

Herrn Präsidenten
Eckhard Uhlenberg MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Dr. Marco Kuhn, LKT NRW
Tel.-Durchwahl: 0211.300491.300
Fax-Durchwahl: 0211.300491.5300
E-Mail: kuhn@lkt-nrw.de

Dr. Manfred Wienand, Städtetag NRW
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.199
Fax-Durchwahl: 0221.3771.179
E-Mail: manfred.wienand@staedtetag.de

Hans-Gerd von Lennep, StGB NRW
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.223
Fax-Durchwahl: 0211.4587.292
E-Mail: hg.vonlennep@kommunen-in-nrw.de

per E-Mail

Aktenzeichen: 10.20.00 Ku/Schm

Datum: 11.03.2011

**Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE zur Einleitung von Abwahlverfahren von
Bürgermeistern und Landräten durch Bürgerbegehren (LT-Drs. 15/465)
Gesetzentwurf der Landesregierung zur Wiedereinführung der Stichwahl (LT-Drs.
15/975)**

Ihr Schreiben vom 09.02.2011

Sehr geehrter Herr Uhlenberg,

wir bedanken uns für die Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik zu den vorgenannten Gesetzentwürfen. Zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung nehmen wir zu jenen Gesetzentwürfen in Orientierung an den jeweiligen Fragenkatalogen gerne wie folgt Stellung:

I. Gesetzentwurf zur Einleitung von Abwahlverfahren von Bürgermeister und Landräten durch Bürgerbegehren

Allgemeine Auswirkungen auf die kommunale Demokratie

Soweit die Möglichkeit zur Einleitung von Abwahlverfahren von Hauptverwaltungsbeamten durch Bürgerbegehren unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht wird, kann darin ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Demokratie liegen. Allerdings nur dann, wenn – anders als im vorliegenden Gesetzentwurf – Einleitung und Durchführung eines Abwahlverfahrens an bestimmte Mindestvoraussetzungen gebunden werden, um zu verhindern, dass politische (Sach-) Diskussionen rasch auf Personaldiskussionen verengt werden und die Abwahl oder zumindest die Drohung mit einer solchen zum alltäglichen Mittel der politischen Auseinandersetzung wird. Eine solche Entwicklung würde die kommunale Demokratie nachhaltig schädigen.

Erforderlichkeit einer Gesamtbetrachtung

Wie in einer ersten Einschätzung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände unter dem 25.01.2011 bereits verdeutlicht, setzt die gesetzliche Eröffnung der Möglichkeit zur Einleitung von Abwahlverfahren von Hauptverwaltungsbeamten durch Bürgerbegehren eine Gesamtbetrachtung voraus, in deren Rahmen die damit verbundenen politischen wie (verfassungs-) rechtlichen Fragestellungen geklärt und die jeweiligen gegenläufigen Interessen abgewogen werden. Dass dem vorliegenden Gesetzentwurf eine solche Gesamtbetrachtung zugrunde liegt, ist für uns nicht ersichtlich. Stattdessen soll aus Anlass eines bestimmten Einzelfalls eine gesetzliche Regelung getroffen werden, die die Einleitung eines Abwahlverfahrens mehr oder minder voraussetzungslos durch ein Bürgerbegehren ermöglicht. Ein solches Vorgehen begegnet erheblichen Bedenken.

Im Rahmen der noch ausstehenden Gesamtbetrachtung sollte beispielsweise erwogen werden, einem Hauptverwaltungsbeamten einen selbstbestimmten Rücktritt (Entlassung auf Verlangen mit der Folge des Eintritts in den Ruhestand) zu ermöglichen, zumal sich durch eine solche Regelung manche Konfliktsituation entschärfen ließe. Denn nach geltendem Recht führt ein vorzeitiges Ausscheiden von Hauptverwaltungsbeamten aus dem Amt – etwa, weil politische Gründe einen Rücktritt nahelegen – zu erheblichen Nachteilen für die Betroffenen. Versorgungsansprüche entstehen in einem solchen Fall nicht (vgl. § 4 Abs. 2 BeamtVG) und unter Umständen sind sogar bereits entstandene Ansprüche aus früheren Beamtenverhältnissen gefährdet. Schon eine öffentliche Diskussion darüber, ob Betroffene infolgedessen davon abgehalten werden, in einer entsprechenden Situation persönliche Konsequenzen zu ziehen, halten wir für unerträglich und für unvereinbar mit dem Ansehen herausgehobener öffentlicher Ämter. Die gesetzliche Einräumung der Möglichkeit zu einem selbstbestimmten Rücktritt sollte deshalb unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen in Betracht gezogen werden.

