



Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

54. Sitzung (öffentlich)

5. April 2019

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 13:25 Uhr

Vorsitz: Hans-Willi Körfges (SPD)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Zur Tagesordnung

7

Der Ausschuss kommt überein, den bisherigen Tagesordnungspunkt 3 „Wohnungslosigkeit entgegen wirken – Hilfsangebote ausbauen – Ursachen beseitigen“ heute nicht zu beraten.

Der Ausschuss lehnt den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Tagesordnungspunkt 1 „Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften“ von der Tagesordnung abzusetzen, mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab.

Der Ausschuss entscheidet mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der AfD-Fraktion, dass es sich um denselben Beratungsgegenstand handelt.

1 Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften **20**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/3776

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

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

Änderungsantrag
der Fraktion der AfD
Drucksache 17/5613

Änderungsantrag
der Fraktion der AfD
Drucksache 17/5614

Änderungsantrag
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/5639

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/1882

Stellungnahme 17/1396

Ausschussprotokoll 17/551

Der Ausschuss entscheidet mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der AfD-Fraktion, dass es sich um denselben Beratungsgegenstand handelt.

Der Ausschuss beschließt mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, keine erneute Anhörung durchzuführen.

Der Ausschuss lehnt den Antrag Drucksache 17/5613 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der AfD-Fraktion ab.

Der Ausschuss lehnt den Antrag Drucksache 17/5614 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der AfD-Fraktion ab.

Der Ausschuss nimmt den Antrag Drucksache 17/5082 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD an.

Der Ausschuss nimmt den Antrag Drucksache 17/5639 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD an.

Der Ausschuss nimmt den so geänderten Antrag Drucksache 17/4305 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD an.

Sodann empfiehlt der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD, den so geänderten Gesetzentwurf Drucksache 17/3776 anzunehmen.

2 Zweckentfremdung von Wohnraum in Gebieten mit erhöhtem Wohnbedarf bekämpfen: Das Wohnungsaufsichtsgesetz bedarfsgerecht fortentwickeln

60

Antrag
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/3596

Ausschussprotokoll 17/515

Der Ausschuss lehnt den Antrag Drucksache 17/3596 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab.

3 Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Bauprodukte- und Bauartenverordnung 65

Vorlage 17/1840

4 Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung DigitalPakt Schule 2019 bis 2024 66

Vorlage 17/1837

Der Ausschuss stellt einstimmig fest, gegen diese Verwaltungsvereinbarung keine Einwände zu erheben.

5 Die Metropole Ruhr mit einem städtebaulichen Sonderprogramm aktiv und finanziell bei der Ausrichtung der Internationalen Gartenbauausstellung 2027 unterstützen 67

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN

Drucksache 17/4794

Stellungnahme 17/1365

Stellungnahme 17/1322

Stellungnahme 17/1380

Stellungnahme 17/1361

Stellungnahme 17/1358

Stellungnahme 17/1382

Stellungnahme 17/1356

Stellungnahme 17/1340

Stellungnahme 17/1331

Stellungnahme 17/1349

Stellungnahme 17/1353

Stellungnahme 17/1352

Stellungnahme 17/1371

Stellungnahme 17/1359

Stellungnahme 17/1368

Stellungnahme 17/1369

Stellungnahme 17/1366

Stellungnahme 17/1360

Stellungnahme 17/1350

Stellungnahme 17/1344

Stellungnahme 17/1364

Stellungnahme 17/1362

Stellungnahme 17/1336

– schriftliche Anhörung von Sachverständigen

6 Gesetz zur Neuordnung des Statistikrechts für das Land Nordrhein-Westfalen 68

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/5197

7 Wohnungslosigkeit von Frauen entgegen wirken – Hilfsangebote flächendeckend ausbauen – Ursachen beseitigen 69

Antrag
der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN
Drucksache 17/5384

Der Ausschuss kommt überein, sich an der Anhörung im federführenden Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales nachrichtlich zu beteiligen.

* * *

1 Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/3776

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

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

Änderungsantrag
der Fraktion der AfD
Drucksache 17/5613

Änderungsantrag
der Fraktion der AfD
Drucksache 17/5614

Änderungsantrag
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 17/5639

Bericht der Landesregierung
Vorlage 17/1882

Stellungnahme 17/1396

Ausschussprotokoll 17/551

Christian Dahm (SPD): Wir steigen jetzt in die Beratung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, aber auch der drei Änderungsanträge ein, die uns vorgelegt werden. Erlauben Sie mir einige Vorbemerkungen:

Ich finde es schon sehr bemerkenswert, wie die Regierungsfractionen mit Parlamentsrechten, mit Minderheitenrechten, mit Oppositionsrechten umgehen, die mit Füßen getreten werden; das sage ich an dieser Stelle sehr deutlich. Offensichtlich lautet der Grundsatz, den Sie hier pflegen: Mehrheit ist Macht.

Ich schließe mich Herrn Höne an, der eingangs gesagt hat: Die Kultur in diesem Ausschuss hat sich ganz wesentlich verändert. – Ich glaube, wir sollten zunächst einmal schauen, wer dazu beigetragen hat, dass die Diskussionskultur in dieser Legislaturperiode auf der Strecke geblieben ist.

Mein zweiter Aspekt. Ich bin schon sehr erstaunt darüber, dass der Landeswahlleiter sehr deutliche Worte gefunden hat, indem er den Änderungsantrag der regierungstragenden Fraktionen durch sein Verhalten als verfassungswidrig bezeichnet hat.

(Widerspruch von der CDU)

Das finde ich schon sehr bemerkenswert, und das gibt Aufschluss für die weiteren Beratungen und Beschlussfassungen nächste Woche im Plenum.

Bevor wir in die Diskussion um die Stichwahl, die Bewertung und die weiteren Fragen, die damit verbunden sind, einsteigen: Herr Vorsitzender, Sie haben aufgerufen, welche Änderungsanträge zur Beratung anstehen.

Ich sage ganz deutlich: Der Änderungsantrag der Regierungskoalition zeigt im Übrigen auch, wie handwerklich schlecht dieses Gesetz und die Änderungsanträge gemacht worden sind, denn wir beraten auch den Änderungsantrag Drucksache 17/5082, in dem Sie Änderungen der Gemeindeordnung vorsehen.

Genau diese Positionen haben nichts mit dem ursprünglichen Tatbestand und mit dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Landesregierung zu tun; das will ich an dieser Stelle ganz deutlich sagen.

Daher glaube ich, dass dieser Änderungsantrag im Gesamtzusammenhang unzulässig ist. Ich muss Ihnen keine Nachhilfe geben: Sie hätten ein Artikelgesetz und andere Dinge machen können.

Das entspricht aber genau dem, was die Landtagsverwaltung gestern geprüft hat: Hier ist überhaupt kein Sachzusammenhang zwischen dem ursprünglichen Gesetzentwurf und dem vorgelegten Änderungsantrag zu sehen.

(Lachen von Fabian Schrumpf [CDU])

Herr Hoppe-Biermeyer, Sie zucken, aber ich glaube, man muss ja eine Gesamtbeurteilung vornehmen. Das tun wir und werden wir jetzt auch explizit tun.

Deshalb stelle ich zunächst einmal den Antrag, hierzu eine neue Anhörung durchzuführen, denn das war nicht Gegenstand der Anhörung. Die Sachverständigen haben sich in der Anhörung dazu seinerzeit kaum ausgelassen. Darüber sollten wir zunächst abstimmen lassen, bevor wir in die weiteren Detaildiskussionen zur Stichwahl einsteigen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich habe damit den Antrag der SPD-Fraktion, zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU und der FDP Drucksache 17/5082 eine erneute Anhörung vorzunehmen, denn es ist vorgetragen worden, wenn ich das wiederholen darf, dass im Rahmen der durchgeführten Anhörung das nicht Gegenstand gewesen ist. Habe ich Sie richtig verstanden, Herr Dahm?

(Christian Dahm [SPD]: Korrekt!)

Dr. Jörg Geerlings (CDU): Wir haben ausführlich zu Verfahrensfragen und zur Anhörung gesprochen. Dem können wir nicht zustimmen, zumal sich aus unserer Sicht klar

herausgestellt hat, dass es nicht um wesentliche Änderungen geht. Wir sind also klar gegen diesen Antrag.

Im Übrigen möchte ich anmerken: Ich habe mit keinem Wort gehört, dass der Landeswahlleiter von der Verfassungswidrigkeit dieses Gesetzentwurfs oder der Änderungsanträge gesprochen hat. Ich bin eher fassungslos, dass Sie so etwas einfach in den Raum stellen.

(Beifall von der CDU und der FDP)

Henning Höne (FDP): Liebe Kolleginnen und Kollegen, wer keine Argumente hat, muss es über die Geschäftsordnung probieren – wieder und wieder und wieder.

(Vereinzelt Beifall von der FDP und der CDU)

Lieber Kollege Dahm, wir haben genau über diesen Änderungsantrag Drucksache 17/5082 schon in der letzten Ausschusssitzung vor der Anhörung diskutiert. Seinerzeit haben Sie schon einmal beantragt, dass dieser Änderungsantrag nicht Teil der Anhörung sein soll.

(Christian Dahm [SPD]: So ist es!)

Das haben wir an der Stelle schon abgestimmt. Ich habe übrigens in der Anhörung ... Das können Sie nicht wissen, weil Sie und der Kollege Kämmerling aufgrund von Pressearbeit nicht bis zum Ende der Anhörung geblieben sind; das letzte Drittel haben Sie ja verpasst.

Hätten Sie das nicht getan, hätten Sie die Pressearbeit danach gemacht, wären Sie da geblieben oder hätten Sie das Protokoll bis zum Ende gelesen, hätten Sie feststellen können, dass ich noch einmal genau nach diesem Änderungsantrag gefragt hatte zum Beispiel Mehr Demokratie und die kommunalen Spitzenverbände, die in diesem Zusammenhang gesagt haben: Nein, das ist wunderbar. Das sind kleine Änderungen. Die gehen voll mit uns d'accord. Das finden wir richtig, das finden wir in Ordnung.

Insofern zeigt dieser Geschäftsordnungsantrag nur umso deutlicher, worum es Ihnen hier geht: um GO-Klamauk, um Verzögern, darum, irgendwie Sand ins Getriebe zu schmeißen, weil Sie die inhaltliche Debatte offensichtlich scheuen.

(Christian Dahm [SPD]: Dazu kommen wir ja noch!)

Ich finde, das ist dieses Ausschusses eigentlich nicht würdig. Darum sollten Sie diesen Antrag zurückziehen. Sollten Sie das nicht tun, werden wir ihn ablehnen.

(Beifall von der FDP und der CDU)

StS Jürgen Mathies (IM): Weil auch ein Wortprotokoll geführt wird, ist es mir wichtig, Herrn Abgeordneten Dahm und natürlich auch allen anderen noch einmal zu erklären, dass eine solche Interpretation der Worte von Herrn Schellen, wie ich sie eben wahrgenommen habe, meines Erachtens nicht zulässig und nicht möglich ist.

Herr Schellen hat nicht gesagt, dass der Änderungsantrag oder auch die Begründung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, sondern das Gegenteil ist der Fall, wie

ich es auch schon selbst vorhergesagt habe, dass der Änderungsantrag, die wesentlichen Bestandteile nicht verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Das bezieht sich immer auf die Begründung.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Bevor ich den Kollegen Ott und Mostofizadeh das Wort für weitere Diskussionsbeiträge erteile, will ich einen Vorgang im Wortlaut zur Kenntnis geben.

Das Ausschussesekretariat hat unter dem Betreff „Update, Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen“ den Sachverständigen seinerzeit unter dem 13.02. Folgendes mitgeteilt:

Sehr geehrte Damen und Herren, mit Mail vom 06.12.2018 sind Sie von Herrn Landtagspräsidenten zur Anhörung von Sachverständigen zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften“ nebst Änderungsantrag mit Drucksache 17/4305 eingeladen worden, haben Ihre Teilnahme inzwischen bestätigt und eine schriftliche Stellungnahme übermittelt. Nunmehr haben die Fraktionen von CDU und FDP mit Drucksache 17/5082 einen weiteren Änderungsantrag ins Beratungsverfahren eingebracht. Zu Ihrer Information ist er als Dateianhang beigefügt.

Das ist die Mitteilung des Ausschussesekretariates zum angesprochenen Sachverhalt. Die Sachverständigen hatten also zum damaligen Zeitpunkt ihre schriftlichen Stellungnahmen bereits abgegeben. Dann ist der Änderungsantrag von CDU und FDP den Sachverständigen zur Kenntnisnahme übermittelt worden. Das will ich nur zur Klarstellung dieses Sachverhalts beitragen. Wie Sie es werten, ist Ihre Sache.

Jochen Ott (SPD): So viel zum Hinweis des Kollegen Höne – ich habe es ja auch mitbekommen –, wie in der Anhörung darauf hingewiesen wurde, dass das knapp vorher eingegangen ist. Eine Abstimmung der kommunalen Spitzenverbände zu diesem Sachverhalt hat nicht stattfinden können. So war es in der Anhörung – und nichts von „wunderbar“.

Zurück zu Herrn Mathies und Herrn Schellen. Die Frage von Herrn Mostofizadeh war ziemlich eindeutig. Auf diesen Sachverhalt hat Herr Schellen reagiert, indem er gesagt hat, dass mit dem Ergänzungsantrag die Argumente, die vielleicht vorher nicht Berücksichtigung gefunden hatten, aufgenommen worden sind.

Deshalb will ich noch einmal sagen: Das legt natürlich den Schluss nahe, dass Sie die Frage mit Ja beantwortet haben. Für einen Landeswahlleiter finde ich die Vorgehensweise insgesamt ganz persönlich gesprochen sehr bedenklich, denn Sie haben eigentlich die Verantwortung, überparteilich zu agieren.

(Unruhe von der CDU und der FDP)

LMR Wolfgang Schellen (IM): Ich kann natürlich niemandem eine Interpretation in diese oder in eine andere Richtung absprechen, möchte aber eine Sache klarstellen,

was meine Rolle heute angeht. Vor mir befindet sich ein Schild, auf dem „Landeswahlleiter“ steht. Ich bin aber heute nicht in meiner Funktion als Landeswahlleiter, also als Wahlorgan, hier, sondern als Mitarbeiter des Innenministeriums.

Das Innenministerium hat für die Landesregierung den Gesetzentwurf geschrieben. Man muss also eine gewisse Trennung vornehmen. Es gibt also keine Bewertung durch den Landeswahlleiter, durch das Wahlorgan, sondern schlicht und ergreifend den Beitrag eines Mitarbeiters des Innenministeriums. Ich versuche nach bestem Wissen und Gewissen, Ihre Fragen zu beantworten. Wie Sie das hinterher interpretieren, ist dann nicht mehr meine Sache.

Dass ich Anhaltspunkte für ein verfassungswidriges Vorgehen bei den Regierungsfractionen festgestellt hätte, kann ich nicht bestätigen.

(Jochen Ott [SPD]: Das war auch nicht die Frage von Herrn Mostofizadeh! – Heiterkeit von Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE])

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Das scheint mir jetzt ausgetauscht genug zu sein. – Ich habe jetzt noch Herrn Mostofizadeh auf der Liste. Danach würde ich wieder die Frage stellen müssen – das könnte für weitere Wortmeldungen bedeutsam sein, denn das muss der Ausschuss beurteilen –, ob es sich bei dem eben angesprochenen Sachverhalt um einen neuen oder denselben Beratungsgegenstand handelt. Das ist mehrheitlich zu entscheiden.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Ich kann die Erregung verstehen, muss Ihnen aber sagen, Herr Kollege Höne: Was Sie als GO-Klamauk disqualifizieren, ist das normale Recht der Opposition, den Sachverhalt formell und inhaltlich zu prüfen. Natürlich müssen wir nach der Geschäftsordnung auch alle Schritte abwägen, die uns möglich und zulässig sind, um den Gesetzentwurf inhaltlich so intensiv zu prüfen, wie es uns notwendig erscheint. Wenn Sie das als Klamauk bezeichnen, ist das Ihre Wortwahl; das kann ich für meine Fraktion nur ganz ausdrücklich zurückweisen.

Ich möchte noch einen zweiten Punkt anmerken. Mir macht die Sitzung zunehmend Spaß, denn was an Interpretationen gemacht wird, stellt inzwischen juristisches Hochreck dar; das wird sich in der Sitzung wahrscheinlich noch fortführen.

