

**Ausschuß für Kommunalpolitik**

**Protokoll**

31. Sitzung (nicht öffentlich)

19. Mai 1993

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.00 Uhr bis 14.30 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Dr. Twenhöven (CDU)

Stenographin: Zinner

**Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

Seite

**1 Wahlrechtsänderungsgesetz**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/5113

in Verbindung damit

**Artikel II - Änderung des Kommunalwahlgesetzes -  
des Ersten Selbstverwaltungsentwicklungsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.  
Drucksache 11/2741

sowie

**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/1811

Der Ausschuß diskutiert über die eingebrachten Änderungsanträge.

Wortlaut der Änderungsanträge und Ergebnis der Abstimmungen  
siehe Beschlußempfehlung Drucksache 11/5486.

## **2 Finanzierung der Übergangsheime für Aussiedler und Asylbewerber**

Antrag der Fraktion der CDU  
Drucksache 11/4821

Über diesen Tagesordnungspunkt wird nur abgestimmt, da dies bei der Behandlung in der letzten Sitzung versäumt worden ist.

Der Antrag wird mit den Stimmen der SPD gegen die Stimmen der CDU, des Vertreters der F.D.P. und der Vertreterin der GRÜNEN abgelehnt.

## **3 Gesetz zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (StrWÄndG)**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU  
Drucksache 11/4909

Da ein interfraktioneller Antrag zu diesem Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht werden soll, verzichtet der Ausschuß auf Vorschlag des Abgeordneten Wilmbusse (SPD) im Vertrauen darauf, daß der federführende Verkehrsausschuß die kommunalen Belange berücksichtigt, auf die Mitberatung.

- kein Diskussionsprotokoll -

**4 Erweiterte Belegungsrechte für einkommensschwache Haushalte**

Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/5026

Der Ausschuß kommt überein, die Beratung aufzunehmen, wenn der vom federführenden Ausschuß vom zuständigen Ministerium angeforderte Bericht vorliegt.

**5 Gestaltung der differenzierten Kreisumlage gemäß § 45 Abs. 4 Kreisordnung NW**

Vorlage 11/2113

9

Mit der Maßgabe, daß der letzte Satz der Ziffer 2 der Vorlage geändert wird, nimmt der Ausschuß die Vorlage zur Kenntnis (bei Enthaltung der Vertreterin der GRÜNEN).

**6 Haushaltssicherung in der Gemeinde Blankenheim -  
Gewährung einer zusätzlichen Bedarfszuweisung**

Vorlage 11/2170

11

Der Ausschuß spricht sich für die Zuweisung aus.

Er stimmt der Vorlage einstimmig zu (bei Abwesenheit der Vertreterin der GRÜNEN).

**7 Verschiedenes**

- |   |    |
|---|----|
| a) SPD-Unterbezirk Euskirchen zu den Abwasserkosten - Artikel im "Kölner Stadt-Anzeiger" über die Haltung des Ausschusses | 14 |
| b) Vorsitzender Dr. Twenhöven zu Sitzungsgeldern  | 15 |
| c) Abgeordneter Ruppert (F.D.P.) zu Korruption in kommunalen Behörden   | 15 |

**Nächste Sitzung: 16. Juni 1993**

\* \* \*

**Aus der Diskussion****1 Wahlrechtsänderungsgesetz**

Gesetzentwurf der Landesregierung  
Drucksache 11/5113

in Verbindung damit

**Artikel II - Änderung des Kommunalwahlgesetzes -  
des Ersten Selbstverwaltungsentwicklungsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der F.D.P.  
Drucksache 11/2741

sowie

**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN  
Drucksache 11/1811

**Abgeordneter Wirtz (SPD)** legt dar, zur Diskussion stünden die zwei großen Themen Einführung des Kumulierens und Panaschierens und Einführung der Urwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters.

Das Kumulieren und Panaschieren wolle die SPD-Fraktion prüfen und darüber sowie über die unterschiedliche Ausgestaltung dieses Wahlsystems mit der Basis diskutieren. Da die Absicht bestehe, die nächste Kommunal- und die Bundestagswahl zusammenzulegen, halte sie die Einführung des Kumulierens und Panaschierens zu diesem Zeitpunkt für nicht besonders glücklich. Er bitte die Oppositionsfraktionen, der SPD-Fraktion die Gelegenheit einzuräumen, innerhalb der Partei über diese grundsätzlichen Fragen zu diskutieren.