Abwahl im Verhältnis zur Direktwahl

Die erstmals mit der Kommunalwahl 1999 durchgeführte Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten durch die Bürgerschaft hat sich bewährt. Die Stellung der (Ober-) Bürgermeister und Landräte hat durch die Direktwahl und die damit verbundene unmittelbare demokratische Legitimation eine zusätzliche Stärkung erfahren. Insofern bestehen im Grundsatz keine Bedenken, wenn direkt gewählte Hauptverwaltungsbeamte per Bürgerentscheid auch wieder abgewählt werden können. Entscheidend ist aber, unter welchen Voraussetzungen diese Möglichkeit eröffnet wird. Unter diesem Gesichtspunkt können wir die weitgehend voraussetzungslose Einleitung eines Abwahlverfahrens wie auch die eigentliche Abstimmung ohne Mindestquorum, die der in Frage stehende Gesetzentwurf vorsieht, keinesfalls mittragen.

(Mindest-) Quoren

Es entspricht den Grundsätzen der (relativen) Mehrheitswahl, dass für die Wahl eines Hauptverwaltungsbeamten bei mehreren Wahlvorschlägen gemäß §§ 65 Abs. 1 GO NRW, 44 Abs. 1 KrO NRW keine Quoren gelten (anders im Falle eines einzigen Wahlvorschlags, vgl. § 46 c Abs. 2 Satz 3 KWahlG). Daraus folgt indes nicht, dass auch für die etwaige Einleitung eines Abwahlverfahrens auf ein Quorum verzichtet werden könnte. Abgesehen davon, dass die Einleitung eines Abwahlverfahrens rechtssystematisch von der Wahl eines Hauptverwaltungsbeamten getrennt zu betrachten ist, ist in der Sache zu befürchten, dass

die voraussetzungslose Einleitung eines Abwahlverfahrens wie auch die eigentliche Abstimmung ohne Mindestquorum zu einer Verkürzung der politischen (Sach-) Diskussion auf eine (öffentlichkeitswirksame) Personaldiskussion führen wird. Insofern droht, dass die Abwahl eines amtierenden Amtsinhabers zum üblichen Mittel der tagespolitischen Auseinandersetzung wird. Das durchaus hohe Ansehen kommunaler Hauptverwaltungsbeamter würde dadurch empfindlich geschmälert. Und verschärfend käme hinzu, dass in Ermangelung eines Mindestquorums für die eigentliche Abstimmung insbesondere im Falle einer niedrigen Beteiligung schon eine geringe Zahl von Bürgern ausreichen würde, um einen Hauptverwaltungsbeamten abzuwählen, was nicht nur das hohe Maß an demokratischer Legitimation, das urgewählten Hauptverwaltungsbeamten durch das geltende Kommunalverfassungsrecht zuerkannt wird, in Frage stellen würde. Zudem würde ein Amtsinhaber gegenüber unsachlich motivierten, aber vergleichsweise einfach herbeizuführenden Abwahlentscheidungen schutzlos gestellt. Die Festlegung eines Mindestquorums ist deshalb sowohl für die Einleitung als auch für die tatsächliche Abwahl eines Hauptverwaltungsbeamten unabdingbar.

Vertrauensverhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamten sowie zwischen Bürgerschaft und Hauptverwaltungsbeamten

Das seit dem Jahre 2000 geltende Recht setzt in §§ 66 GO NRW, 45 KrO NRW für die Abwahl von (Ober-) Bürgermeistern und Landräten vergleichsweise hohe Hürden. Erst wenn das Vertrauensverhältnis zwischen Kommunalvertretung und Hauptverwaltungsbeamtem so nachhaltig gestört ist, dass eine Grundlage für eine weitere Zusammenarbeit bis zum eigentlichen Ablauf der Amtszeit nicht mehr gefunden werden kann, soll die Möglichkeit der Einleitung eines Abwahlverfahrens eröffnet sein. Insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung der Kontinuität des Verwaltungshandelns halten wir diese Regelungen für sachgerecht.

Eine Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bürgerschaft und Hauptverwaltungsbeamtem mag ebenfalls die Einleitung eines Abwahlverfahrens rechtfertigen können. Jedoch genügt hierfür nicht jede, irgendwie geartete Störung. Vorschnellen Personaldiskussionen muss ebenso vorgebeugt werden wie der Gefahr, dass die Abwahl zum üblichen Mittel der tagespolitischen Auseinandersetzung wird. Konkret erfordert dies die Bewertung einer Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen Bevölkerung und Hauptverwaltungsbeamtem anhand belastbarer und transparenter Kriterien. Da für uns keine qualitativ-inhaltlichen Kriterien ersichtlich sind, die diesem Anspruch gerecht werden könnten, bliebe allein die Vorgabe eines entsprechend hohen Quorums für die Einleitung eines Abwahlverfahrens und die eigentliche Abstimmung über die Abwahl.