Deshalb bitte ich den Vorsitzenden schon einmal vorsorglich, bevor es wieder hektisch wird, dass wir ein bisschen abschicken und den Sachverhalt, der sich auf die Wahlkreise bezieht, zunächst behandeln, damit wir die Gelegenheit haben, auf die zwischenzeitlich eingegangene Stellungnahme des Innenministeriums einzugehen und auch mit Blick auf verschiedene Rückfragen die Möglichkeit haben zu diskutieren.

Ein weiterer großer Block stellt selbstverständlich die Stichwahl dar, ein kleinerer, aber nicht minder wichtiger die handwerkliche Qualität des eigentlichen Gesetzentwurfs, das Vermummungsverbot von Wahlberechtigten. Es in dieser Weise zu sortieren, wäre zumindest meine Bitte.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich will versuchen, der Bitte zu entsprechen. Es ist allerdings den Fraktionen unbenommen, sich zu jedem Zeitpunkt zu allem zu äußern, weil es sich um einen einheitlichen Tagesordnungspunkt handelt.

Henning Höne (FDP): Ich will noch kurz auf die Wortmeldung von Herrn Ott eingehen, damit man sich das noch einmal vergegenwärtigt. Heute ist der 5. April 2019. Die SPD beantragt, einen Antrag als komplett neu einzustufen, der vom 12. Februar 2019 datiert. Das ist jetzt fast zwei Monate her. Für die Rheinländer lag vielleicht noch Karneval dazwischen, sodass ich zwei Wochen abziehe. Nichtsdestotrotz würde ich aber nicht sagen, dass das alles so grundlegend und überraschend ist; ich kann dieser Argumentation zumindest so nicht folgen.

Dann möchte ich noch kurz auf die Anhörung eingehen; Herr Ott, Sie haben das gerade auch noch einmal angesprochen. Das findet sich übrigens ab Seite 34 im Ausschussprotokoll. Ich zitiere Herrn Dr. Bastians:

„Herr Höne von der FDP hatte eine Frage zum Änderungsantrag gestellt.“

Ich darf ergänzen: Es ist der Änderungsantrag Drucksache 17/5082 gemeint.

„Der Änderungsantrag beruht weitgehend auf Diskussionen aus einem vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren. In den Änderungsantrag sind hauptsächlich Forderungen aufgenommen worden, die von den kommunalen Spitzenverbänden damals erhoben wurden. Er nimmt hauptsächlich Korrekturen vor, Verweisungsfehler werden korrigiert, sodass wir diesen Änderungsantrag umfassend unterstützen können.“

Frau Dr. Jäger:

„Das ist inhaltlich nichts Neues für uns. Ich würde das auch größtenteils als Reparatur einstufen, mit der Änderungen redaktioneller Art vorgenommen werden, weil es Probleme mit dem Inkrafttreten gab, weil es zu Einschleppungen und zu Verschiebungen gekommen ist.“

Das geht dann noch drei bis vier Zeilen weiter.

Herr Dr. Kuhn hat sich auch in diese Richtung geäußert. Ich höre jetzt aber mit dem Vorlesen auf; das können Sie sich noch einmal selbst anschauen.

Ihr Wortbeitrag, Herr Kollege Ott, ist damit komplett widerlegt und Ihr Antrag inhaltlich auch.

(Beifall von der FDP und der CDU)

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Nichtsdestotrotz ist der Antrag gestellt, sodass ich jetzt darüber abstimmen lassen möchte, und zwar wie in der Abstimmung zur Tagesordnung zur Frage, ob es sich um denselben Beratungsgegenstand, zu dem also schon einmal angehört worden ist, handelt oder nicht.

Das hat für die Abstimmung nachher eine mögliche Konsequenz: Für den Fall, dass nur eine Anhörung beantragt wird, die denselben Gegenstand betrifft, was man auch

machen kann, brauchten wir eine Zweidrittelmehrheit. Für den Fall, dass der Ausschuss mehrheitlich der Meinung ist, das sei ein neuer Sachverhalt, zu dem angehört werden muss, reicht die Beantragung; deshalb muss ich das vorweg abstimmen lassen.

Wer also meint, es handele sich hier um einen neuen Sachverhalt – weitergehender Antrag –, den bitte ich um das Handzeichen. – Das sind SPD und Bündnis 90 /Die Grünen. Wer ist der Meinung, es handelt sich um denselben Gegenstand? – Das sind die Fraktionen von FDP und CDU. Wer möchte sich enthalten? – Das ist die AfD. Damit ist das mehrheitlich abgelehnt.

Der Ausschuss entscheidet mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN bei Enthaltung der AfD-Fraktion, dass es sich um denselben Beratungsgegenstand handelt.

Ich kann dann über die Frage abstimmen lassen, ob wir dennoch eine Anhörung durchführen lassen wollen; das müsste dann allerdings mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden. Wer möchte diesem Antrag zustimmen, eine erneute Anhörung durchzuführen? – Das sind SPD und Bündnis 90 /Die Grünen. Wer ist anderer Ansicht? – Das sind alle anderen Fraktionen. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit ist somit nicht festgestellt.

Der Ausschuss beschließt mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90 /DIE GRÜNEN, keine erneute Anhörung durchzuführen.

Dann will ich wieder zur inhaltlichen Beratung überleiten, bitte um Wortmeldungen und rege an, dass wir wegen der Übersichtlichkeit der Diskussion dem Vorschlag des Kollegen Mostofizadeh folgen, in Blöcken vorzugehen, weil es eine Menge ist, was wir zu diskutieren haben.

Ich würde dann zunächst den Bereich „Wahlkreiseinteilungen/Wahlkreise“ aufrufen und bitte um das Wort. – Herr Mostofizadeh.

(Fabian Schrupf [CDU]: Der Antragsteller zuerst? – Dr. Ralf Nolten [CDU]: Das kann man so machen, muss man aber nicht!)

– Ich darf davon ausgehen, dass ich zum einen die Sitzungsleitung habe, liebe Kolleginnen und Kollegen, und dass nicht der Antragsteller automatisch immer das Wort hat, sondern dass es nach der Reihenfolge des Handzeichens geht.

(Widerspruch von der CDU)

– Wenn Herr Mostofizadeh dem Antragsteller zur Begründung des Antrags das Wort überlässt, können wir gerne so verfahren.

Dr. Jörg Geerlings (CDU): Dann danke ich zunächst einmal dem Kollegen, hätte aber überhaupt kein Problem damit gehabt, wenn Herr Mostofizadeh zuerst gesprochen hätte.

Ich möchte gerne den gesamten Antrag begründen und glaube, dass es der Sachdiskussion und dem Austausch von Argumenten dient, wenn wir alle Punkte zusammen behandeln.

Ich gehe aber gerne zunächst auf die Einteilung von Wahlkreisen ein. Hier haben wir lediglich eine redaktionelle Klarstellung vorgenommen und halten uns eng an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Ansonsten darf ich mich auf den Antrag beziehen.

Ich möchte jetzt aber hauptsächlich zur Abschaffung der Stichwahl sprechen. Die Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten hat herausragende Bedeutung; ich glaube, das ist uns allen bewusst. Vor diesem Hintergrund ist der Landesgesetzgeber gehalten, die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig zu vermitteln vermag. Das hat uns das Landesverfassungsgericht seinerzeit eindeutig in seinem Urteil mitgeteilt.

Diesem Petition des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen kommen wir nach. Es bleibt dabei leider festzuhalten, dass die Wiedereinführung der Stichwahl im Jahr 2011 nicht die erhoffte Wirkung entfaltet hat. Dies ergibt sich ausdrücklich auch aus der Auswertung aller bekannten Zahlen, die allen vorgelegen haben – nicht nur mit diesem Antrag, sondern einfach deshalb, weil sie so durchgeführt worden sind.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Ich habe die Begründung schon gelesen!)

Wie durch Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 26. Mai 2009 klargestellt, verfügt der Landesgesetzgeber bei der Ausgestaltung der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten über einen weiten Gestaltungsspielraum. Die Ausgestaltung der Bürgermeister- und Landratswahlen als Direktwahl in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit – notfalls, in der Regel aber doch in einem Wahlgang mit absoluter Mehrheit – bewegt sich innerhalb des dem Landesgesetzgeber seitens der Verfassung ermöglichten Gestaltungsspielraums.

Die im Zuge der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl vorgetragenen Erwägungen, dass eine Bündelung der Wahlentscheidung in einem Wahltermin zu einer breiteren demokratischen Legitimation führen werde, da bei den vorangegangenen Stichwahlen die Wahlbeteiligung häufig deutlich niedriger lag als im ersten Wahlgang und zudem in etwa drei Vierteln der Fälle die Wahlsieger bei den Bürgermeister- und Landratswahlen bereits im ersten Wahlgang gewählt wurden, hat der Verfassungsgerichtshof dabei als sachlichen Grund für die Nachjustierung des Wahlrechts bestätigt.

Hierbei zählt es auch weiterhin zu den verfassungsrechtlich legitimierten Zielsetzungen des Gesetzgebers, eine Schwächung der Legitimationskraft der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten infolge absinkender Wahlbeteiligung an dem entscheidenden Wahlakt entgegenzuwirken.

Die Auswertung der seit Wiedereinführung der Stichwahl durchgeführten Direktwahlen belegt eine im Vergleich mit den Zahlen vor der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl nochmals gesteigerte Negativentwicklung. Ihr ist durch Abschaffung der Stichwahl Einhalt zu gebieten.

Nach einer zahlenbasierten Neubewertung bewirkt die Stichwahl eine wesentlich geringere demokratische Legitimation. Empfehlungen aus der Anhörung aufgreifend – zum Beispiel von Professor Wißmann auf Seite 3 der Stellungnahme 17/1195 – werden die gesetzgeberischen Erwägungen nachfolgend durch eine differenzierte Aufstellung des Datenmaterials untermauert und abgesichert.

Dabei zeigt die statistische Auswertung der Direktwahlen der Hauptverwaltungsbeamten bei den Kommunalwahlen 2014 und 2015 auf Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Kreise – gerade auch im Vergleich mit den parallelen Daten vor der erstmaligen Abschaffung der Stichwahl – ein fortschreitendes Absinken der Wahlbeteiligung bei der Stichwahl.

(Jochen Ott [SPD]: Nächste Seite!)

Zugleich zeigen die Auswertungen, dass die Anzahl der durchgeführten Stichwahlen nach Einführung quantitativ nicht über das Maß hinaus angestiegen ist, das der damaligen Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zugrunde lag. Im Gegenteil zeigt sich sogar eine weitere Absenkung der Anzahl an Stichwahlen; hierauf werden wir gleich noch einmal ausdrücklich eingehen.

Soweit im Rahmen der Anhörung angemerkt wurde, dass die Stichwahlen im Rahmen der Kommunalwahlen 2014 und 2015 vielfach zu einer Erhöhung der auf den Wahlsieger entfallenden absoluten Stimmenzahl geführt haben, so ist dies bezogen auf die Gesamtheit der 98 seit Wiedereinführung durchgeführten Stichwahlen nicht der Fall. Hier reduzierte sich die Stimmenzahl gegenüber dem ersten Wahlgang um 436.644 Stimmen oder 13,42 %.

Aber auch im Einzelfall kommt diesem Umstand nach der Einschätzung des Gesetzgebers kein hinreichendes Gewicht zu, um die Nachteile der sinkenden Wahlbeteiligung in der Stichwahl aufzuwiegen.

Die nunmehr erfolgende Ausgestaltung der Bürgermeister- und Landratswahlen als Direktwahl in einem Wahlgang mit notfalls auch relativer Mehrheit, in der Regel aber absoluter Mehrheit bietet ein zuverlässiges und für die Wählerinnen und Wähler berechenbares System.

(Stefan Kämmerling [SPD]: Mit absoluter Mehrheit?)

Eine derartige selbstbestimmte Steuerung der Wahlentscheidung durch die Wählerinnen und Wähler ermöglicht den Wählerinnen und Wählern zu erkennen, wer sich zur Wahl stellt und wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg auswirken kann, so auch schon seinerzeit das Verfassungsgericht.

In den 406 Oberbürgermeisterwahlen und Landratswahlen bei der Kommunalwahl ohne Stichwahl am 30. August 2009 erreichten 303 Kandidaten, also 74,6 %, ein Wahlergebnis über 50 % der Stimmen. 71 Ergebnisse, also 17,49 %, lagen in einem

Bereich zwischen 40 und 50 %. Lediglich bei 32 Wahlen, also 7,88 %, erreichte der Wahlsieger weniger als 40 %.

Man kann also insbesondere mit Blick auf die Auswertung der Zahlen festhalten, dass die Zahl der durchgeführten Stichwahlen insgesamt rückläufig ist. Gab es 1999 insgesamt noch 131 Stichwahlen, so sank die Zahl bei der Kommunalwahl 2004 auf 112 Stichwahlen. Bei den seit der Wiedereinführung der Stichwahl durchgeführten 426 Wahlen zum Hauptverwaltungsbeamten kam es in 98 Fällen zu einer Stichwahl. Bei den untersuchten 98 Stichwahlen ist ein deutlicher Rückgang der Wahlbeteiligung zu bezeichnen.

Bei den Stichwahlen zur Oberbürgermeisterin bzw. zum Oberbürgermeister lag die Wahlbeteiligung 1999 noch bei 44,96 %; 2014 sank sie auf 33,93 %, und 2015 waren es dann lediglich 31,82 %.

Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Stichwahlen zum Landrat festzustellen: 1999 lag die Wahlbeteiligung noch bei 42,81 %, 2014 bei 24,99 % und 2015 31,57 %.

Die Bündelung der Wahlentscheidung auf einen einzigen Wahltermin bei der Kommunalwahl am 30. August 2009 zeigte eine Wahlbeteiligung von 49,03 % bei den Wahlen zum Oberbürgermeister und 55,24 % bei den Wahlen zum Landrat.

Auch der Vergleich zwischen der Wahlbeteiligung im ersten Wahlgang und der Wahlbeteiligung in der Stichwahl zeigt einen deutlichen Rückgang. Nur in vier der 98 Stichwahlen lag die Wahlbeteiligung bei der Stichwahl höher als im ersten Wahlgang.

Bei 75 von 98 Stichwahlen, also 76,53 %, obsiegte in der Stichwahl der Kandidat, der auch im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinen konnte. In den Stichwahlen bei der Kommunalwahl 2004 lag dieser Wert bei 62,5 %.

Zwar konnte bei 70 von 98 Stichwahlen ein Stimmenzuwachs bei den in der Stichwahl erfolgreichen Kandidatinnen und Kandidaten festgestellt werden, der allerdings in mehr als der Hälfte der Fälle dem Sieger des ersten Wahlgangs auch in der Stichwahl zum Sieg verhalf.

Insgesamt gaben die Wählerinnen und Wähler den 198 Kandidaten im ersten Wahlgang 3.253.557 Stimmen. In der Stichwahl erhielten sie dagegen lediglich 2.816.843 Stimmen. Damit ist ein Rückgang der Stimmenzahl für die Kandidaten von 436.644 Stimmen oder 13,42 % in der Stichwahl zu verzeichnen.

Der bereits 2009 gegenüber den in den Jahren 1999 und 2004 durchgeführten Stichwahlen festgestellte Rückgang demokratischer Legitimation hat sich mit der Untersuchung der Stichwahlen seit der Wiedereinführung im Jahr 2011 deutlich verstärkt.

Insbesondere die weiter zurückgehende Wahlbeteiligung, die wachsende Zahl erfolgreicher Bewerber im ersten Wahlgang und der Rückgang der Stimmenzahl in der Stichwahl veranlassen den Gesetzgeber zu dem Schluss, dass das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation in nicht ausreichender Weise vermittelt. Er sieht daher die Rückkehr zur Direktwahl der Bürgermeister und Landräte auf der Basis eines einzigen Wahlgangs als notwendig an.

Ich darf mich ansonsten ausdrücklich auf den Antrag beziehen, der nach der Anhörung lediglich noch einmal die Begründung geschärft hat. Diese Zahlen sind sehr eindeutig. Wir würden uns trotz der streitigen Diskussion freuen, wenn unser Antrag eine breite Mehrheit findet.

Ich glaube, die Sachargumente sind insofern ausgetauscht, als wir unterschiedliche Auffassungen haben. Das ist aber eine politische Erwägung. Wir glauben, dass es im Sinne unseres Antrags sinnvoll ist, die Stichwahl wieder abzuschaffen.