Mit der beantragten Einführung der Urwahl des Bürgermeisters über das Kommunalwahlgesetz mache die CDU-Fraktion seines Erachtens den zweiten Schritt vor dem

ersten. Die Frage, ob der Bürgermeister hauptamtlich sein und direkt gewählt werden solle, sei in erster Linie aber eine der Ausgestaltung des kommunalen Verfassungsrechts und damit der Regelung in der Gemeindeordnung.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** hebt hervor, die Gemeindeordnung sei in sich ein Ganzes. Sie und das kommunale Wahlrecht seien im Grunde die zwei Seiten einer Medaille. Wer deshalb die Gemeindeordnung reformieren wolle, müsse dies insgesamt tun. Die CDU-Fraktion sei dazu bereit.

Die Fraktionen hätten sich geeinigt, die Behandlung beider Komplexe aus formalen und zeitlichen Gründen zu trennen. Zum kommunalen Wahlrecht habe die CDU schon 1991 in einem Positionspapier vier Forderungen aufgestellt, um den direkten Einfluß des Bürgers zu stärken:

1. Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters.
2. Einführung des Instrumentes Kumulieren und Panaschieren, womit der Bürger, die Basis, mehr Einfluß darauf habe, welche Kandidaten in den Rat kämen.
3. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; diese Forderung werde im Gesetzentwurf der Landesregierung erfüllt.
4. Stärkung der Bezirks- und Ortsteile.

Die CDU-Fraktion beantrage folgerichtig heute zum Thema kommunales Wahlrecht die zwei Aspekte, die zum Wahlrecht gehörten, im Gesetzentwurf der Landesregierung aber fehlten, nämlich die Einführung der Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters und des Kumulierens und Panaschierens in Nordrhein-Westfalen.

Er sei gerade aus Mecklenburg-Vorpommern zurückgekehrt und könne berichten, daß dort nach dem relativ einfachen niedersächsischen System kumuliert und panaschiert werde. In Rheinland-Pfalz sei ebenfalls erst das einfache System dieses Wahlverfahrens, bei der nächsten Wahl dann die weiterentwickelte Variante durchgeführt worden. So könnte auch in Nordrhein-Westfalen vorgegangen werden.

Die CDU-Fraktion sei nach intensiver Diskussion zu dem Ergebnis gekommen, daß die Vergabe von nur drei Stimmen keine zufriedenstellende Lösung sei; damit wären die Auswahlmöglichkeiten zu gering. Ihrer Ansicht nach sollte der Bürger dreimal maximal drei Stimmen verteilen können.

Sie habe sich ferner dazu durchgerungen, Wahlbereiche in einer sehr großen Spannweite einzurichten, so daß vor Ort in hohem Maße freiwillig entschieden werden könne, wie der Stadt- oder Gemeinderat aussehen solle.

Sie bestehe auf der Urwahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters. Zusammen mit Kumulieren und Panaschieren sei dies gerade in einer Zeit, in der immer mehr Bürger fühlten, bei Personenwahlen zu wenig Einfluß zu haben, wichtig. Der Bürger habe somit die Möglichkeit, den Chef der Verwaltung, welcher zuständig sei und die politische Verantwortung trage, direkt zu wählen und darüber mitzubestimmen, wer tatsächlich in den Rat einziehe, wobei er seine Stimmen auf verschiedene Parteien und Wählergruppen verteilen könne.

Die Politiker verlangten am Wahltag von den Bürgern, ihnen zu vertrauen und ihre Stimme zu geben. Es sei deshalb wichtig, daß möglichst bald auch die Politiker in Nordrhein-Westfalen den Bürgern zutrauten, klug genug zu sein, auch bei Personenwahlen diejenige Person zu wählen, die die Geschicke der Stadt richtig leiten könne.

Er erklärt sich damit einverstanden, über den Antrag seiner Fraktion in cumulo abzustimmen; denn die Diskussion über Details lohne nur, wenn die SPD-Fraktion den Antrag nicht von vornherein ablehne.

**Abgeordneter Ruppert (F.D.P.)** schickt voraus, die Tatsache, daß die Mehrheitsfraktion zwei Änderungsvorschläge zum Gesetzentwurf der Landesregierung eingebracht habe, beweise, daß in einzelnen Punkten Bedenken angebracht seien. Die F.D.P.-Fraktion habe darüber hinaus nach wie vor Bedenken dagegen, daß die nächste Bundestags- und die Kommunalwahl gleichzeitig durchgeführt würden, wobei bei der einen Umschläge, bei der anderen keine verwendet würden.