Auswirkungen auf tagespolitische Diskussionen

Wie bereits ausgeführt, ist zu befürchten, dass die voraussetzungslose Einleitung von Abwahlverfahren die politische Auseinandersetzung auf eine (öffentlichkeitswirksame) Personaldiskussion verengt und die Abwahl eines amtierenden Amtsinhabers zum üblichen Mittel der tagespolitischen Auseinandersetzung wird. Zugleich droht, dass Abwahlentscheidungen aufgrund vorübergehender Stimmungen getroffen werden. Im Ergebnis würde eine solche Personalisierung der Kommunalpolitik zu Lasten einer sachorientierten Aufgabenwahrnehmung gehen. Insofern ist zu befürchten, dass nicht nur die unvoreingenommene Klärung von Sachfragen erschwert wird, sondern notwendige, aber unpopuläre Entscheidungen überhaupt nicht mehr getroffen werden.

„Wahlverdrossenheit“ bei Kommunalwahlen

„Wahlverdrossenheit“ bzw. eine geringe Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen ist nicht monokausal erklärbar, sondern auf eine Reihe von Ursachen zurückzuführen. Wer die so verstandene Wahlverdrossenheit verringern will, muss vorrangig an diesen Ursachen ansetzen. Dass die Möglichkeit der Abwahl eines Hauptverwaltungsbeamten geeignet wäre, die Wahlverdrossenheit bei Kommunalwahlen nachhaltig zu verringern, ist für uns nicht ersichtlich. Im Gegenteil, die zu befürchtende Personalisierung als Mittel der tagespolitischen Auseinandersetzung würde unseres Erachtens die Wahlverdrossenheit eher noch verschärfen.

Regelungen anderer Bundesländer

Die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen anderer Bundesländer sind uns nicht im Detail bekannt. Soweit sie eine Abwahl durch die Bürgerschaft vorsehen, bedarf es jedenfalls durchweg einer Mehrheit der Stimmen für die Abwahl, wobei eine jeweils unterschiedlich hohe Mindestzahl von wahlberechtigten Bürgern für die Abwahl gestimmt haben muss. Sofern auch die Einleitung eines Abwahlverfahrens in einzelnen Bundesländern – wenn überhaupt – durch ein Bürgerbegehren erfolgen kann, ist dies ebenfalls an bestimmte Mindestquoten gebunden.

II. Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl

Die Stichwahl wurde mit Änderungsgesetz zum Kommunalwahlgesetz vom 09.10.2007 abgeschafft. Seither wurde erst eine Bürgermeister- und Landratswahl ohne Stichwahl am 30.08.2009 durchgeführt. Wir möchten daher der Beantwortung des zugesandten Fragenkatalogs unser Fazit dahingehend voranstellen, dass wir in Anbetracht dieses kurzen Zeitraumes keine Beurteilungsgrundlage für eine erneute Änderung des Kommunalwahlgesetzes sehen. Wir befürworten daher, die Entwicklungen zunächst einmal zu beobachten, bevor das Kommunalwahlgesetz eine erneute Überprüfung erfährt. In diesem Sinne spricht sich derzeit auch eine deutliche Mehrheit der Hauptverwaltungsbeamten im Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW gegen die Wiedereinführung der Stichwahl aus.

Hilfsweise wird seitens des Landkreistages NRW für den Fall, dass die Stichwahl entgegen des vorstehenden Votums doch eingeführt werden sollte, angeregt, sie von einem bestimmten Mindestquorum im ersten Wahlgang abhängig zu machen und nur dann durchzuführen, wenn der Abstand zwischen den beiden erstplatzierten Kandidaten in einem überschaubaren Rahmen bleibt.

Dagegen ist das Meinungsbild innerhalb der Mitglieder des Städtetages NRW nicht einheitlich. Vor dem Hintergrund der Aussage des Verfassungsgerichtshofes NRW im Normenkontrollverfahren 2009 wird allerdings eine unmittelbare Notwendigkeit zur Wiedereinführung der Stichwahl letztlich als nicht begründbar angesehen.

Demokratische Legitimation

Der Verfassungsgerichtshof NRW hat mit Urteil vom 26.05.2009 entschieden, dass der Wegfall der Stichwahl bei den Bürgermeister- und Landratswahlen verfassungsgemäß ist. Die im Kommunalwahlgesetz NRW geregelte Direktwahl der Bürgermeister/innen und Landräte in einem Wahlgang mit relativer Mehrheit verletze keine Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates. Der Wegfall der Stichwahl trage auf der Basis der vom Landesgesetzgeber zugrunde gelegten tatsächlichen und normativen Grundlagen dem Erfordernis demokratischer Legitimation ausreichend Rechnung. Der Gesetzgeber sei lediglich gehalten, die Wahlverhältnisse daraufhin im Blick zu behalten, ob das bestehende Wahlsystem den erforderlichen Gehalt an demokratischer Legitimation auch zukünftig vermitteln könne.