(Beifall von der CDU und der FDP)

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Ich will trotzdem den Versuch unternehmen abzuschichten. Ich bin auch froh, dass ich nicht als Erster dran war, denn dann haben wir das schon hinter uns. Sie hätten auch auf die schriftliche Begründung verweisen können, Herr Kollege – aber sei's drum. Wir werden gleich sehr substantiell auf die einzelnen Punkte eingehen. Sie haben ja selbst ganz wunderbar die Fährte gelegt.

Ich möchte gerne zum schriftlichen Bericht der Landesregierung zu den Wahlkreisen kommen. Herr Vorsitzender, ich stelle zunächst fest, dass die Landesregierung ihrerseits keine Änderung zu diesem Punkt vorgelegt hat. Sie hat einen Gesetzentwurf vorgelegt, der noch die – in Anführungszeichen – „alte“ Wahlkreiseinteilung vorsieht. Das heißt, Menschen mit deutscher oder EU-Staatsbürgerschaft, die mindestens 16 Jahre alt sind, dürfen an der Kommunalwahl teilnehmen.

Die Landesregierung sah auch heute keine Notwendigkeit – zumindest verstehe ich den Bericht so –, eine zwingende Änderung vorzunehmen. Sie führen in Ihrem Bericht aus, dass Sie es für verfassungsrechtlich zulässig halten würden, wenn die Änderungen nicht vorgenommen werden. – Wenn ich das falsch sehe, bitte ich an dieser Stelle um Berichtigung, Herr Staatssekretär.

Weil Sie aber auch sagen – so verstehe ich den Bericht –, dass Sie auch den Änderungsantrag für eine verfassungskonforme Auslegung halten, möchte ich einige Nachfragen stellen.

Sie verweisen auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und führen aus, dass das Verfassungsgericht Maßstäbe setzt, sodass eine Abweichung gegeben ist, die das zulässige Maß überschreitet. Sie verweisen auch auf andere Bundesländer, die auch noch mit der alten Fassung unseres Kommunalwahlgesetzes arbeiten. Das veranlasst mich zu folgenden Fragen:

Erstens. Sie schreiben, dass Ihnen die Daten nicht vorliegen, die der Beurteilung dieses Sachverhaltes dienen. Deshalb frage ich ganz konkret: Liegen Ihnen oder den Kommunen die Daten vor, die ich eben geschildert habe, die zur Einteilung der Wahlkreise notwendig sind?

Zweitens. Wann und wie würde denn eine Erhebung erfolgen, die es ermöglicht herauszufinden, ob eine gleiche Verteilung in den Kommunen vorliegt oder eine insgesamt eben doch abweichende Verteilung, und wie das vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zu beurteilen wäre? Welcher Zeitaufwand, glauben Sie, ist dafür erforderlich?

Sie schreiben in der Antwort auf Frage drei, dass es nicht um die Minderjährigen geht. Das sehe ich ein, denn es geht natürlich um diejenigen, die 16 Jahre und älter sind, weil sie zumindest im Hinblick auf das aktive Wahlrecht schon wahlberechtigt sind, und darum geht es ja nun in den Wahlkreisen. Es geht auch um die EU-Ausländerinnen und EU-Ausländer und darum, ob Sie eine entsprechende Übersicht haben, die Sie auswerten können.

Beim einzigen Punkt, den Sie mit Blick auf die Stichwahlen vorgetragen und inhaltlich bewertet haben, stellen Sie fest, dass Sie sich in wesentlichen Punkten geirrt haben, was die Zahlen betrifft.

Stefan Kämmerling (SPD): Bevor wir mit dem Block gestartet sind, ist vom Kollegen Mostofizadeh der Vorschlag gekommen, ein wenig inhaltlich voneinander abzugrenzen. Dazu sind wir auch gerne bereit und tragen dadurch dazu bei, dass es etwas übersichtlicher wird. Da eben der Vorschlag kam, mit der Wahlkreiseinteilung zu beginnen, tun wir das auch.

Vorweg: In der vergangenen Sitzung – ich führte das zu Beginn dieser Sitzung schon einmal aus – ist es so gewesen, dass die Landesregierung nicht sprechfähig war. Dafür haben wir natürlich aufgrund der Krankheitsfälle großes Verständnis.

Sie haben im Anschluss daran Berichte nachgereicht, aus denen sich in Verbindung mit der Diskussion in der Sitzung für mich insgesamt sechs Fragen ergeben. Wenn sie zu lang sind, bin ich auch bereit, das in Blöcken zu machen, also erst drei Fragen unter dann noch einmal drei Fragen. Signalisieren Sie mir das gerne zwischendurch, wenn ich aufhören soll; dann melde ich mich danach noch einmal mit den weiteren Fragen zu Wort. Bis Sie mich aber unterbrechen, würde ich einfach loslegen.

Auf unsere in der letzten Sitzung gestellte Frage, ob das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2012 verpflichtend umzusetzen ist, haben Sie in Vorlage 17/1882 geantwortet, dass der Wortlaut von § 4 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz dahingehend verfassungskonform ausgelegt werden könne, dass die Wahlkreiseinteilung nur auf deutsche Einwohnerinnen und Einwohner mit der Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedslandes gestützt werden kann. Daher lautet meine erste Frage an die Landesregierung: Ist eine derartige verfassungskonforme Auslegung bei den Kommunalwahlen 2015 in einer Gemeinde erfolgt? Wenn ja, nennen Sie mir bitte die Gemeinde.

Meine zweite Frage an die Landesregierung lautet deshalb: Ist die vorgeschlagene Änderung verfassungsrechtlich erforderlich? Ist sie geboten, oder kann man diese Änderung vornehmen?

Meine dritte Frage an die Landesregierung: Gibt es Bundesländer, in denen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2012 bis zum heutigen Tag entsprechende Gesetzesänderungen wie die hier vorliegende erfolgten?

Ist es noch okay von der Geschwindigkeit? Ich kann auch abbrechen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Selbst ich komme mit, Herr Kämmerling; ich denke, das kann man im Block machen.

(Heiterkeit)

Stefan Kämmerling (SPD): Wir müssen ja vernünftig miteinander umgehen. Sie nicken aber weiterhin mit dem Kopf; dann mache ich weiter.

Damit komme ich zu meiner vierten Frage. Wenn Sie der Meinung sind, dass diese Frage verfassungsrechtlich geboten ist, es aber auch bei den Kommunalwahlen im Jahr 2015 keine entsprechende verfassungskonforme Auslegung bei den Kommunen gegeben hat, frage ich Sie: Welchen Einfluss hat diese dann auf die Ergebnisse der Wahlen im Jahr 2015 und danach gehabt?

Ich komme dann zu meiner vorletzten und fünften Frage. Wie verstehen Sie die Rechtslage für den Fall, dass dieser Änderungsantrag beschlossen und letztlich Gesetz wird? § 7 Kommunalwahlgesetzes stellt hinsichtlich der zu wählenden Vertreter der Räte auf die Bevölkerungszahl ab. Soll es also zukünftig so sein, dass bei der Zahl der zu wählenden Vertreter die Gesamtbevölkerungszahl einschließlich der nicht wahlberechtigten Ausländer berücksichtigt wird, beim Wahlkreiszuschnitt aber eine andere Personenmenge ausschlaggebend sein soll?

Meine sechste und letzte Frage in diesem Zusammenhang: Oder sind Sie der Ansicht, dass diese gesetzliche Neuregelung auch Auswirkungen auf § 7 Kommunalwahlgesetzes hat? Wenn ja, bedeutet das meines Erachtens, dass es Gemeinden geben kann und wird, die unter die bisherigen Schwellenwerte fallen und so deutlich kleinere Räte haben werden. Haben Sie diese unterschiedliche Vorgehensweise geprüft und halten Sie sie für verfassungsrechtlich unbedenklich?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Für den Fall, dass ich aus dem Kreis der Abgeordneten keine weiteren Wortmeldungen mehr sehe, bitte ich Herrn Staatssekretär bzw. Herrn Schellen zu antworten.

StS Jürgen Mathies (IM): Ich steige kurz einen und werde dann an Herrn Schellen abgeben, da die Fragen ja nun doch sehr detailliert sind.

(Stefan Kämmerling [SPD]: Sie sind sehr schlecht zu verstehen! – Gegenruf von Ministerin Ina Scharrenbach [MHKBG]: Dafür kann er aber nichts! – Fabian Schrupf [CDU]: Stellen Sie mal Ihr Hörgerät lauter!)

– Ich versuche es durch entsprechende Mikrofonstellung.

Herr Abgeordneter Mostofizadeh, Sie hatten insbesondere die Frage nach Zahlen, Daten und Fakten gestellt.

(Stefan Kämmerling [SPD]: Ich rufe einmal dazwischen! Entschuldigung, Herr Kollege Schrupf: Ich habe tatsächlich eine Einschränkung meines Gehörs! Ihre Bemerkung, ich soll mein Hörgerät höher stellen, ist eine Unverschämtheit sondergleichen! Ich weiß nicht, was das soll! So etwas habe ich noch nicht erlebt!)

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich gehe davon aus, dass damit der Zwischenruf und die Replik abgearbeitet sind.

StS Jürgen Mathies (IM): Auf der einen Seite erhalten alle Kommunen statistische Daten von IT.NRW; das ist allgemein und insbesondere flächendeckend so zu benennen.

Darüber hinaus haben die statistischen Ämter der Kommunen, der Kreise und der kreisfreien Städte die eigenen Daten vorliegen, die eine entsprechende Auswertung ermöglichen sowohl mit Blick auf das Alter der Wahlberechtigten als auch ihre Staatsbürgerschaft, denn daraus werden ja auch Wahlbenachrichtigungen und Wählerverzeichnisse generiert.

Sie haben darüber hinaus die Frage gestellt, wenn ich das richtig verstanden habe, welche Möglichkeiten und welche Alternativen es denn gibt. Die Antwort der Landesregierung, die eben zitiert worden ist, hat auch unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes deutlich gemacht, dass es natürlich auf der einen Seite um Auslegung geht. Das heißt, dass theoretisch die Möglichkeit bestünde, es beim bisherigen Verfahren und der bestehenden Gesetzgebung zu belassen, oder aber entscheidende Anhaltspunkte wie im Änderungsantrag zur Bewertung und zur Auslegung zu geben.

Zu den weiteren Fragen würde ich gerne an Herrn Schellen übergeben; der kann das bestimmt auch besser.

LMR Wolfgang Schellen (IM): Ich versuche es mal. – Zunächst muss man davon ausgehen, wenn ich das noch ergänzen darf, soweit die Datengrundlage für die Wahlen eine Rolle spielt: Die Vorbereitung und das Durchführen von Kommunalwahlen sind Sache der Kommunen und nicht des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Kommunen werden eigenverantwortlich tätig und müssen natürlich auch die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Wahlen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, für die der Landtag verantwortlich zeichnet, ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Sie müssen auch über ihre statistischen Ämter und die Melderegister die entsprechenden Daten vorhalten, aufbereiten und für die entsprechenden Stichtage zur Verfügung haben. Das machen die Kommunen eigenverantwortlich; da mischen wir als Landesregierung uns im Einzelnen nicht ein, sondern unterstützen die Kommunen auch nur bruchstückhaft über IT.NRW. Eigentlich sind die Kommunen hier selbst gefordert, was das Datenmaterial angeht; da müssen sie selbst schauen.

Ich versuche, die Fragen zu beantworten. Wenn etwas offenbleibt, bitte ich um entsprechende Nachfragen. – Wie geht man mit der Ergänzung von § 4 Abs. 2 um?

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Aber wir sind schon noch der Gesetzgeber?)

– Das habe ich nicht in Abrede gestellt.

Es geht um die Einteilung der Wahlbezirke und nicht um die Einteilung der Wahlkreise. Zur Einteilung der Wahlkreise hat sich das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf

Bundestagswahlen geäußert. Wir übertragen das, was das Bundesverfassungsgericht zur Wahlkreiseinteilung bei Bundestagswahlen gesagt hat, in etwa auf die Einteilung der Wahlbezirke bei Kommunalwahlen. Soweit vielleicht der Hinweis darauf.

(Zuruf von der SPD: „Wir“?)

Muss man § 4 Abs. 2 im Moment aus verfassungsrechtlichen Gründen ändern? – Man muss es dann nicht – deswegen war es auch nicht Gegenstand des Regierungsentwurfs –, wenn man im Bedarfsfall § 4 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz verfassungskonform auslegt. Sie haben überhaupt keine Probleme mit dem Einwohnerbegriff insgesamt, wenn nicht wahlberechtigte Personen – Drittstaatler – im Kreisgebiet oder im Gemeindegebiet gar nicht vorkommen oder sich gleichmäßig verteilen und deshalb auf die Einteilung der Wahlbezirke keinen Einfluss haben. Dann könnten Sie ohne Weiteres mit dem normalen Einwohnerbegriff, wie wir ihn derzeit im Gesetz haben, weiter operieren. Das dürfte aber nicht flächendeckend der Fall sein.

Wo das nicht der Fall ist, wo sich Drittstaatler verstärkt in bestimmten Gemeindebereichen angesiedelt haben, wo Sie Flüchtlingsunterkünfte haben, die Sie andernfalls mitzählen müssten, müssen Sie nach derzeitiger Rechtslage § 4 Abs. 2 verfassungskonform auslegen und schauen, ob sich das in irgendeiner Form auf die Einteilung der Wahlbezirke auswirkt. Sie müssen also sehen, ob die Wahlbezirkseinteilung in der Kommune im Kreis anders ausfällt, wenn ich alle Einwohner zugrunde lege oder wenn ich im Vergleich dazu nur die deutschen Einwohner und die Einwohner mit EU-Staatsbürgerschaft zugrunde lege.

Das müssen Sie tun, weil zwischen der Einteilung der Wahlbezirke und dem Stimmrecht ein enger Zusammenhang besteht. Sie müssen als Kommune wie auch als Landesgesetzgeber gewährleisten, dass letztlich alle Wahlberechtigten ein in etwa vergleichbares Stimmrecht haben, also die gleiche Stimmkraft, den gleichen Erfolgswert der Stimme. Das darf nicht verzerrt werden durch Personen, die an der Wahl nicht teilhaben dürfen. So ist jedenfalls die verfassungsrechtliche Situation.

Wir haben also zwei Möglichkeiten, den Anforderungen gerecht zu werden, nämlich zum einen, den Rechtszustand, den wir heute haben, im Bedarfsfall verfassungskonform auszulegen. Man kann sich die Frage stellen: Gelingt das immer und in allen Fällen den Gemeinden im Land? Sind sie sich dieser Thematik hinreichend bewusst? – Ich hoffe ja.

Die andere Möglichkeit, auf die der Antrag hinarbeitet, ist, es ausdrücklich ins Gesetz aufzunehmen. Damit wird klar, dass man die Einteilung der Wahlbezirke auch bei den Kommunen näher am Stimmrecht und näher am Kreis der Wahlberechtigten ausrichtet.

Jetzt könnte man noch die Frage stellen, die das Bundesverfassungsgericht seinerzeit auch erörtert hat: Warum nimmt man nicht gleich die Wahlberechtigten? – Das könnte man nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts machen. Es ist aber solange nicht erforderlich, wie wir davon ausgehen können, dass sich die Unter-16-Jährigen in etwa gleichmäßig in den Gemeinden und den Kreisen verteilen. Wir haben bis jetzt keine gegenteiligen Anhaltspunkte, dass sie sich ungleichmäßig verteilen würden; ansonsten müsste man auf diesen Aspekt auch noch eingehen.

Das hat das Bundesverfassungsgericht bezogen auf die Einteilung der Wahlkreise zur Bundestagswahl deutlich gemacht, in dem es darauf hingewiesen hat, dass der Bundesgesetzgeber den Anteil der deutschen Bevölkerung, der nicht wahlberechtigt ist – in dem Fall also den Anteil der Minderjährigen –, in den Blick nehmen muss. Wenn der Bundesgesetzgeber Anhaltspunkte dafür hat, dass sich die deutschen Minderjährigen im Wahlgebiet ungleichmäßig verteilen, müsste er darauf reagieren und § 3 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes entsprechend anpassen. Im Moment ist dort von der deutschen Bevölkerung insgesamt die Rede ohne Differenzierung, ob es sich um minderjährige oder um volljährige Deutsche handelt.

Wenn Sie also die Frage stellen, ob es verfassungsrechtlich erforderlich ist oder ob man es machen kann: Es ist verfassungsrechtlich nicht zwingend erforderlich, wenn wir unterstellen, dass sich die Kommunen dieses Rechtszustandes hinreichend bewusst sind und so verfahren, wie ich es eben beschrieben habe, also untersuchen: Wie sieht meine Bevölkerung genau aus? Gibt es Drittstaatler in nennenswerter Zahl, die Einfluss nehmen könnten? Habe ich Auswirkungen? Dann muss ich es entsprechend auslegen. – Es würde durch das Gesetz klarer und deutlicher gefasst, wie man in diesem Fall vorzugehen hat.

Es ist die Frage nach der Rechtsentwicklung in anderen Ländern gestellt worden. Ich muss Ihnen sagen: Im Kommunalwahlrecht gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. Im Bericht des Innenministeriums ist erwähnt, dass wir zumindest zwei Länder gefunden haben, die den Bevölkerungsbegriff immer noch so verwenden, wie Sie es im Moment im nordrhein-westfälischen Gesetz auch tun. Insgesamt gesehen ist die Rechtsentwicklung beim Kommunalwahlgesetz in den Ländern recht unterschiedlich. Ich habe keinen kompletten Überblick, was in den 16 Bundesländern passiert.

Zu Hinweisen auf aktuelle Rechtsänderungen: Dazu müsste man in die verschiedenen Gesetzgebungsverfahren blicken. Aktuell wird das Kommunalrecht in verschiedenen Ländern geändert, unter anderem auch in den neuen Ländern. Ich kann Ihnen im Moment keine erschöpfende Auskunft dazu geben; das müsste man im Einzelnen erheben. Das würde aber an unserer Beurteilung hier letztlich nichts ändern.

Falls verfassungsrechtlich geboten, Einfluss auf die Wahlen 2015. Im Jahr 2015 mussten sich die Kommunen so verhalten, wie ich es eben ausgeführt habe. Sie mussten sich ihre Bevölkerung ansehen und hätten eine verfassungskonforme Auslegung von § 4 Abs. 2 im beschriebenen Sinne vornehmen müssen, wenn sie in nennenswerter Zahl Drittstaatler im Gemeindegebiet oder Kreisgebiet gehabt und diese sich dort ungleichmäßig verteilt hätten.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Gab es denn bezogen auf das Jahr 2015 konkrete Hinweise darauf, dass die Kommunen das nicht gemacht haben?

LMR Wolfgang Schellen (IM): Den Hinweis gibt es nicht. Wir unterstellen, dass sich die Kommunen rechtskonform verhalten haben.

Zu den Auswirkungen auf § 7. Ich hätte das eher noch auf § 3 bezogen. Wir kommen zu unterschiedlichen Begriffen, denn es gibt mehrere Dinge, die die Kommunen tun müssen. Sie haben zunächst die Option, die Zahl der Vertreter zu reduzieren. Damit fängt das Verfahren normalerweise an, über das wir heute sprechen. Heute wird dazu immer noch die Gesamtbevölkerung zugrunde gelegt. Da es dabei keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Wahlrecht, mit der Stimmkraft, mit dem Erfolgswert der Stimme gibt, halte ich es für rechtlich vertretbar, dass man auch weiterhin die Gesamtbevölkerung zugrunde legt. Das ist § 3 und weniger § 7.

Für § 4 gilt, was ich eben ausgeführt habe.

§ 7 beschreibt die Wahlberechtigung, wie sie sich im Augenblick darstellt. Beim aktiven Wahlrecht gilt die Altersgrenze von 16 Jahren; das ist allen bekannt. Als Ausnahme haben wir die Wahlberechtigung für EU-Staatsangehörige. Das hat eine besondere Festlegung im Grundgesetz hervorgerufen und ist letztlich von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung toleriert worden. Es geht um Begriffe wie „Staatsvolk“ und „Demokratieprinzip“.

Es handelt sich also um eine eigene verfassungsrechtliche Diskussion, die jetzt dahingehend beantwortet worden ist, dass bei der Kommunalwahl eben auch EU-Staatsangehörige wahlberechtigt sind – Drittstaatsangehörige aber nicht. Ich glaube nach allem, was ich der Rechtsprechung bisher entnommen habe, auch nicht, dass eine entsprechende Änderung im Kommunalwahlrecht verfassungsrechtlich überleben würde.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Anders als bei dem Punkt, der gleich kommt, kann man darüber diskutieren, ob man es so oder so macht. Das gilt sowohl verfassungsrechtlich, wie ich verstanden habe, als auch von der grundlegenden Herleitung her, wie man Wahlkreise gerne einteilen möchte. Das ist keine substanzielle Frage, von der ich denke, dass sie das Wahlrecht so sehr verändert, dass man sich tierisch dahinterklemmen müsste. Dafür kann man auch unterschiedliche soziologische Herleitung haben.

Herr Schellen, deshalb geht es mir schon um die Praktikabilität. Wahlen müssen vorbereitet werden, und – zumindest das erlaube ich mir – die Kommunen sind bei den Möglichkeiten der Umsetzung unterschiedlich aufgestellt. Deswegen frage ich mich schon, warum man in einer solchen Phase einen solchen Punkt – aus meiner Sicht – übers Knie bricht; das sage ich offen.

Natürlich können Sie darauf verweisen – das ist formal natürlich korrekt –, dass die Kommunen für die Vorbereitung und die Durchführung der Wahl zuständig sind. Sie müssen selbst sehen, dass sie an die Daten dafür kommen. – Das ist in Ordnung. Ungefähr so hat das auch beim Haushaltsrecht 2010 funktioniert, führte allerdings dazu, dass 200 Kommunen überschuldet waren und keine Ausgaben mehr tätigen konnten. Es gibt schon Grenzen der Machbarkeit. Wir können auch bis zur letzten Abstimmung zum Haushalt Anträge stellen; es ist aber trotzdem nicht immer ganz fair, wenn man damit den halben Haushalt umgekrempelt.

Mein Eindruck aus der Anhörung – auch nach den Rückfragen in den Stadträten zum Sachverhalt – war, dass nur ganz wenige den Sachverhalt überhaupt in dieser Tiefe,

wie Sie sie beschrieben haben, für sich reklamiert und die Daten entsprechend aufgearbeitet haben. Ich glaube schon, dass sie grundsätzlich rechtstreu sind. Ich möchte aber ein Beispiel nehmen, das Sie geschildert haben:

Wenn ein Flüchtlingsheim in einen Stadtteil kommt, würde es vor oder nach der Änderung gar keinen Unterschied machen, wenn ich es richtig verstanden habe. Wenn das Flüchtlingsheim dort hinkommt, würden die nicht mitgezählt, sodass es zu keiner Veränderung käme, und wenn man es verfassungskonform auslegt, auch nicht. Ich sehe also auch substantziell gar kein Problem.

Deswegen würde ich an der Stelle dringend raten: Lasst die Finger von dem Thema. Wir haben auch keine großen politischen Auseinandersetzungen. Lasst uns das in Ruhe diskutieren und bei der übernächsten Kommunalwahl möglicherweise anders machen – es sei denn, es gäbe wirklich Hinweise aus einzelnen Städten, dass die Abweichungen so groß und langwierig sind, dass man wirklich unmittelbar handeln müsste.

Es geht unserer Fraktion an dieser Stelle darum und gar nicht um das Ob, denn darüber kann man unterschiedlicher Auffassung sein; das möchte ich an dieser Stelle noch einmal sagen. Das Wie finde ich aber schon ziemlich schwierig; Sie haben einige Hinweise gegeben.

Ich stelle für mich und meine Fraktion fest: Mindestens das Innenministerium hat keine Überprüfungen angestellt, um diesen Sachverhalt durchzudeklinieren, und keine Modellrechnung vorgenommen, weil es das für die Aufgabe der Kommunen hält und insofern von der verfassungskonformen Auslegung ausgeht bzw. die Frage zumindest an die Kommunen weitergereicht hat.

Stefan Kämmerling (SPD): Erst einmal vielen Dank für die ausführlichen Antworten. Ich habe zwei Fragen.

Wie die Landesregierung das verfassungsrechtlich beurteilt, habe ich jetzt verstanden. Darf ich das so werten, dass sich die Landesregierung mit der Frage „Auswirkung Sozialindex“ – so nenne ich es jetzt einmal; ich glaube, dann ist verstanden, was gemeint ist –, wenn wir in Zukunft sehr unterschiedlich große Kommunalwahlkreise haben, bei der rechtlichen Würdigung der gesamten Thematik überhaupt nicht beschäftigt hat? Die Landesregierung trifft keine Aussage dazu, ob sie das für vertretbar hält oder nicht. Das ist meine erste und neue Frage.

Ich habe eine Frage zu meiner ursprünglich ersten Frage, die sich auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2012 bezog. Wenn Sie es beantwortet haben, bitte ich um Entschuldigung, dass ich es nicht mitbekommen habe. Ich hatte konkret gefragt: Ist eine derartige verfassungskonforme Auslegung bei den Kommunalwahlen 2015 in einer Gemeinde erfolgt – wenn ja, in welcher? – Ich denke, das müssten Sie wissen.

Zu meinen Fragen fünf und sechs noch eine Nachfrage. Verstehe ich Ihre Antwort richtig, dass sich, wenn das, was auf dem Tisch liegt, heute beschlossen wird, aus Ihrer Sicht keine Änderungen für § 7 Kommunalwahlgesetz oder andere Paragraphen

im Kommunalwahlgesetz ergeben? Demnächst werden wir nämlich eine unterschiedliche Betrachtung der Wahlberechtigten haben; das betrifft die Aussage im Kommunalwahlgesetz, auf die Gesamtbevölkerungszahl zu blicken. Ich frage noch einmal konkreter: Ändert sich etwas an der Größe des Rates? Sehen Sie Handlungsbedarf? Muss das Kommunalwahlgesetz angepackt werden, wenn das, was hier auf dem Tisch liegt, Gesetz wird?

Henning Höne (FDP): Zunächst einmal auch von unserer Seite herzlichen Dank an Herrn Schellen für die Ausführungen ergänzend zum schriftlichen Bericht.

Ich möchte für uns ergänzend zu den bisherigen Äußerungen und zur Begründung im Antrag selbst darauf hinweisen:

Erstens. Es geht hier nicht um eine völlig neue Erfindung, sondern im Prinzip und eine analoge Anwendung des Bundeswahlrechts. Grundsätzlich spricht im Wahlrecht immer viel dafür, auch zwischen den Ebenen – so unterschiedlich sie auch sind, so unterschiedlich auch manche Systeme sind – bei den Grundfesten zu schauen, wie man Dinge analog regeln kann. Das ist hier der Fall. Diese Änderung wird nach meiner Überzeugung dazu führen, dass die Verfahrensfrage auch für die Kommunen klargestellt wird und eine landesweit einheitliche Anwendung sichergestellt ist.

Ich will noch auf einen Punkt hinweisen, den man nicht hoch genug einschätzen kann, ob nämlich abgegebene Stimmen auch wirklich den gleichen Wert haben, den gleichen Zählwert, den gleichen Erfolgswert. Hier sind wir nun wirklich bei den Grundfesten demokratischer Prinzipien, denn wenn die Wählerinnen und Wähler das Gefühl haben, dass die Stimme im Nachbarwahlkreis mehr oder weniger wert ist, nagt das sehr schnell am fundamentalen Demokratieverständnis.

Darum ist es immer ganz besonders wichtig, hier genau zu überprüfen: Ist das eigentlich noch der Fall? Haben wir eigentlich noch gleiche Erfolgswerte, gleiche Zählwerte der abgegebenen Stimmen, oder nicht? – Wir alle wissen, dass es schon bei Abweichungen zwischen Wahlkreisen insgesamt schwer genug ist, weil man sich zwar einerseits einen räumlichen Zusammenhang wünscht, die Wahlkreise aber andererseits einigermaßen gleich groß sein sollen, sodass es Spielräume gibt. Es handelt sich also immer um eine Frage, die der dauerhaften Überprüfung und im Zweifelsfall auch der Anpassung bedarf.

Ich halte es für absolut richtig, das so klarzustellen und die landesweite Anwendung sicherzustellen, eine Analogie zum Bundeswahlrecht herzustellen und vor allem den gleichen Zählwert und Erfolgswert jeder einzelnen abgegebenen Stimme sicherzustellen. Wie sollen sonst wir alle, die wir Wahlkampf machen, den Menschen noch erklären, dass es sich lohnt, zur Wahl zu gehen, weil jede Stimme zählt? – Dann ist es eben ganz besonders wichtig, dass auch jede Stimme gleich viel zählt.

(Beifall von der FDP und der CDU)

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Es hat noch einige Nachfragen gegeben – ich habe Herrn Mostofizadeh gesehen –, aber ich möchte in dieser Runde der Regierung die Gelegenheit geben, zu den Nachfragen Stellung zu nehmen.

StS Jürgen Mathies (IM): Ich gehe insbesondere auf die Frage von Herrn Kämmerling nach der rechtlichen Würdigung ein, welchen Weg wir denn gehen.

Ich möchte unterstreichen, was Herr Schellen ausgeführt hat. Sie haben Ihre Fragestellung ergänzt und präzisiert: Hat es in einer Kommune die verfassungskonforme Auslegung gegeben, um die entsprechende Wahlbezirkeinteilung vorzunehmen? – Davon gehen wir aus. Es ist die ständige Aufgabe der Kommunen, wenn sie sich auf die Kommunalwahl vorbereiten. Einzelne Beispiele, wovon diese Wahlbezirkseinteilung abhängig ist, sind gerade gegeben worden.

Wir sehen in diesem Änderungsantrag eben eine Klarstellung, eine Verdeutlichung: Das sind die Größen für die Wahlbezirkseinteilung. – Insofern sehen wir diesen Weg als verfassungsrechtlich möglich an.

Auf die weiteren Fragestellungen würde Herr Schellen jetzt noch eingehen.

LMR Wolfgang Schellen (IM): Es geht natürlich um den gleichen Erfolgswert von Stimmen, aber auch um die Chancengleichheit der Parteien. Jeder Bewerber muss die Möglichkeit haben, mit einer in etwa vergleichbaren Anzahl von Stimmen in den Wahlbezirken gewählt zu werden. Auch dafür müssen die Wahlbezirke zumindest annähernd gleich groß sein, damit auch für alle Bewerberinnen und Bewerber der Parteien die Chancen gleich groß sind, gewählt zu werden. Es kann ja nicht sein, dass ich im einen Fall sehr viel mehr und im anderen Fall sehr viel weniger Stimmen brauche, was den Zuschnitt des Wahlbezirks angeht.

Dass noch andere Komponenten eine Rolle spielen wie die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber und die Wahlbeteiligung ist klar, aber von der Einteilung der Wahlbezirke her muss das zunächst einmal sauber und vergleichbar sein.

Wenn wir uns über die Größe des Rates oder des Kreistages unterhalten, müssen wir auf die Vorgabe des Landesgesetzgebers in § 3 Kommunalwahlgesetz schauen, in dem die Größenordnungen im Einzelnen beschrieben sind. Allerdings muss man vielleicht noch darauf eingehen, dass es in § 3 Abs. 2 Satz 2 die Option für die Kreistage und die Gemeinderäte gibt, die Vertretungen in einem bestimmten Umfang zu verkleinern. Das ist aber eine vorgelagerte Überlegung. Von der Zahl der Mandate hängt später natürlich die Einteilung der Wahlbezirke ab.

Wenn Sie dem Gesetzentwurf der Landesregierung Ihre Zustimmung erteilen sollten, würde das auch dazu führen, dass wir die Option zur Verringerung der Mandatszahl noch einmal aufmachen. Es war eine Bitte der kommunalen Spitzenverbände, diese Möglichkeit noch einmal zu eröffnen. Die üblicherweise vorgesehene Frist orientiert sich immer am Beginn der Wahlperiode, die Ende Februar letzten Jahres abgelaufen ist. Gegenstand des Gesetzentwurfs der Landesregierung ist auch, das noch einmal bis zum 31. Juli aufzumachen.

Das ist im Übrigen auch ein Grund dafür, weshalb sich die Landesregierung für ein zügiges Verfahren ausgesprochen hat, weil diese Möglichkeit den Kreisen und Kommunen noch einmal eröffnet wird. Das ist natürlich eher gegeben, wenn das Gesetz etwas eher verabschiedet und nicht erst Anfang Juli im Gesetz- und Verordnungsblatt

bekannt gemacht wird, denn dann hätten die Kommunen eben doch nicht mehr die Reaktionsmöglichkeiten.

Das war wie gesagt eine Bitte, die wir in diesem Gesetzentwurf verarbeitet haben. Es ist sozusagen der erste Schritt. Wenn dann die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter feststeht, kommt die Frage der Wahlbezirkseinteilung. Dann gilt, was wir eben diskutiert haben.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Ich glaube, wir haben den Sachverhalt jetzt weitgehend erarbeitet. Weil Analogien zur Bundestagswahl gezogen worden sind, möchte ich Folgendes sagen: Zumindest diejenigen, die schon länger dabei sind, haben es schon öfter gemacht und wissen, dass es sich um ein übliches Verfahren handelt, die Wahlkreise genau nach dem Verfahren anzupassen, das Herr Höne geschildert hat, indem man sich die Größen usw. anschaut.

Egal wer regiert hat, halte ich es für ein anständiges Verfahren, was die Landesregierung immer durchgeführt hat, ausreichend Zeit zu geben, um die Wirkung anzusehen. Man diskutiert das in den Parteien. In aller Regel – zumindest habe ich keine anderen Erinnerungen – gab es bis auf Kleinigkeiten meistens einen Konsens, wie man es macht. Die Opposition hat sich zwar oftmals enthalten, aber in der Regel hat man versucht, es hinzubekommen.

Dieses Verfahren fehlt mir einfach. Ich habe eben schon gesagt: Ich habe gar keine großen Karten im Spiel, ob man es so oder so macht, aber es gibt keine Simulationsrechnung, und ich habe nicht gesehen, wie sich das auswirkt. Das bemängele ich an der Geschichte. Deswegen hätte ich die Finger davon gelassen.

Weil Sie es noch einmal gesagt haben, Herr Schellen: Dem Entwurf der Landesregierung ohne die Änderungsanträge hätten wir wegen Kleinigkeiten nicht zugestimmt, ihn aber relativ zügig beraten können. Das hätten wir schon längst abgeschlossen. Das ist gar nicht der Punkt.

(Christian Dahm [SPD]: Das wäre im Dezember beendet gewesen!)

Es gibt aber substantielle Veränderungen an anderen Stellen, sodass ich um Verständnis dafür bitte, dass sich das Parlament das Recht nimmt, sich das anzuschauen.

Herr Kollege Höne, Sie haben sich dafür ausgesprochen, die Wahlverfahren in Deutschland möglichst einheitlich zu gestalten. In 16 Bundesländern gibt es eine Stichwahl.

(Heiterkeit von Jochen Ott [SPD])

Stefan Kämmerling (SPD): Auf die Stichwahl kommen wir gleich natürlich noch, aber ich bin immer noch bei den Wahlkreisen. Eine Frage habe ich nach Gesprächen mit Praktikern noch. Derzeit gehen die ersten Stadtverwaltungen hin und unterrichten darüber, was sich im Landtag tut. Sie gehen also ihrer Pflicht nach und unterrichten seriös, was auch völlig richtig ist.

In der Diskussion ist etwas aufgekommen – wenn das jemand mit bedacht hat, ist das geschenkt –, was mir in diesem Umfang vorher nicht bewusst war: Es wird sehr, sehr kritisch gesehen, dass in großen Kommunen, die auch Bezirksvertretungen haben, demnächst die Grenzen der bisherigen Bezirksvertretungen mit großer Wahrscheinlichkeit jedenfalls durchgeschnitten werden. Dazu habe ich einige Berechnungen; ob es nachher dazu kommt, weiß ich natürlich nicht.

Sie können wahrscheinlich am besten im Raum beantworten, was passiert, wenn ich einen neuen Wahlkreis für die Stadtratswahl habe, in der Kommune aber eine Bezirksvertretung habe, die sich natürlich an logischen Grenzen orientiert, die etwas mit den Stadtratswahlkreisen zu tun haben, denn alles andere hätte ja überhaupt keinen Sinn. Könnten Sie mir eine Einschätzung geben, ob das völlig problemlos bei diesem Umstand in großen Kommunen umzusetzen ist?

LMR Wolfgang Schellen (IM): Ich muss zugestehen, dass uns dieses Problem bislang nicht vorgetragen worden ist. Wir gehen eigentlich davon aus, dass man natürlich, wie Sie es einbezogen haben, nach Möglichkeit schaut, dass die Grenzen der Wahlbezirke ungefähr zu den Grenzen anderer Bezirke wie den Bezirksvertretungen passt, wenn sich das so einrichten lässt.

Aber noch einmal: Das geben wir nicht vor. Das kontrolliert man als Innenministerium und als Landeswahlleiter nicht. Das gehört zum Selbstverwaltungsbereich der Kommunen, in den wir uns nicht einmischen.

Wenn Probleme auftauchen, die letztlich einen rechtlichen Hintergrund haben, sind wir die Letzten, die sagen: Wir verweigern euch rechtlichen Rat. – Dann müsste uns aber im Einzelnen vorgetragen werden, wo das Rechtsproblem liegt. Ansonsten arbeiten die Städte und Gemeinden, wie gesagt, hier autark. Da sind wir im Einzelnen nicht im Geschäft und würden auch nicht ohne Not eine Berichtspflicht oder etwas Ähnliches aussprechen. Wir würden reagieren, aber nicht agieren, weil wir eben immer unterstellen, dass die Kommunen ihren Part ordnungsgemäß erledigen.

(Stefan Kämmerling [SPD]: Alles klar! Danke!)

Fabian Schrumpf (CDU): Ich möchte gerne noch etwas zu den Bezirksvertretungen sagen, weil ich sieben Jahre lang einer Bezirksvertretung angehört habe, was eine gute Zeit war. Deshalb kann ich natürlich die Bedeutung dieses kleinstmöglichen Vertretungsorgans in den Kommunen gar nicht hoch genug bewerten.

Nach meinem Verständnis ist es nicht die Aufgabe einer Bezirksvertretung, Ratswahlkreise abzubilden, sondern die Einteilung eines Gemeindegebietes in Stadtbezirke und im Rahmen dieses Stadtbezirks die Vertretung dieses Stadtbezirkes sicherzustellen. Ich kenne es aus meiner Heimatstadt, dass wir vielfach Ratswahlkreise haben, die manchmal sogar in der Theorie stadtbezirksübergreifend sein könnten.

Daher sehe ich keinen Zusammenhang, dass die Einteilung von Ratswahlkreisen unmittelbaren Einfluss auf die Bezirksvertretungen hat, weil sichergestellt ist, dass die Verwaltungsgrenzen des Stadtbezirkes abgebildet werden.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Das ist einfach inhaltlich falsch, Herr Kollege!)

– Nein.

Jochen Ott (SPD): Ich halte es tatsächlich für die Repräsentation – unabhängig vom Wahlrecht – für schwierig, wenn die Kreise der Bezirksvertretungen und für die Ratswahl unabhängig voneinander geschnitten wären. Das wäre zumindest für den Wähler, aber auch für diejenigen, die den Wähler vertreten sollen, extrem komplex. Herr Schellen hat aber gerade gesagt: Wenn eine Kommune Probleme hat, soll sie sich melden. Nichtsdestotrotz gibt es hier natürlich ein Problem beim Umschneiden.

Ich komme zu meiner Frage. Habe ich es richtig verstanden: Sie haben deutlich gemacht, dass Sie davon ausgehen, dass bei der Wahl 2015 alles rechtskonform gelaufen ist. Der Staatssekretär hat gerade noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass man vor diesem Hintergrund eigentlich nur über eine Klarstellung reden konnte, um das sicherzustellen.

Angesichts der zeitlichen Umsetzung kurz vor einer Wahl, wo in vielen Kommunen – wer sich ein bisschen im politischen Geschäft auskennt, weiß das – schon längst die Diskussionen in den Ortsverbänden der Parteien über die Kandidatenaufstellungen laufen, führt ein solches Verfahren dazu, dass es am Ende – wenn es denn so wäre, dass sich herausstellen würde, dass in ganz Nordrhein-Westfalen umgeschnitten werden muss – zu Verwerfungen kurz vorher kommen könnte. Sehen Sie diese Situation nicht?

Wenn Sie sagen, dass alles rechtskonform gewesen ist – ich gehe übrigens auch davon aus, dass unsere Kommunen rechtskonform handeln; alles andere würde mich doch schwer verwundern –, braucht es diese Klarstellung nicht, die vielleicht zu mehr Unruhe führt als alles andere.

LMR Wolfgang Schellen (IM): Wenn wir gemeinsam davon ausgehen, dass rechtskonform gehandelt worden ist, kann ich mir eigentlich nicht vorstellen, dass sich durch die Ergänzung des § 4 Abs. 2 massive Verschiebungen ergeben, denn früher müssten die Kommunen im Prinzip ja auch schon so vorgegangen sein.

Wenn ich die Sachverständigenanhörung am 15. Februar richtig in Erinnerung behalten habe, haben die kommunalen Spitzenverbände erklärt, dass eine derartige Veränderung, so wie sie jetzt in § 4 Abs. 2 vorgesehen ist, noch in den Kommunen umsetzbar wäre. Ich meine, mich erinnern zu können, sie hätten sich in der Richtung geäußert.

Noch einmal: Wenn wir bislang von rechtskonformen Verhalten der Kommunen ausgehen ... Ich glaube nicht, dass wir in der Praxis innerhalb von vier Jahren ganz erhebliche Verschiebungen in der Bevölkerung haben. – Wobei sich durch die Flüchtlingsunterkünfte natürlich schon Veränderungen ergeben; im Einzelfall kann sich doch mal etwas verschieben.

Es geht aber um das Wahlrecht, verfassungsrechtlich abgesichert, verfassungsrechtlich geschützt. Dazu gehört der Erfolgswert der Stimme.

(Jochen Ott [SPD]: Und das Repräsentationsprinzip!)

– Ja.

Davor kann man die Augen letztlich nicht verschließen.

Die Parallele zum Bundeswahlrecht ist eben schon gezogen worden. Wahlrecht und Repräsentation sind nicht immer ganz deckungsgleich. Natürlich vertritt ein Abgeordneter oder ein Ratsmitglied nicht nur die Wählerinnen oder die Wahlberechtigten im jeweiligen Wahlbezirk, sondern auch diejenigen, die nicht wahlberechtigt sind. Das ist bei einer Kommunalwahl nicht anders als bei einer Bundestagswahl.

(Jochen Ott [SPD]: Aber natürlich in einer deutlich anderen Größenordnung!)

– Einverstanden.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Vorzugsweise erteile ich das Wort, Herr Kollege Ott. – Ich darf an der Stelle mit Blick auf die Uhr um Folgendes bitten: Ich war mir der Tatsache bewusst, dass wir heute zu diesem Tagesordnungspunkt eine inhaltlich sehr intensive Diskussion haben würden.

Ich sehe im Augenblick keine weiteren Nachfragen und Diskussionsbeiträge zur Wahlkreiseinteilung. Wenn ich das richtig sehe, würde ich im Sinne des eben gemachten Vorschlags versuchen, diejenigen zu animieren, sich zu melden oder eben sich nicht zu melden, die sich zur Stichwahl äußern wollen. Herr Dr. Geerlings hatte ja umfassend vorgetragen und beide Aspekte umfasst.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Die Stichwahl findet in allen 16 Bundesländern statt. Bevor Herr Höne zwischenruft: In Baden-Württemberg gibt es eine Ausnahme; dort macht man es ein bisschen wilder als in den anderen 14 Bundesländern.

(Henning Höne [FDP]: Das hätte ich gar nicht gerufen!)

Schwarmintelligenz muss ja nicht immer für alle zwingend sein. Wollen wir auch auf die Aspekte eingehen, die CDU und FDP vorgetragen haben. An einem Punkt haben die Koalitionsfraktionen aus der Anhörung gelernt: Sie sind nicht mehr der Auffassung, dass der Abgeordnete unmittelbar mit dem Hauptverwaltungsbeamten zu vergleichen ist.

Alle Rechtswissenschaftler haben Ihnen nämlich vorgetragen, dass es sich um etwas völlig Unterschiedliches handelt, weil die relative Wahl eines oder einer Abgeordneten durch das Verhältniswahlrecht ohnehin ausgeglichen wird. Die Stellung des Hauptverwaltungsbeamten ist schon durch die Leitung der Verwaltung und das sonstige Recht eine ganz andere. Das ist zwar zu begrüßen, ändert aber nichts daran, dass Sie trotzdem dabei bleiben, aus den falschen Erwägungen heraus die Stichwahl abschaffen zu wollen.

Außerdem bemängele ich den Zeitpunkt, den Sie bei diesem Verfahren wählen; das will ich an dieser Stelle noch einmal sehr deutlich sagen. Man kann politisch unterschiedlicher Auffassung sein, aber man ist normalerweise so anständig, Rechtsänderungen entweder in der ersten Hälfte der Legislaturperiode oder für die übernächste Wahl zu machen. Das wäre das übliche Verfahren, wie es bisher immer angewendet worden ist. Das gilt ausdrücklich nicht für ergänzende Mechanismen, was bei dem Ergänzungsvorgang gefallen ist – das meine ich nicht –, sondern substantielle Änderungen.

Anders, als das Innenministerium das leider gemacht hat, das nur Zahlen kopiert und sie nicht ausgewertet hat, hat die CDU-Fraktion – ich weiß nicht, ob das schon künstliche Intelligenz ist oder ob das doch noch händisch gemacht worden ist – die Überschrift gewählt: Die Stichwahl muss kommen. – Danach bilden wir die Ergebnisse ab.

Dass das nicht gelungen ist, zeigt sogar dieses Papier eindrucksvoll. Ich möchte nur einmal vorlesen, was auf Seite 10 Ihrer Begründung steht; das bezieht sich auf die Kommunalwahl 2015, liebe Kolleginnen und Kollegen:

„Die 86 Kandidatinnen und Kandidaten, die in die 43 Stichwahlen gehen mussten, erhielten im ersten Wahlgang 385.590 Stimmen. In der Stichwahl erhielten sie 466.371 Stimmen und damit 80.781 Stimmen mehr als im ersten Wahlgang.“

Es handelt sich also um eine deutlich höhere Legitimation.

„71 Kandidatinnen [...] konnten ihren Stimmenanteil um insgesamt 87.821 Stimmen gegenüber dem ersten Wahlgang steigern. Die anderen 15 Kandidatinnen/Kandidaten (17,45 %) verloren zusammengenommen 7.040 Stimmen“.

Das musste noch erwähnt werden.

„In 30 von 43 Fällen verhalf der Stimmenzuwachs dem Sieger des ersten Wahlgangs auch in der Stichwahl zum Sieg. In 13 Fällen führte der Stimmenzuwachs in der Stichwahl dazu, dass der im ersten Wahlgang unterlegene Kandidat in der Stichwahl siegte.“

Einen härteren Beleg, warum die Stichwahl sinnvoll ist – und das in einer Situation, in der verbundene Wahl und nicht verbundene Wahl noch gar nicht erörtert worden sind, hätten selbst wir nicht bringen können.

Erstens. Die Kandidatinnen und Kandidaten haben durch die Bank in den kreisangehörigen Städten persönlich mehr Stimmen bekommen als im ersten Wahlgang, selbst die unterlegenen.

Zweitens. In 13 von 43 Fällen, also in mehr als 30 %, hat es auch einen Wechsel des Führenden gegeben, also letztlich des Kandidaten, der Bürgermeisterin oder Bürgermeister geworden ist.

Das sind doch klare Belege dafür, dass es notwendig ist, Stichwahlen durchzuführen. Dieses Privileg hat auch die Parteivorsitzende der CDU für sich auf dem Parteitag in Anspruch genommen.

Ich will auch noch auf ein paar andere Aspekte hinweisen, weil es ein Muster bei diesen Zahlen gibt, das ich zu beachten bitte. Weil Sie darauf abstellen, dass die Wahlbeteiligung als solche das entscheidende Merkmal der Wahlen sein soll: Wenn dem so wäre, müssten Sie die Kommunalwahlen als solche abschaffen, denn im Jahr 1994 fand eine verbundene Wahl, nämlich Bundestagswahl und Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen, mit einer Wahlbeteiligung von über 80 % statt. Die Wahlbeteiligung im Jahr 1999 lag nur noch bei 55 %; ich habe mir die Zahlen von der Seite des Innenministeriums herunterziehen können.

Es gab eine stetige Entwicklung, dass bei den Kommunalwahlen insgesamt – ich rede also von den Wahlen zu den Räten und Kreistagen – die Zahlen kontinuierlich abgenommen haben. Interessanterweise wurde die Kommunalwahl selbstverständlich nicht abgeschafft, und die Legitimation der Gewählten wurde von CDU und FDP bisher nicht infrage gestellt.

Es gibt aber ein weiteres Muster bei den Wahlen: Die größten Abweichungen nach unten sind bei den Stichwahlen in den Landkreisen festzustellen, und zwar immer dann, wenn verbundene Wahlen stattfinden – nicht, wenn einzelne Wahlen stattfinden, also sozusagen zwischen den Wahlen, wenn nicht gleichzeitig auch die Ratswahl stattfindet. Die Stimmabnahme liegt im Schnitt bei 8 % wie sonst auch bei den Räten.

Auch da gibt es aber unterschiedliche Muster: Bei den Wahlen mit einer Wechselstimmung oder bei denen es um etwas geht, gibt es im zweiten Wahlgang sehr wohl höhere Stimmenanteile; ich verweise auf Dortmund, Wuppertal und andere Beispiele in diesem Zusammenhang. Die Zahl derjenigen, bei denen es wechselt, wo also der vormals Führenden nicht mehr der Führende ist und nicht zum Bürgermeister gewählt wird, liegt relativ durchgängig bei rund 20 %. Ich finde ehrlich gesagt: Das ist eine ganze Menge.

Die Stimmabnahme bei einer nicht verbundenen Wahl von lediglich im Schnitt 8 bis 9 % würde mich nicht dazu veranlassen, die Stichwahl infrage zu stellen, sondern zwei andere Überlegungen anzustellen. Die eine habe ich genannt, nämlich verbundene und nicht verbundene Wahlen.

Man kann darüber hinaus auch noch eine normative Überlegung anstellen: Sind diejenigen, die im ersten Wahlgang für einen bestimmten Kandidaten gestimmt haben, Stimmvieh, das umverteilt werden kann? – Ich sage: nein. In der Regel ist es so, wenn nach einer Wahl zwei Kandidatinnen oder Kandidaten übrig bleiben, dass diejenigen, die gewählt haben, sich entscheiden, ob sie überhaupt wählen wollen.

Ich glaube, dass eine Menge an Wählerinnen und Wählern – das könnte ich jetzt auch an einzelnen Beispielen aufzeigen; das werden wir im Zweifel zu gegebener Zeit auch noch einmal schriftlich nachreichen, wenn es erforderlich ist, spätestens bis zur Beantragung des Änderungsantrages – sich bewusst der Wahl enthält, weil man gerade keinen dieser beiden Kandidatinnen oder Kandidaten haben will.

Jetzt komme ich noch einmal auf Ihren Hauptargumentationspunkt der Gesamtbeteiligung. Wenn Ihnen die Gesamtbeteiligung so am Herzen liegen würde, hätte ich für Sie einen relativ praktischen Vorschlag: Machen Sie zwei oder auch drei Wochen vor der verbundenen Ratswahl den ersten Wahlgang von Kandidaten und Kandidatinnen zum

Amt des Landrats und des Bürgermeisters. Dann hätten Sie diejenigen, die im ersten Wahlgang mehr als 50 % der Stimmen bekommen haben, mit einer hohen Legitimation allein schon durch die Stimmen. Die Wahrscheinlichkeit, dass es dann bei der verbundenen Wahl zwei oder drei Wochen später zusammen mit der Ratswahl – alle Erhebungen haben das bisher bestätigt – ein deutlich höheres Stimmergebnis geben würde, ist sehr hoch.

Das passt übrigens sehr gut zu der These, die ich in Bezug auf die Landkreise aufgestellt habe: Bei den Landkreisen ist es offensichtlich so, dass das Bewusstsein und die Wichtigkeit des Landrates bzw. der Landrätin offensichtlich nicht so ausgeprägt sind wie bei anderen. Das will ich jetzt nicht weiter erörtern; das bilden nur die Stimmergebnisse ab.

Noch eine letzte Überlegung in meinem ersten Wortbeitrag, wenn Ihnen ausschließlich Wahlbeteiligung und Legitimation einer Einzelperson so wichtig sind. Mehr Demokratie hat zwei Wahlverfahren vorgeschlagen, die Sie auch ausschlagen, um zwei Wahlgänge zu vermeiden, nämlich zum einen die Zustimmungswahl und zum anderen die integrierte Zustimmungsmöglichkeit. Das haben Sie in diesem Zusammenhang nicht einmal erörtert.

Sie haben auch nicht erörtert, was Ihnen Professor Wißmann aufgeschrieben hat, wie Sie die Stellung des Hauptverwaltungsbeamten in diesem Kontext überhaupt sehen und welche Zustimmungslegitimation Sie dafür für erforderlich halten.

Alles in allem kann ich Ihnen nur sagen: Ich glaube, die Bevölkerung ist wesentlich klüger, als in den Papieren suggeriert werden soll. Sie stimmt sehr bewusst im zweiten Wahlgang für ihren Kandidaten oder für ihre Kandidatin ab. Insofern sollten wir die Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger ernst nehmen, die Stichwahl beibehalten und an diesem Wahlsystem nicht herumrütteln.

Stefan Kämmerling (SPD): Wir haben uns selbstverständlich dem Vorschlag angeschlossen, die Themen hintereinander abzuarbeiten, damit es etwas übersichtlicher bleibt. Es muss aber natürlich Folgendes gesagt werden: Es gab einen ersten Änderungsantrag, zu dem eine Sachverständigenanhörung stattgefunden hat, auf den ich ganz gerne eingehen würde sowie auf einige Punkte, die Sachverständige geäußert haben.

Darüber hinaus gibt es einen Änderungsantrag mit einem ausführlichen Begründungsteil, zu dem Sie uns nicht die Gelegenheit geben, eine Anhörung durchzuführen. Deswegen will ich beides inhaltlich auseinanderhalten, weil es zwei unterschiedlich voneinander zu betrachtende Gegenstände sind. Es kommt deshalb von mir gleich zu Ihrer – ich nenne sie mal – nachgereichten Begründung eine weitere Wortmeldung.

Zunächst zum ersten Änderungsantrag. Wir hatten schon bei der Auswertung der Anhörung klargemacht, dass der vorgelegte Änderungsantrag verfassungsrechtlich so nicht haltbar sein würde. In der Auswertungssitzung war die Koalition zu den Hintergründen ihres eigenen Änderungsantrages nicht aussagefähig, und die Landesregierung – das haben wir heute schon einmal gehört – war es aufgrund verschiedener Verhinderungen auch nicht.

Schon beim kurzen Lesen Ihrer neu vorgebrachten Begründungsversuche fällt allerdings auf, dass Sie sich schwerpunktmäßig mit Sachverhalten von Wahlen mit Stichwahlen beschäftigt haben. Professor Bätge schreibt in seiner Stellungnahme auf Seite 21, dass es bei der Beobachtungspflicht des Gesetzgebers aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs – ich zitiere – „auf die normativen und tatsächlichen Verhältnisse in der stichwahllosen Zeit“ ankommt. Auf Seite 21 schreibt er wörtlich – ich zitiere –: „Es sind daher die tatsächlichen und normativen Wahlverhältnisse in einer stichwahllosen Zeit vom Gesetzgeber zu beobachten und zu evaluieren.“

Ihr zwölfseitiger Änderungsantrag geht gerade einmal in zwölf Zeilen auf die stichwahllose Zeit ein. Das wird der von Professor Bätge beschriebenen Anforderung aus der verfassungsgerichtlich festgelegten Beobachtungspflicht wahrscheinlich nur schwerlich gerecht.

Wenn ich substanzielle Ausführungen Ihrerseits zur stichwahllosen Zeit im neuen Änderungsantrag übersehen habe, können Sie mich gerne darauf hinweisen; auf den gehe ich gleich aber noch einmal im Detail mit Zahlen ein.

Mir scheint es eher so zu sein, dass Sie auch nach der Anhörung und der Auswertung noch nicht für sich klar haben, was die Ansprüche an die verfassungsgerichtlich festgelegte Beobachtungspflicht auf der einen und der allgemeinen Begründungslast auf der anderen Seite ausmacht.

So verstehe ich auch die Stellungnahme von Herrn Professor Wißmann, dessen Kontrollfragen Sie zumindest versucht haben abzuarbeiten. Er sagt, dass es eine Beobachtungspflicht und eine Begründungslast gibt. Da aber auch Professor Wißmann dies in seiner schriftlichen Stellungnahme nicht so klar gesagt hat, dass sich seine Kontrollfragen auf die Beobachtungspflicht oder auf die allgemeine Begründungslast beziehen, müssen Sie jetzt dafür einstehen, dass sich Ihre neuen Begründungsversuche tatsächlich auch auf beides beziehen: auf die Beobachtungspflicht und auf die Begründungslast.

Deswegen habe ich insgesamt sechs Fragen, weil ich natürlich den Koalitionsfraktionen die Gelegenheit geben möchte, auf die von mir aufgezeigten fraglichen Punkte zu reagieren. Allerdings richtet sich meine erste Frage gleichzeitig auch an die Landesregierung.

Frage eins. Sind Sie der Ansicht, dass sich die Beobachtungspflicht aus dem Urteil aus dem Jahr 2009, wie Bätge schreibt, auf die stichwahllose Zeit bezieht?

Frage zwei. Wenn Sie das so sähen, wären Sie ernsthaft der Ansicht, dass diese wenigen Zeilen zur stichwahllosen Zeit in Ihrem Begründungsteil dem auch nur annähernd gerecht werden? – Das muss ich in Richtung der Landesregierung natürlich anders formulieren: Wie beurteilen Sie, was der Antragsteller ausgeführt hat?

Das Ganze führt mich dann zu vier weiteren Fragen. Ich bin gerne wieder bereit zu unterbrechen, wenn es zu schnell oder zu viel wird.

Frage drei. Wo haben Sie die Wißmann-Frage danach beantwortet, ob Stichwahlen in Bezirken mit eher hoher oder niedriger Wahlbeteiligung notwendig wurden?

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Genau!)

Frage vier. Wo haben Sie die Wißmann-Frage danach beantwortet, welchen Einfluss es hat, ob der Hauptverwaltungsbeamte mit dem oder getrennt vom Rat gewählt wird?

Frage fünf. Wo haben Sie die Wißmann-Frage danach beantwortet, in wie vielen Fällen durch Wahlempfehlung ausgeschiedener Bewerber neue erfolgreiche Bündnisse geschaffen wurden?

Frage sechs. Wo haben Sie die Wißmann-Frage danach beantwortet, ob die demokratische Legitimation des Hauptverwaltungsbeamten im Verhältnis zur Ratsmehrheit auch dann noch als ausreichend angesehen wird, wenn bei stark diversifiziertem Wahlverhalten Bewerber mit eventuell ca. einem Viertel der abgegebenen Stimmen zum Hauptverwaltungsbeamten gewählt werden?

Soweit bis hierhin. Gleich melde ich mich noch ausführlich zum vor drei Tagen eingereichten Änderungsantrag zu Wort.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich schaue in die Runde und sehe keine weiteren Fragen. Ich bitte erst einmal darum, nach Möglichkeit zu beantworten.

StS Jürgen Mathies (IM): Ich habe im Augenblick eher den Eindruck, dass es hier tatsächlich um den Austausch der politischen Argumente geht und weniger um Fragestellungen, die die Landesregierung zu beantworten hat. Wir haben die Bewertung vorgenommen und als grundsätzliches Ergebnis der Bewertung dargestellt, dass wir mit der Abschaffung der Stichwahl einen rechtskonformen, einen verfassungskonformen Zustand haben.

Ich denke, die Debatte zeigt ja, dass es hier im Kernbereich um Auseinandersetzungen des Gesetzgebers geht. Die Bewertung der Verfassungsmäßigkeit haben wir hinreichend deutlich abgegeben.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Sie dürfen fragen, was Sie wollen, und die Regierung darf antworten, wie sie will. Insoweit kann man sicherlich noch einmal nachhaken.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Ich bin schon beeindruckt, Herr Staatssekretär, dass Sie es für nicht erforderlich halten, die Fragen des Kollegen zu beantworten; das muss ich an der Stelle schon sehr deutlich sagen. Er hat sehr konkrete Fragen gestellt, die zur Abwägung dazugehören. Insofern bitte ich darum, dass sie auch beantwortet werden.

Weil Sie so getan haben, als könnten wir uns zwischen gelber und grüner Marmelade entscheiden, möchte ich sagen: Darum geht es nicht. Es gibt ein Verfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 2008, das sehr klare Anmerkungen dazu macht, unter welchen Bedingungen Politik stattzufinden hat. Unsere Verfassung ist ja nicht irgendeine Empfehlung. Richterrecht gehört zum Verfassungsrecht dazu.

Es sind sehr klare Maßstäbe gegeben worden, dass es auch erforderlich sein muss – nicht nur, dass man es für politisch machbar und durchsetzbar hält, weil man die Mehrheit hat, sondern es gibt auch Maßstäbe, unter denen das stattfinden muss. Wir versuchen zu erörtern, ob das der Fall gewesen ist.

Ich habe einen sehr klaren Vorhalt gemacht, der sich sehr klar auf die Erforderlichkeit der heute anstehenden Entscheidung bezieht. Immerhin hat die Landesregierung von sich aus keine Erforderlichkeit gesehen, die Stichwahl abzuschaffen, denn sonst hätte sie es in ihren Gesetzentwurf hineingeschrieben.

Deswegen will ich auf das zurückkommen, um das es heute geht: Es geht nicht darum, ob man es schöner oder weniger schön findet, sondern bei der Abschaffung der Stichwahl geht es auch darum, ob noch Wahlrechtsgleichheit gegeben ist, die Sie eben für die Wahlkreise reklamiert haben, ob die Bürgerinnen und Bürger noch die Möglichkeit haben, unter den Kandidatinnen und Kandidaten auszuwählen, die sie gerne hätten.

Es ist im Urteil angedeutet, und Sie schreiben es sogar selbst, dass taktisches Verhalten zunehmen wird, weil man davon ausgehen muss, dass eine einzelne Kandidatin oder ein einzelner Kandidat, wenn es eben keine Stichwahl mehr gibt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Leute mit geringeren Stimmanteilen in einzelnen Städten ... Es ist die eine Gefahr, dass es eine gewisse Beliebigkeit gibt, die zu bewerten ist, ob man mit 22 oder 24 % gewählt wird.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob in manchen Städten, in denen es eine gewisse Polarisierung gibt, einzelne Gruppen sagen: Okay, dann kann ich ja sowieso nicht mehr die Kandidatin oder den Kandidaten aufstellen, die oder den man für am besten hält. – Es kann auch sein, dass sich die Kandidatin selbst auf den Weg macht, Unterschriften zu sammeln, weil ohnehin klar ist, dass die Polarisierung dazu führt, dass ohnehin nur noch zwischen zwei Leuten ausgewählt wird.

Das müssen wir abwägen, dazu müssen wir Stellung nehmen, und das müssen wir auch bewerten. Dazu haben wir uns auf den Weg gemacht. Was die Regierungsfraktionen auf den Tisch gelegt haben, ist nicht nur nicht zureichend, sondern dokumentiert eher, dass es keinerlei Anlass gibt, die Stichwahl abzuschaffen, dass Sie keinerlei Bezug auf die Fragen nehmen, die Kollege Kämmerling eben gestellt hat, die er aus der Sachverständigenanhörung mitgenommen hat.

Es gibt auch keinen substanziellen Beleg dafür, dass wir mit der Stichwahl eine höhere Stabilität des Wahlsystems und letztlich eine höhere Stabilität der Räte und der Institutionen vor Ort haben. Unseres Erachtens gerät das vielmehr in Gefahr. Darüber müssen wir reden, und nicht darüber, ob eine Wahl mal so oder mal so ausgegangen ist. Wir brauchen eine substanzielle Herleitung.

Ich habe Ihnen hergeleitet, dass die letzte Wahl im Jahr 2015 – also diejenige, die am kürzesten zurückliegt – den klarsten Beleg für die Stichwahl gibt, selbst wenn man Ihre Maßstäbe anlegt.

Die anderen Maßstäbe, die es alternativ bei dieser Fragestellung gibt, erörtern Sie überhaupt nicht. Ich bitte schon darum, dass wir und auch die Landesregierung uns dazu verhalten.

Henning Höne (FDP): Die bisherige Debatte wie übrigens auch die Anhörung und das vielfach angesprochene Urteil des VGH haben bei der Frage nach der Stichwahl gezeigt, dass der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum hat, sich zwischen unterschiedlichen Bereichen, Modellen und Systemen zu entscheiden.

Wir haben die Anhörung in der letzten Sitzung ausgewertet, aber lassen Sie mich auf folgenden Punkt noch einmal eingehen: Es ist keineswegs so, dass unisono alle eingeladenen Sachverständigen gesagt hätten: Die Abschaffung der Stichwahl ist verfassungswidrig. – Diese Meinung wurde vertreten, aber es wurde ebenso die Meinung vertreten – zum Beispiel von den kommunalen Spitzenverbänden, die ich in verfassungsrechtlichen Fragen für nicht gerade unerfahren halte und die sich damit intensiv beschäftigt haben –, dass man die Stichwahl natürlich abschaffen kann.

Es gab aber auch Sachverständige, die gesagt haben: Natürlich geht das; es muss dann aber eben ausreichend begründet werden. – Ich sagte eingangs in der Debatte zum Verfahren schon, dass es sich dabei um einen der Punkte handelt, die wir aus der Anhörung aufgegriffen haben.

Wenn also vom Grundsatz her rechtlich beides geht – und wir hatten in NRW sowohl Wahlen mit als auch ohne Stichwahl –, halte ich es doch für wichtig festzustellen, dass man das natürlich auch politisch diskutieren und entscheiden muss, so die entsprechende Begründung da ist.

Diejenigen, die insbesondere für die Beibehaltung der Stichwahl sind, führen die Legitimation an. Das ist auch in der Anhörung immer wieder angesprochen worden; dazu gab es viele Fragen und viele Äußerungen.

Mit Blick auf die Zahlen kommen wir zu anderen Ergebnissen. Es waren zuletzt fast 100 Stichwahlen. Wenn die absoluten Stimmen um fast 450.000 bzw. fast 15 Prozentpunkte zurückgehen, handelt es sich um ein Zeichen, das man nicht einfach ignorieren darf. Das zeigt sich entsprechend auch über den Zeitverlauf: Oberbürgermeisterwahl 1999 mit noch fast 45 % Wahlbeteiligung, im Jahr 2015 31 % Wahlbeteiligung. Für die Landräte sind die Zahlen sehr ähnlich.

Bei einer deutlich zurückgehenden Wahlbeteiligung in Summe – das haben wir hier noch einmal aufgezeigt – kann man nicht von einer höheren Legitimation durch eine Stichwahl sprechen. Dabei habe ich noch nicht einmal die Einzelfälle genommen, auf die ich zum Teil auch in der Aktuellen Stunde hingewiesen habe, bei denen im zweiten Wahlgang jemand mit weniger absoluten Stimmen ins Amt gewählt wurde, als der Erstplatzierte im ersten Wahlgang hatte. In Verknüpfung zu meinem Wortbeitrag zu den Wahlkreisen glaube ich, dass das schon am Verständnis und an der Akzeptanz bei den Wählerinnen und Wählern nagt.

Noch einmal: Es waren 98 Stichwahlen. Man konnte sich das also bei fast 100 Stichwahlen genau anschauen über das ganze Land hinweg. Von einer höheren Legitimation zu sprechen, wenn die Wahlbeteiligung so zurückgeht, halte ich für sachlich nicht korrekt. Insofern haben wir entsprechend beantragt und bleiben dabei. Darüber hinaus darf ich auf das Statement des Kollegen Dr. Geerlings eingangs dieser Sitzung bzw. natürlich auf den Änderungsantrag selbst verweisen.

(Zuruf von Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE])

Stefan Kämmerling (SPD): Nicht alle in der FDP sind der Meinung, dass das, was Sie hier heute durchprügeln wollen, eine gute Idee wäre. Ich sehe hier gerade eine Veröffentlichung von gestern, wo ein geschätzter Kollege aus der Fraktion der FDP nach einer Ratssitzung mitteilt, dass er jetzt ein Mandat seines Rates hat und daran arbeiten wird, dass in Düsseldorf das System der Ranglistenwahl umgesetzt wird. Das verwirrt mich komplett: Das wird gestern oder vorgestern kommuniziert, heute haben wir die entsprechende Ausschusssitzung, und jetzt sagt das Ratsmitglied: Wir setzen das Ranglistenmodell um. – Das finde ich interessant, aber das soll jetzt nicht das Thema sein.

Ich darf mich noch einmal mit folgenden Punkten einbringen. Herr Staatssekretär, ich habe die Fragen vier bis sechs gerade durchaus so formuliert, dass man sie so verstehen kann, dass sie sich darauf beziehen, wie sich Abgeordnete miteinander auseinandersetzen. Daher stelle ich für mich fest – das müssen die Kolleginnen und Kollegen der Koalitionsfraktionen auch überhaupt nicht –: Sie haben auf keine meiner Fragen geantwortet. Das müssen Sie nicht.

Ich stelle nur für mich fest: Damit bleiben die Fragen, wo Sie das beantwortet haben, offen. Ich beantworte sie einfach mal selbst so: Ich habe es nicht gefunden, Sie haben es nicht beantwortet. Sie haben heute auch nicht versucht, das zu widerlegen.

Davon abgesehen, dass Sie selbstverständlich entscheiden, was Sie antworten, Herr Staatssekretär, und ich, was ich frage – das ist völlig klar –, gestehe ich Ihnen das bei den Fragen vier bis sechs zu.

Bei Frage eins bin ich völlig anderer Meinung als Sie und will das auch begründen. Ich habe die Frage gestellt: Sind Sie der Ansicht, dass sich die Beobachtungspflicht aus dem Urteil aus dem Jahr 2009 so, wie Professor Bätge es schreibt, auf die stichwahllose Zeit bezieht? – Das ist eine verfassungsrelevante Frage. Sie vertreten heute den Verfassungsminister des Landes Nordrhein-Westfalen.

Bei den anderen fünf Punkten dürfen Sie jetzt wieder sagen, dass Sie dazu nicht sagen – auch das muss ich akzeptieren, möchte Sie aber darauf hinweisen: Sie müssen ein solches Gesetz irgendwann verkünden, und Ihnen ist bekannt, dass Sie nur Gesetze, von denen Sie die Auffassung vertreten, dass sie verfassungskonform sind, verkünden dürfen. Daher muss ich Ihnen doch als Vertreter des Verfassungsministers die Frage nach der Beobachtungspflicht mit Bezug auf die stichwahllose Zeit stellen können. Ich bitte Sie noch einmal, die Frage zu beantworten.

StS Jürgen Mathies (IM): Ich bedaure, dass ich damit vielleicht einen falschen Eindruck vermittelt habe. Wir werden diese Frage beantworten. Genau zu diesem einen Punkt möchte ich Herrn Schellen darum bitten mitzuteilen, welche Erkenntnisse dazu vorliegen.

LMR Wolfgang Schellen (IM): Ich habe die Entscheidung damals so verstanden, dass das Verfassungsgericht erwartet, dass der Gesetzgeber vor Veränderungen –

gerade im Wahlrecht, das sich ja letztlich auf Grundrechte zurückführt – eine Beobachtungspflicht hat, was die tatsächliche Entwicklung angeht. Ich habe es immer so verstanden, dass sich das nicht nur auf die stichwahllose Zeit bezieht, also auf die Zeit um 2009 herum, sondern auch auf spätere Zeiträume.

Wenn man jetzt die gesetzliche Lage im Wahlrecht verändern will, muss der Gesetzgeber eigentlich den gesamten Zeitraum, der hier relevant ist, ins Auge fassen und bewerten. Ich glaube, das findet hier auch statt.

(Zuruf von der CDU: Ja, genau! – Stefan Kämmerling [SPD]: Okay, das ist beantwortet!)

Jochen Ott (SPD): Da es um eine substanzielle Abwägung geht, haben wir jetzt eine Frage beantwortet bekommen. Ich würde sagen, die anderen hat der Vertreter des Verfassungsministers als nicht verfassungsmäßige Fragen, sondern als rein politische bewertet. Auch das haben wir zur Kenntnis genommen.

Dann möchte ich nur auf einen Punkt politisch antworten, den Herrn Mostofizadeh ausgeführt hat: In dem Moment, in dem ein Wahlergebnis mit 25 % zum Gewinn der Wahl zum Hauptverwaltungsbeamten führt, der dann gegenüber seinem Rat auch durchsetzungsstark sein soll, stellt sich die Frage, ob das bei einem solchen Stimmergebnis tatsächlich den Anforderungen genügt, die in der Anhörung an vielen Stellen deutlich gemacht worden sind. Reicht das also am Ende aus, um tatsächlich den nötigen Rückhalt für einen Hauptverwaltungsbeamten mit nach der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen besonderen Befugnissen ausgestattet gegenüber seinem Rat zu gewährleisten?

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Soll darauf geantwortet werden?

StS Jürgen Mathies (IM): Herr Abgeordneter Ott, ich glaube, die Zahlen sind Ihnen jedenfalls teilweise schon dargelegt worden. Ich kann gerne noch einmal die Gründe darlegen, weshalb intern jedenfalls festgestellt wird, dass wir eine hinreichende demokratische Legitimation von Hauptverwaltungsbeamten mit einem Wahlgang erreichen.

Bei der letzten Hauptverwaltungsbeamtenwahl ohne Stichwahl im Jahr 2009 hatte nur wenige der gewählten, nämlich 32 von 406 oder knapp 8 %, ein Ergebnis von weniger als 40 %.

Die Zahl durchgeführter Stichwahlen ist – in das wurde schon erörtert – rückläufig: 1999 waren es 131 Stichwahlen, 2004 112. In den Jahren von 2011 bis 2015 fand in lediglich 23 % aller Wahlen, nämlich in 98 von 426 Fällen, eine Stichwahl statt. Bei 75 von 98 Stichwahlen – das sind knapp 77 % – haben Bewerber und Bewerberinnen gewonnen, die bereits bei der Hauptwahl die meisten Stimmen errungen hatten. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen betrug zuletzt nur noch 31,5 %.

Das sind noch einmal die Gründe, was die Bewertung angeht, dass nämlich die Wahl auch beim Wegfall der Stichwahl eine hinreichende demokratische Legitimation aufweist.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Das verstehe ich jetzt überhaupt nicht mehr! – Jochen Ott [SPD]: Kein Zusammenhang zur Frage!)

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Dann machen wir es mal andersherum. Das Gericht hat meines Erachtens ziemlich klar aufgeschrieben: 2009 durftet ihr das machen, aber ihr müsst genau gucken. – Von allen Juristen, die sich in der Sachverständigenanhörung geäußert haben, und auch vom ehemaligen Verfassungsgerichtspräsidenten ist geäußert worden: Es spricht alles gegen die Abschaffung der Stichwahl sowohl normativ als auch mit Blick auf die Zahlen.

Lassen wir einmal weg, ob das dagegenspricht oder nicht: Hinzu kommt, dass es auch erforderlich sein muss. Die schreiben auch hinein: Man ändert ein Wahlrecht nicht nur, weil sich die Mehrheiten im Landtag geändert haben. – Dazu habe ich von der Landesregierung noch gar nichts gehört. Sie retten sich immer darüber: Wir glauben, dass es in Ordnung ist, wenn man es insgesamt abstrakt machen könnte. – Aber auf die Frage, ob das zur Erreichung des Ziels erforderlich ist, sind Sie nicht eingegangen und die Kollegen auch nicht.

Man kann jetzt nicht mehr von der Nummer runter, dass man unbedingt die Stichwahl abschaffen will. Aber auch mit den Instrumenten, die es sonst gäbe ... Ich habe Ihnen sehr konkrete Vorschläge gemacht, die es auch noch gibt. Die Wahlbeteiligung ist immer dann am höchsten, wenn verbundene Wahlen stattfinden. Dafür brauchen Sie gar nichts zu machen; es reicht, in die Statistik zu schauen, um das festzustellen.

Wenn es wirklich das tragende Argument wäre, dass man eine hohe Wahlbeteiligung braucht, um eine hohe Legitimation sicherzustellen ... Das stelle ich übrigens durchaus infrage, weil es einfach unterschiedliche Ebenen gibt, bei denen wir eine unterschiedliche Beteiligung sehen, und die Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen hat trotz Polarisierung noch immer unter höherer Beteiligung stattgefunden als die Präsidentenwahl in den Vereinigten Staaten. Insofern haben wir kein Legitimationsproblem.

Es müssen aber auch andere Instrumente geprüft werden. Wir reden nicht darüber, ob es schöner ist oder nicht. Wenn wir nur einen Wahlgang machen, geht es konkret darum, ob wir Demokratie abbauen und dadurch die Entmündigung der Bürgerinnen und Bürger betreiben, dass wir ihnen nicht die Möglichkeit geben, in einem zweiten Wahlgang noch einmal eine Entscheidung zu treffen über die Verbliebenen, um eine absolute Mehrheit zu erreichen.

Das ist doch der Fakt, über den wir reden müssen. Das tun Sie überhaupt nicht, sondern sagen nur: Wir machen ein bisschen Statistik – im Übrigen falsch, wie ich Ihnen nachgewiesen habe, mit falschen Grundannahmen, von denen Sie ausgehen. Sie gehen aber überhaupt nicht auf die Fragestellungen ein: Können wir es anders herstellen? Müssen wir es möglicherweise zu einem anderen Zeitpunkt machen?

Ich trage Ihnen das nicht nur deswegen so ausführlich vor, weil ich der Meinung bin, dass Sie inhaltlich auf dem falschen Weg sind. Wir haben uns bei der Sperrklausel sehr viel Mühe bei der Begründung und anderen Punkten gegeben. Wir haben unter anderem, wie ich finde, zu Recht behauptet, dass es eine Zersplitterung der Räte und

eine hohe Belastung der Stadträtinnen und Stadträte gibt. Wir haben auch versucht, das nachzuweisen.

Das Verfassungsgericht aber – da baut sich ein Stein auf den anderen – wird prüfen müssen – die sind viel klüger als ich –, ob die Wege richtig, erforderlich, angemessen und auch zielgerichtet sind. Mit dem Häufchen, was Sie hier auf den Tisch legen, werden Sie vermutlich Schiffbruch erleiden.

(Zuruf von Christian Dahm [SPD])

Ich möchte noch einen letzten Punkt anmerken, der mir wirklich wichtig ist; Herr Vorsitzender, ich durchbreche ein bisschen die Systematik. Wir haben die kommunalen Spitzenverbände gefragt, wie viele ungereimte Fälle es bei der Identifizierung von Wahlberechtigten gegeben hat. Herr Kuhn sagte: Es gab keinen Fall. Der Gesetzgeber soll sich bitte um die Dinge kümmern, die auch zu regeln sind, und nicht um Sachen, die nicht zu regeln sind.

Das zieht sich wie ein roter Faden durch den Änderungsantrag, leider auch durch den Gesetzentwurf: Wir machen Dinge zu einem Zeitpunkt, an dem sie nicht in Ordnung sind. Wir überfordern die Kommunen und bringen die Rechtmäßigkeit des Wahlergebnisses auch bei der Wahlkreiseinteilung unnötig in Gefahr.

Deswegen kann ich nur dringend raten: Ziehen Sie diesen Antrag zurück. Lassen Sie uns gemeinsam einen Änderungsantrag zum Vermummungsverbot – so möchte ich es einmal nennen – machen. Dann hätten wir hier ein sauberes Verfahren, und dann kann man das Gesetz auch verabschieden. Ansonsten bringen wir sowohl die Kommunen als auch uns hier in große Schwierigkeiten.

Jochen Ott (SPD): Herr Mathies hat auf meine Frage nach dem Hauptverwaltungsbeamten und die 25 %, die mit Blick auf die Ergebnisse der Wahlen von 2009 und 2010 eventuell möglich sind, geantwortet. Ich stelle fest: Auch die Landesregierung hat die Entwicklung Parteiensystem anscheinend nicht zur Kenntnis genommen. In der Anhörung war das ein großer Bestandteil, weil darauf hingewiesen wurde, dass eine Zersplitterung der Räte und mehr Parteien natürlich dazu führen, dass bei einem Wahlgang eben tatsächlich mit 25 % oder weniger ein Hauptverwaltungsbeamter gewählt werden könnte.

Stefan Kämmerling (SPD): Ich hatte eben schon angekündigt, dass ich es aus meiner Sicht in zwei Schritten betrachten muss, denn beim einen Änderungsantrag gab man uns die Gelegenheit, Sachverständige zu hören. Bei dem, was Sie uns vor drei Tagen übermittelt haben – darüber hatten wir heute Morgen eine intensive Auseinandersetzung –, haben wir diese Möglichkeiten nicht, das heißt, meine Rolle als Abgeordneter – das darf ich auch für meine Kolleginnen und Kollegen in der Fraktion sagen – in der Opposition wahrzunehmen.

Auch die Rolle der Opposition ist in unserem Bundesland wichtig; ich glaube, davor haben wir auch alle Respekt. Drei Tage sind sehr wenig. Sie haben sechseinhalb Wochen gehabt. Es ist ein umfangreiches Papier. Wir haben trotzdem versucht, unserer

Aufgabe nachzukommen, und sind der Meinung, dass man uns mehr Zeit und externen Sachverstand hätte zugestehen sollen, aber das ist heute mit Mehrheit entschieden worden. Daher nur einige kurze Ausführungen zu offensichtlichen Fehlern in Ihrer Begründung, die in den drei Tagen Prüfung möglich waren.

Die Kernaussage der Begründung Ihres erneuten Änderungsantrags ist in der Zusammenfassung auf Seite 11 zu sehen. Da heißt es – ich zitiere –:

„Zwar konnte in 70 von 98 Stichwahlen ein Stimmenzuwachs bei den in der Stichwahl erfolgreichen Kandidatinnen und Kandidaten festgestellt werden, der allerdings in mehr als der Hälfte der Fälle dem Sieger des ersten Wahlgangs auch in der Stichwahl zum Sieg verhalf. Insgesamt gaben die Wählerinnen und Wähler den 198 Kandidatinnen und Kandidaten im ersten Wahlgang 3.253.557 Stimmen. In der Stichwahl erhielten Sie dagegen nur noch 2.816.843 Stimmen. Damit ist ein Rückgang der Stimmenzahl für die Kandidatinnen und Kandidaten von 436.644 Stimmen oder 13,42 % in der Stichwahl zu verzeichnen.“

Es wurde somit eine Betrachtung aller Wählerstimmen über alle Wahlen auf die beiden im ersten Wahlgang obsiegenden Bewerber vorgenommen. Macht man dies, kommt man in der Tat zu diesem Ergebnis. Inhaltlich stimmen die Zahlen somit in diesem Punkt in der Vorlage.

Allerdings wird in der vorangegangenen Argumentation in Drucksache 17/5639 immer zwischen Landratswahlen und Oberbürgermeister- bzw. Bürgermeisterwahlen unterschieden. Nimmt man diese Differenzierung hier ebenfalls vor, ergibt sich folgendes Bild: Bei den neun betrachteten Landratswahlen von 2013 bis 2015 – das betrifft die Kreise Rhein-Erft-Kreis, Märkischer Kreis, Kreis Minden-Lübbecke, Kreis Recklinghausen, Rhein-Sieg-Kreis, Kreis Siegen-Wittgenstein, Kreis Wesel, Kreis Euskirchen, Kreis Lippe sowie die Wahl in der Städteregion Aachen – sind im ersten Wahlgang 1.425.556 und in der Stichwahl 899.888 Stimmen auf die zwei in die Stichwahl gehenden Kandidaten entfallen. Somit wurden rund 37 % weniger Stimmen in der Stichwahl abgegeben.

In den betrachteten 88 Bürgermeister- und Oberbürgermeisterwahlen hingegen wurden in der Stichwahl in absoluten Zahlen sogar mehr Stimmen auf die beiden im ersten Wahlgang obsiegenden Bewerber abgegeben als im ersten Wahlgang. Im ersten Wahlgang wurden nämlich auf die beiden besten Bewerber 1.828.001 Stimmen abgegeben, im zweiten Wahlgang sogar 1.916.665 Stimmen, mithin 5 % mehr. Das zeigt deutlich, dass das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an der Wahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister auch in der Stichwahl sehr hoch ist.

Bei der Landratswahl ist aus unserer Sicht zudem zu berücksichtigen, dass es sich bei dieser Wahl originär nicht um eine isolierte Wahl handelt, da diese in der Regel immer mit der Bürgermeisterwahl zusammen stattfindet. Die Landratswahlen profitieren somit von einem Mitnahmeeffekt durch die Bürgermeisterwahl. Der Bürgermeister ist deutlich näher am Bürger als der Landrat. Die Motivation, hier auch zur Stichwahl zugehen, ist somit größer als beim Landrat.

Ein besonders starker Rückgang bei der Wahlbeteiligung lässt sich bei der Landratswahl im Rhein-Erft-Kreis am 22. September 2013 von 69 % auf 32 % beobachten. Dieser Rückgang erscheint besonders dramatisch; allerdings fand am 22. September 2013 auch die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag statt. Bei Bundestagswahlen liegt die Wahlbeteiligung stets deutlich über der Wahlbeteiligung bei Landratswahlen. Diese Wahl muss somit aus unserer Sicht bei der Betrachtung völlig außen vor bleiben.

Dass die Wahlbeteiligung bei den Bürgermeisterstichwahlen höher war als im ersten Wahlgang, muss CDU und FDP auch bewusst gewesen sein. Ich zitiere in diesem Zusammenhang den Absatz auf Seite 11 oben:

„Bei den untersuchten 98 Stichwahlen ist ein deutlicher Rückgang der Wahlbeteiligung zu verzeichnen. Bei den Stichwahlen zur Oberbürgermeisterin/zum Oberbürgermeister lag die Wahlbeteiligung 1999 noch bei 44,96 %, 2014 sank sie auf 33,93 %, 2015 waren nur noch 31,82 % zu verzeichnen. Eine ähnliche Entwicklung ist bei den Stichwahlen zur Landrätin/zum Landrat festzustellen. 1999 lag die Wahlbeteiligung bei 42,81 %, 2014 bei 24,99 % und 2015 bei 31,57 %.

Die Bündelung der Wahlentscheidung auf einen einzigen Wahltermin bei der Kommunalwahl am 30.08.2009 zeigte eine Wahlbeteiligung von 49,03 % bei den Wahlen zur Oberbürgermeisterin/zum Oberbürgermeister und 55,24 % bei den Wahlen zur Landrätin/zum Landrat.“

Hier ist ausdrücklich von Oberbürgermeister- und Landratswahlen die Rede. Die Bürgermeisterwahlen werden hier ganz offensichtlich nicht erwähnt, denn diese würden die Argumentation eben gerade nicht stützen. In der Vorlage werden die Zahlen aus unserer Sicht so ausdifferenziert, dass es jeweils passt, denn zur Ehrlichkeit würde es dazugehören, hier auch klarzustellen, dass bei den Bürgermeisterwahlen – nicht Oberbürgermeisterwahlen – das Verhältnis dann noch deutlicher zugunsten der Stichwahl ausfallen würde.

Inhaltlich falsch ist in diesem Ansatz auch, dass sich 198 Kandidatinnen und Kandidaten der Stichwahl stellen mussten; tatsächlich sind es nur 196 Kandidatinnen und Kandidaten gewesen: Zehn Landratswahlen plus 88 Bürgermeisterwahlen à zwei Kandidaten sind 196 und nicht 198 Kandidatinnen und Kandidaten, wie in Ihrer Begründung.

Auf Seite 9 der Vorlage heißt es – ich zitiere –:

„In den 41 weiteren Stichwahlen war ein Rückgang der Wahlbeteiligung zwischen 9 und 1 Prozentpunkten zu verzeichnen.“

Dies ist ebenfalls dem Grunde nach richtig, aber nicht ehrlich. Der weitaus überwiegende Teil der Rückgänge bei der Wahlbeteiligung liegt im Bereich von 1 bis 3 % und nicht, wie angedeutet, im Bereich von 9 % und dürfte damit im Bereich der statistisch nicht relevanten Schwankungen liegen.

Auf Seite 8 Ihrer Begründung heißt es weiter für die Wahlen im Jahr 2014 – ich zitiere –:

„Mit einem Minus von 19,4 Prozentpunkten wurde die größte Differenz in Leichlingen gemessen, den geringsten Rückgang verzeichnete die Stadt Herford mit einem Minus von 13 Prozentpunkten.“

Diese Zahl von 13 Prozentpunkten können wir nicht nachvollziehen. Ein Blick auf die Wahlanalyse in Datteln mit 11,09, Höxter mit 7,95, Kirchhundem mit 7,25, Marl mit 12,61, Overath mit 10,67 und Soest mit 11,27 Prozentpunkten Unterschied zeigt, dass die Aussage, der geringste Rückgang sei mit 13 Prozentpunkten in der Stadt Herford zu verzeichnen, fraglich ist. Die durchschnittliche Abweichung lag nur bei 8 Prozentpunkten, und in deutlich mehr als der Hälfte der Stichwahlen, nämlich 50 von 88 Ober- bzw. Bürgermeisterstichwahlen, lag die Abweichung zwischen erstem und zweitem Wahlgang sogar deutlich darunter.

Bei einer ausdifferenzierten Betrachtung kommt man allenfalls zu dem Ergebnis, dass die Stichwahl für die Landratswahlen aufgrund der sinkenden Wahlbeteiligung fraglich ist. Keinesfalls kann sie aber für die Ober- bzw. Bürgermeisterwahl infrage zu stellen sein, denn selbst bei einer gemeinsamen Betrachtung aller Ober- und Bürgermeisterstichwahlen im Betrachtungszeitraum kommt man zu dem Ergebnis, dass die beiden im ersten Wahlgang obsiegenden Bewerber im Schnitt in der Stichwahl zusammen auf sich mehr Stimmen vereinigen konnten, als dies noch im ersten Wahlgang der Fall war – und dies trotz sinkender Wahlbeteiligung.

Alleine die hier aufgeworfenen offenkundigen Ungereimtheiten und auch Fehler machen es dringend notwendig, Ihren Änderungsantrag in einer zweiten Anhörung mit Sachverständigen noch einmal zu diskutieren. Ich bin darüber empört, dass Sie das nicht zulassen möchten. Ich bitte um Verständnis dafür, dass ich in meiner Auswertung sehr an der Oberfläche geblieben bin.

Die Auswirkungen, die die Änderungen am Kommunalwahlgesetz für 396 Gemeinden und Städte und über 18 Millionen Menschen, die hier wohnen, haben, machen es aus meiner Sicht erforderlich, sich mit Ihren Begründungen ausführlicher auseinanderzusetzen, als mir das in drei Tagen möglich war.

Ich habe versucht, mit meinen Kollegen unserer Rolle als Opposition nachzukommen. Das war der Versuch, der in seiner Oberflächlichkeit anders nicht möglich war. Damit habe ich unsere Position, wie das in drei Tagen geht, zu Ihrem Änderungsantrag dargestellt.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Ich würde gerne eine Frage präzisieren. Es sind natürlich die Wahlhelfer nicht die Wahlberechtigten. Ich möchte die Landesregierung ganz konkret fragen: Teilen Sie auch dort die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände, dass es bei den letzten Kommunalwahlen keine Probleme mit der Identifizierbarkeit von Wahlhelferinnen und Wahlhelfern gegeben hat und insofern, wie Herr Kuhn das gefordert hat, diese Regelung überflüssig ist?

LMR Wolfgang Schellen (IM): Ich habe die Frage richtig verstanden: Identifizierbarkeit von Wahlhelferinnen und Wahlhelfern?

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Sie schreiben ja vor, dass das Verhüllungsverbot gelten müsse und dass die bisherige rechtliche Festlegung im Kommunalwahlgesetz nicht ausreicht, denn sonst müssten Sie die Änderung ja nicht vornehmen!)

– Wir sprechen über ein Verhüllungsverbot für die Mitglieder von Wahlorganen; das ist richtig. Das haben wir im Rahmen der Harmonisierung mit dem Bundesrecht in unseren Entwurf aufgenommen.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Ich habe eine andere Frage gestellt!)

– Dann bitte noch einmal.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Wie viele Fälle hat es bei den letzten Kommunalwahlen gegeben, die zu einem Problem wurden?)

– Dazu gibt es keine Berichterstattung. Wir haben diese Rechtsänderung in den Regierungsentwurf aufgenommen, um etwaigen Problemen in der Praxis vorzubeugen.

Vorsitzender Hans-Willi Körfges: Ich schaue noch einmal in die Runde und sehe zu dem Tagesordnungspunkt insgesamt keine Wortmeldungen mehr. Dann kommen wir zum Abschluss der Beratungen.

Ich darf überschlägig zunächst einmal zusammenfassen; dann gehen wir in die Abstimmungen, zunächst über die Änderungsanträge.

Wir haben uns heute mit den Änderungsanträgen der AfD-Fraktion sowie der Fraktionen von CDU und FDP beschäftigt. Bevor wir in die Abstimmung gehen, möchte ich Ihnen die Voten der mitberatenden Ausschüsse mitteilen. Der Hauptausschuss hat gestern getagt; er hat die Änderungsanträge Drucksachen 17/5613 und 17/5614 abgelehnt. Der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP Drucksache 17/5082 ist mit den Stimmen von CDU und FDP angenommen worden. Das Gleiche gilt für den Änderungsantrag Drucksache 17/5639. Der so geänderte Änderungsantrag Drucksache 17/4305 ist dann ebenfalls mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die übrigen Fraktionen angenommen worden. Der so geänderte Gesetzentwurf wurde ebenfalls mit diesem Stimmverhältnis angenommen.

Das vorweggeschickt, liebe Kolleginnen und Kollegen, darf ich jetzt abstimmen lassen, zunächst über den Änderungsantrag der AfD-Fraktion Drucksache 17/5613. Wer möchte dem zustimmen? – Das ist die AfD-Fraktion. Wer stimmt dagegen? – Das sind alle anderen Fraktionen. Damit ist der Antrag abgelehnt.

Der Ausschuss lehnt den Antrag Drucksache 17/5613 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der AfD-Fraktion ab.

Zweitens lasse ich abstimmen über den Änderungsantrag der AfD-Fraktion Drucksache 17/5614. Wer möchte dem zustimmen? – Das ist die AfD-Fraktion. Wer stimmt dagegen? – Das sind alle anderen Fraktionen. Damit ist der Antrag abgelehnt.

Der Ausschuss lehnt den Antrag Drucksache 17/5614 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der AfD-Fraktion ab.

Dann stimmen wir über den Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP Drucksache 17/5082 ab. Wer möchte diesem Änderungsantrag zustimmen? – Wer stimmt dagegen? – Dann ist das mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der übrigen Fraktionen angenommen.

Der Ausschuss nimmt den Antrag Drucksache 17/5082 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD an.

Dann stimmen wir viertens über den Änderungsantrag Drucksache 17/5639 der Fraktionen von CDU und FDP ab. Wer möchte dem Antrag zustimmen? – CDU und FDP. Wer stimmt dagegen? – Das sind die übrigen Fraktionen. Damit ist der Antrag angenommen.

Der Ausschuss nimmt den Antrag Drucksache 17/5639 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD an.

Wir stimmen dann fünftens über den so geänderten Änderungsantrag Drucksache 17/4305 ab. Wer dem zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. – Das sind wiederum die Fraktionen von CDU und FDP. Wer möchte dagegenstimmen? – Das sind die übrigen Fraktionen.

Der Ausschuss nimmt den so geänderten Antrag Drucksache 17/4305 mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD an.

Dann stimmen wir abschließend über den so geänderten Gesetzentwurf ab. Wer dem zustimmen möchte, den bitte ich um das Handzeichen. – Das sind CDU und FDP. Wer stimmt dagegen? – Das sind SPD, Bündnis 90 /Die Grünen und AfD.

Sodann empfiehlt der Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen von CDU und FDP gegen die Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD, den so geänderten Gesetzentwurf Drucksache 17/3776 anzunehmen.

Bevor ich den Tagesordnungspunkt schließe, gebe ich noch einen Hinweis mit Blick auf die anstehende Plenarberatung; ich habe das kurz mit dem Sitzungsdokumentarischen Dienst abgestimmt. Ich möchte darum bitten, dass der Audioauszug zu diesem Tagesordnungspunkt sowie die Diskussion zur Tagesordnung zur Vorbereitung auf die Plenardebatte den Fraktionen zur Verfügung gestellt wird, weil wir es sicherlich nicht schaffen werden, bis dahin ein Wortprotokoll zur Verfügung zu stellen.