Die Änderung des Kommunalwahlrechts sei elementarer Bestandteil der Änderungen der Kommunalverfassung insgesamt. Ziel sei neben einer besseren Organisation der Kommunalverwaltung die stärkere Beteiligung der Bürger über Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zu den Wahlen gehöre die Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters als Chef der Verwaltung ebenso wie die Ausweitung der Möglichkeiten der Bürger, auf die Kandidatenauswahl Einfluß zu nehmen, und zwar durch das Kumulieren und Panaschieren. Darüber, wie viele Stimmen der Bürger dafür zur Verfügung haben solle, lasse die F.D.P.-Fraktion mit sich reden.

Mit dem Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion zur Direktwahl des Bürgermeisters stimme er überein. Dasselbe gelte für den Vorschlag, daß im ersten Wahlgang nur die

absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen zählen solle; wenn diese nicht erreicht werde, solle im zweiten Wahlgang eine Stichwahl stattfinden. Keinen Gefallen finde er hingegen an der vorgeschlagenen Einteilung in Wahlbereiche, da der Wähler dadurch nur auf einen begrenzten Teil der zu Wählenden Einfluß nehmen könne, nämlich nur auf diejenigen Kandidaten, die in seinem Wohngebiet aufgestellt worden seien. Dieses Verfahren sei dem bisherigen zu ähnlich. Dies sei im übrigen eine Schwäche auch des Landtagswahlrechts.

Die F.D.P.-Fraktion werde diese Ziele, die in ihrem Entwurf eines Selbstverwaltungsentwicklungsgesetzes enthalten seien, unabhängig vom Ergebnis der heutigen Beratung und der Abstimmung im Plenum über das Kommunalwahlgesetz weiterverfolgen; dies entspreche nur der Logik der Zusammenhänge.

Sie vertrete seit langem die Auffassung, daß das d'Hondtsche Auszählungssystem nicht geeignet sei, bei der Mandatsvergabe Chancengleichheit einzuräumen, sondern die kleineren Parteien massiv benachteiligen könne. Dieses System werde dann auch bei der Bildung von Ausschüssen bis hin zu der von Kommissionen angewandt.

Hauptpunkt sei aber die Stärkung der Bürgerbeteiligung. Hier sei die F.D.P.-Fraktion zwar nicht in Details, aber doch in der großen Zielsetzung mit dem Vorschlag der CDU-Fraktion einig. Es werde sich zeigen, daß die anderen Oppositionsfraktionen ähnliches verfolgten.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** äußert, auch für die GRÜNEN sei die Kommunalverfassung ein in sich geschlossenes komplexes Gebilde, aus dem nicht bestimmte Bereiche herausgegriffen werden könnten und über sie entschieden werden könne. Deshalb sei es unlogisch, über die Direktwahl des Bürgermeisters ein Volksbegehren durchführen zu wollen, wie es die CDU-Fraktion beabsichtige. Hier müßte dann auch über ein Gegengewicht zu der sehr starken Person des direkt gewählten Bürgermeisters entschieden werden.

Für ihre Fraktion liege der Schwerpunkt auf der Stärkung der demokratischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger. Sie sei für deren erhebliche Erweiterung durch Bürgerantrag und Bürgerbegehren in der Gemeindeordnung selbst und vor allem und prinzipiell für das Kumulieren und Panaschieren. Diesbezüglich gehe ihnen der Vorschlag der CDU-Fraktion nicht weit genug, dreimal drei Stimmen seien zu wenig, denn erfahrungsgemäß würden die Namen, die die Liste anführten, häufiger angekreuzt. Wenn nur so wenige Stimmen vergeben werden könnten, werde nicht zu erreichen sein, daß sich andere Konstellationen innerhalb der Parteien bildeten. Zur



Anwendung kommen sollte daher die reine Form des Kumulierens und Panaschierens. Die CDU-Fraktion sollte überlegen, ob das von ihr angestrebte Volksbegehren nicht die Frage des Kumulierens und Panaschierens zum Gegenstand haben sollte. Dieses System verschaffte dem Bürger erheblich mehr demokratische Teilhabe.

Für logisch halte sie, daß die CDU-Fraktion die mit der Direktwahl des Bürgermeisters verbundenen Änderungen bereits bei der Diskussion über das Kommunalwahlgesetz einbringe; dies sei der richtige Zeitpunkt, darüber abzustimmen.

Zum Gesetzentwurf ihrer Fraktion merkt sie an, sie habe versäumt, die Wahlkreise und Direktmandate, die es gegenwärtig gebe, einzufordern. Im übrigen beantrage sie die Einführung des Kumulierens und Panaschierens in der ausgeprägten Form.

Sodann wird der Vorschlag, das Kumulieren und Panaschieren einzuführen, mit den Stimmen der SPD gegen die Stimmen der CDU, des Vertreters der F.D.P. und der Vertreterin der GRÜNEN abgelehnt.

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN wird mit den Stimmen der SPD und des Vertreters der F.D.P. gegen die Stimme der Vertreterin der GRÜNEN bei Enthaltung der CDU abgelehnt.

Der Vorschlag Direktwahl des Bürgermeisters wird mit den Stimmen der SPD und der Vertreterin der GRÜNEN gegen die Stimmen der CDU und des Vertreters der F.D.P. abgelehnt.

Artikel II des Entwurfs eines Ersten Selbstverwaltungsentwicklungsgesetzes der Fraktion der F.D.P. wird mit den Stimmen der SPD gegen die Stimmen des Vertreters der F.D.P. und der CDU bei Enthaltung der Vertreterin der GRÜNEN abgelehnt.

#### Änderungsantrag der Fraktion der CDU

**Abgeordneter Leifert (CDU)** erklärt, die wesentlichen Punkte seien nun mit Mehrheit abgeschmettert worden, übrig bleibe einzig der Vorschlag, daß die Gemeinden und Kreise ihre Vertretungskörperschaften freiwillig verkleinern können sollten. Die Vertreter des Städte- und Gemeindebundes und des Landkreistages hätten in der Anhörung entsprechende Wünsche geäußert.

**Abgeordneter Marmulla (SPD)** betont, er wende sich gegen den Ausdruck "abgeschmettert". Bekanntlich seien auch in der CDU-Fraktion diese Punkte sehr umstritten gewesen, weshalb die vorgetragene Position kaum als geschlossene Meinung angesehen werden könnte.

**Abgeordneter Leifert (CDU)** hält dagegen, die Wortwahl müsse jedem Abgeordneten selbst überlassen bleiben. - In der CDU-Fraktion sei über die genannten Punkte sehr lange und umfangreich diskutiert worden. Die Abstimmung habe kein einstimmiges Ergebnis erbracht, wie dies auch bei der SPD-Fraktion nicht der Fall gewesen sei, alle Abgeordneten der CDU-Fraktion im kommunalpolitischen Ausschuß hätten jedoch übereingestimmt.

#### Zu II 9 b) des Änderungsantrags

**Abgeordneter Leifert (CDU)** zitiert die vorgeschlagene Ergänzung und fügt hinzu, die Tatsache, daß die Zahl der gewählten Vertreter gerade sein müsse, habe mit der Direktwahl des Bürgermeisters zu tun.

Die Zahl, um die zu verringern wäre, müßte für kleinere Gemeinderäte 4 sein, für größere müßte die Marge erhöht werden. Hier sei ein redaktioneller Fehler unterlaufen.

#### Änderungsantrag der Fraktion der SPD

##### Zu § 11

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** bezeichnet die Formulierung des § 11 Abs. 2 als problematisch. Nach ihrem Rechtsverständnis dürfe die Entscheidung, ob eine Person unrechtmäßig Abgeordnete sei, nicht Sache des Parlaments sein. Der Schaden, der entstünde, wenn sich das Parlament getäuscht hätte und der entsprechenden Person gerichtlich ihr Status bestätigt würde, wäre vermutlich größer, als würde die betreffende Person weiter an der Arbeit des Parlaments teilnehmen. Ein Parlament könne auch keine einstweilige Anordnung aufheben, wie es in § 11 Abs. 3 vorgeschlagen werde. Hier werde die Kompetenz des Gerichts mit der des Parlaments vermischt.

Ausschuß für Kommunalpolitik  
31. Sitzung

19.05.1993  
zi-mj

**Abgeordneter Leifert (CDU)** äußert ebenfalls Bedenken, ob über die Mitwirkung eines Mitglieds des Landtags in dessen Gremien, von dem sich herausgestellt habe, daß es diesen Status unrechtmäßig habe, bis zur Rechtskraft der Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit entschieden werden dürfe. Gewählt sei gewählt.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** merkt an, daß der Innenminister zu diesem Problem schriftlich gehört worden sei.

**Abgeordneter Wirtz (SPD)** legt dar, die vorgeschlagene Regelung werde sowohl im Bundestag als auch in anderen Ländern praktiziert. Er bitte zu bedenken, daß eine unrechtmäßig gewählte oder durch Wahlfälschungen in ein Parlament gekommene Person unter Umständen das Zünglein an der Waage sein könne. Welche Auswirkungen sich zeitigen könnten, wenn über eine solche Person eine bestimmte Partei an der Willensbildung in einem Parlament beteiligt werde, habe sich im Kreistag Recklinghausen gezeigt. Es habe sehr lange gedauert, bis rechtskräftig entschieden worden sei, daß Wahlmanipulation vorliege und die entsprechende Person aus dem Parlament auszuscheiden habe. In der Zwischenzeit hätten die Republikaner eindeutig mit Politik gemacht.

**Abgeordneter Marmulla (SPD)** fügt hinzu, inklusive Fraktionszuschüsse habe den Kreis Recklinghausen diese Sache 250 000 DM gekostet, vom Ärger ganz zu schweigen. SPD, CDU und GRÜNE hätten in diesem Fall an einem Strang gezogen, nur die Juristen hätten für ihre Entscheidung drei Jahre und einen Monat gebraucht.

**Ministerialdirigent Engel (Innenministerium)** äußert, es handle sich bei dieser Bestimmung auch um einen Teil Reparatur von - allerdings nur im Ausnahmefall - sehr lästigen Wahlanfechtungsverfahren, die verkürzt werden sollten. Man müsse aber die Kautelen, die das Innenministerium den Abgeordneten in der Stellungnahme vom 6. Mai 1993 gegenüber der Präsidentin mitgeteilt habe, vor Augen haben.

Jede Entscheidung nach dem neuen § 11 stehe unter verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Aufgrund einer Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit käme es in keinem Parlament zur Bevormundung durch eine einzelne Partei. Bei der Reparaturmaßnahme werde nicht der Abgeordnetenstatus angekränkt, sondern es werde lediglich die Teilnahme an der Arbeit des Landtags zeitweilig ausgesetzt. Der Status selbst hänge von der rechtskräftigen Entscheidung ab.

Über eine vergleichbare Regelung verfüge nicht nur der Bundestag, sondern zum Beispiel auch das Land Baden-Württemberg. Dort sei das Quorum ein Zehntel, in der vorgeschlagenen Formulierung sei das "dickere" Quorum ein Viertel gewählt worden.

**Abgeordnete Höhn (GRÜNE)** sagt, für sie sei entscheidend, wer die schwierigen Fälle heile. Der Landtag könne nur die Ungültigkeit der Wahl feststellen, letztlich entscheiden, ob das Mandat rechtmäßig vergeben worden sei, könne nur das Gericht. Wenn der Landtag nun entsprechende Konsequenzen beschließen und damit der Entscheidung des Gerichts vorgreifen könnte, übernehme er die Zuständigkeit des Gerichts. Dies bedeute, daß das Gesetz über den Verfassungsgerichtshof geändert werden müßte; das Verfassungsgericht müßte nicht nur über die Beschwerden, sondern auch über die Rechtmäßigkeit der einstweiligen Anordnung entscheiden. Die Regelung in Baden-Württemberg enthalte dasselbe Problem.

**Abgeordneter Wilmbusse (SPD)** erläutert, die Feststellung, ob eine Wahl ordnungsgemäß verlaufen sei, sei immer Sache des Parlaments. Wenn bei einer Wahl nicht alles mit rechten Dingen zugegangen sei, müsse es versuchen, nach Möglichkeit mit rechtsstaatlichen Mitteln aus dem Dilemma herauszukommen.

Das vorgeschlagene Verfahren sichere seines Erachtens im weitestmöglichen Umfang die Rechte auch des Betroffenen. Dies gehe aus den Absätzen 2 und 3 hervor. Wenn der Landtag eine Entscheidung nach Abs. 2 treffe, bedeute dies noch keine Aberkennung des Mandats, er versage der betroffenen Person damit die Teilnahme. Gleichzeitig könne die betroffene Person nach Abs. 3 das Gericht anrufen, und dieses stelle fest, ob der Landtag zu Recht gehandelt habe.

Die Entscheidung, ob die betreffende Person während der Dauer des Gerichtsverfahrens an der Arbeit des Parlaments teilnehme, werde dem Verfassungsgericht damit letztlich wieder überantwortet. Bei jedem anderen Verfahren würde dieses Ergebnis nicht erzielt. Er halte diesen Vorschlag für praktikabel und plädiere dafür, ihm zu folgen.

**Ministerialdirigent Engel (Innenministerium)** ergänzt, die Regelung beruhe auf einem Vorschlag, den die Präsidentin des Landtags in das laufende Gesetzgebungsvorhaben gegeben habe. Im übrigen sei die Regelung Baden-Württembergs und des Bundes, wie aus der forensischen Praxis geschlossen werden könne, durch die Jahre völlig unangefochten gewesen.