Die letzte Bürgermeister- und Landratswahl im Jahr 2009 hat nicht zu der Erkenntnis geführt, dass die ohne Stichwahl gewählten Hauptverwaltungsbeamten im Vergleich zu den vorhergehenden Wahlen eine geringere demokratische Legitimation besitzen. Im Falle der Beibehaltung der Stichwahl hätten 23 % der Städte, Gemeinden und Kreise eine Stichwahl durchführen müssen. 93 % der Bürgermeister/innen und Landräte erhielten mehr als 40 %, 89 % mehr als 45 % der gültigen Stimmen. Nur 7 % der Gewählten erhielten unter 40 % der Wählerstimmen. Diese Zahlen sprechen unserer Auffassung nach nicht für einen Mangel an demokratischer Legitimation der gewählten Bürgermeister und Landräte. Die Erfahrungen aus den früheren Bürgermeister- und Landratswahlen, bei denen die Wahlbeteiligung bei der Stichwahl im Verhältnis zum ersten Wahlgang in der Regel niedriger war, lassen keinen Schluss dahingehend zu, dass die Wiedereinführung der Stichwahl zu einer größeren demokratischen Legitimation führen würde.

Vor- und Nachteile der Wiedereinführung der Stichwahl

Die Wiedereinführung der Stichwahl verbessert möglicherweise die Chancengleichheit der Bewerber kleinerer Parteien bzw. parteiloser Kandidaten im Verhältnis zu denen größerer Parteien sowie die von Neulingen im Verhältnis zu Amtsinhabern. Denn die Parteien/Gruppierungen, deren Bewerber nicht in die Stichwahl gelangen, können dann bei der Stichwahl eine neue Empfehlung an die Wähler abgeben. Auch die Wähler erhalten durch die Stichwahl die Möglichkeit einer erneuten Stimmabgabe zugunsten des Bewerbers, den sie für den besseren der verbleibenden Kandidaten halten.

Als weiterer Vorteil könnte ins Feld geführt werden, dass Wahlen für andere höchste politische Ämter, z. B. die des Bundeskanzlers bzw. die des Ministerpräsidenten, auch eine Stichwahl vorsehen. Die Bürgermeister und Landräte werden jedoch von der Bürgerschaft gewählt und nicht vom Parlament. Die Erfahrungen aus den vergangenen Wahlen haben gezeigt, dass die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen eher zurückgeht und eine höhere demokratische Legitimation nicht erkennbar ist. Um die erforderliche Beurteilungsgrundlage zu erlangen, müssten aus unserer Sicht weitere Wahlen abgewartet werden.

Gegen die Wiedereinführung der Stichwahl spricht insbesondere der erhöhte Verwaltungs- und Kostenaufwand für die Kommunen, die die Wahlen durchführen müssen. Dieser Aufwand ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Erfahrungen aus den vergangenen und zukünftigen Wahlen eine erneute Änderung des Wahlsystems nahelegen. Die hierfür erforderliche Datenlage ist derzeit aus unserer Sicht nicht vorhanden.

Aufwand und Kosten für die Kommunen

Die Wiedereinführung der Stichwahl würde für die Kommunen einen erheblichen Aufwand für die Organisation und Durchführung einer zusätzlichen Wahl bedeuten, die mit zusätzlichen Personal- und Verwaltungskosten sowie Kosten für den Druck zusätzlicher Stimmzettel, Portokosten für den Versand und Aufwendungen für die Wahlhelfer verbunden ist. Hinzu kommt, dass sich die Gewinnung von Wahlhelfern in der Vergangenheit immer dann als besonders schwierig erwiesen hat, wenn in einem Jahr mehrere Wahlen stattfanden.

Vor Wiedereinführung der Stichwahl wäre aus unserer Sicht eine valide Kostenschätzung anzustellen, die in die Entscheidung über eine erneute Änderung des Rechtsrahmens für die Bürgermeister- und Landratswahl einfließen sollte. Eine solche Schätzung ist durchaus möglich. So könnte auf die Erkenntnisse der Wahl 2004 zurückgegriffen werden, bei der in 112 Städten, Kreisen und Gemeinden Stichwahlen stattfanden. Nach Einschätzungen aus den Kommunen wäre - hochgerechnet auf das Land NRW - von Kosten in Höhe von 4,2 Millionen Euro im Minimum auszugehen, die durch die Wiedereinführung der Stichwahl den Kommunen entstehen würden. In Anbetracht der desolaten Situation der kommunalen Haushalte wäre vor Wiedereinführung der Stichwahl aus unserer Sicht eine Kostenanalyse vorzunehmen, die in die Abwägung mit den Gründen, die für die Rückkehr zur früheren Rechtslage sprechen, einfließen müsste.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Manfred Wienand
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-
Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-
Westfalen



Hans-Gerd von Lennep
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen