn jemand aus eigener Einsicht von seinem Amt Abschied zu nehmen bereit ist?“ dürfen wir jemanden nicht in eine Situation bringen, in der er all seine bisher erworbenen Versorgungsansprüche verlieren würde. Das halte ich für eine naheliegende Schlussfolgerung.

Ein letzter Punkt, um keine Zweifel aufkommen zu lassen: Die Stichwahl bedeutet eine Verlängerung des Beteiligungsrechts der Bürgerinnen und Bürger an der Auswahl von politischen Repräsentanten oder Inhabern von Verantwortungspositionen. Natürlich hat die Abschaffung der Stichwahl für kleinere Parteien von vornherein den Nachteil, dass sie das Zustimmungsgewicht des von ihnen aufzustellenden Kandidaten strategisch schwer beurteilen können. Bei größeren Parteien hingegen darf man von vornherein einen gewissen Zustimmungsblock unterstellen. Sie kommen in der Kalkulation ihrer politischen Strategie natürlich nicht weiter. Das Ende des ersten Wahlgangs ist natürlich mit einem Überraschungsmoment verbunden. Der erste Wahlgang stellt die Kräfte und Zustimmungsquoten dar. Der zweite Wahlgang zur endgültigen personellen Selektion ist in vielen Ländern guter demokratischer Brauch. Ich weiß nicht, warum wir in Deutschland je davon abgegangen sind. – Danke schön.

Günter Niel (Initiative Duisburg 21 – Suchet der Stadt Bestes, Duisburg): Zu den Quoren. Wenn wir es ermöglichen wollen, dass sich der Bürger stärker beteiligen kann, dann dürfen wir keine unüberwindbaren Hürden einbauen. Zu hohe Hürden nähmen Alibifunktionen ein, und davor sollten wir uns hüten.

Werner Huesken: Ich möchte noch einmal betonen und mich den Ausführungen von Herrn Prof. Lietzmann anschließen, dass ein Bürgerbegehren natürlich kein Bürgerentscheid ist. Das heißt, ein Bürgerbegehren kann von irgendjemandem formuliert werden, und wenn eine bedeutende Gruppe von Bürgern ein Begehren formuliert, dann sollte dieses Begehren auch ernst genommen werden. Es kann allerdings nicht ernst genommen werden, wenn es zu keiner Wirkung führt. Die Hürde soll verhindern, dass nicht eine Kleinigkeit oder tagespolitische Entscheidung einer kleinen Gruppe diskutiert werden muss. Diese ist mit dem Bürgerbegehren eigentlich hinreichend dargelegt, und sie ist mehr als ausreichend und hoch genug. Was Duisburg angeht, so wäre es für eine Einzelperson sehr schwierig, das bestehende Quorum des Bürgerbegehrens zu erreichen.

Sollte es aus rechtlichen Gründen erforderlich sein, ein höheres Quorum vorzusehen, sollte man bedenken, dass es so niedrig wie rechtlich eben möglich gestaltet werden sollte, damit das Ganze demokratischen Sinn hat und hilft, Politikverdrossenheit zu vermeiden. Ein Quorum in Höhe von einem Drittel schließt diese Möglichkeit von vornherein aus. Das heißt, es ist absolut unpraktikabel, eine Größenordnung von einem Drittel der Wahlberechtigten für ein Begehren zu mobilisieren, das noch keinerlei Entscheidung bedeutet. Das halte ich für absolut unsinnig.

Zur Frage der demokratischen Legitimation. Zu einem Bürgerbegehren werden sich natürlich nur die bekennen, die für eine Abwahl sind. Das heißt, diejenigen, die gegen die Abwahl sind, nehmen gar nicht teil. Auch das beeinflusst natürlich die Höhe der Beteiligung an diesem Bürgerbegehren.

Darüber hinaus gebe ich zu bedenken, dass man mit einem Einleitungsquorum das demokratische Wahlverfahren erst einmal in Gang setzen will. Das heißt, die Frage irgendwelcher Prozentsätze stellt sich im Grunde erst im rechtlichen Verfahren, also in dem eigentlichen Abwahlverfahren. Die Leute müssen erst einmal die Chance haben, wählen zu gehen, und dann sollen sie auch mobilisiert werden. Das ist eine Sachfrage, die sowohl von der einen Seite als auch von der anderen Seite entsprechend bearbeitet wird. Dann kommen auch die Bürger zum Tragen, die gegen eine Abwahl sind. Das heißt, hier tritt politische Kultur in den Vordergrund. Hier geht es darum, die jeweilige Anhängerschaft zu mobilisieren. Hier geht es darum, deutlich zu machen: Bürger, ihr habt endlich die Möglichkeit, zu entscheiden. Nutzt diese Möglichkeit. Geht zur Wahl. – Diese Möglichkeiten möchten wir haben.

Vorsitzende Carina Gödecke: Vielen Dank, Herr Huesken. – Damit sind wir am Ende dieser Antwortrunde. Liebe Kolleginnen und Kollegen, haben Sie weitere Fragen? – Das ist nicht der Fall. Dann darf ich feststellen, dass wir das Ende der Anhörung erreicht haben, und mich bei unseren Sachverständigen für ihre mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen bedanken.

(Beifall)

Ich wünsche Ihnen einen schönen Nachmittag.
Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Carina Gödecke
Vorsitzende

05.04.2011/05.04.2011

160

