

2 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD,
der Fraktion der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 16/9795

Ausschussprotokoll 16/1139

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Wir haben zu dem Gesetzentwurf eine Anhörung durchgeführt, die wir heute auswerten wollen. Es ist also noch keine Abstimmung vorgesehen. Diese soll voraussichtlich in der Juni-Sitzung erfolgen. Aber die Aussprache zur Anhörung eröffne ich hiermit. Gibt es Wortmeldungen? – Herr Mostofizadeh.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Die Anhörung hat meines Erachtens gezeigt, dass der Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU und Grünen sehr wohl ins Schwarze trifft. Sehr viele oder alle Aspekte, die in dem Gesetzentwurf in unterschiedlicher Weise von den Sachverständigen geschildert worden sind, wurden gewürdigt. Ich werde gleich einige Zitate bringen. Insofern ist nicht nur die Begründung, sondern der Gesetzestext als solcher gewürdigt worden und wurde für richtig und für geeignet, um das Ziel zu erreichen.

Ich kündige heute schon einmal an, dass wir einen Hinweis aufnehmen werden. Es gibt entsprechende Beschlüsse in den drei Fraktionen und wird zu den Bezirksvertretungen zu einem Änderungsantrag kommen. Dort soll keine zusätzliche Sperrklausel enthalten sein soll. Dazu wird es eine Änderung geben. Ursprünglich ging es darum, allen Gruppierungen, die 5 % erreicht haben, mindestens ein Mandat zukommen zu lassen. Das möchten wir weiterhin so festgestellt wissen. Dazu gibt es einen Änderungsantrag, den wir heute aber noch nicht vorlegen, da wir heute nicht in einer Antrags-Sitzung sind. Er wird rechtzeitig zur Juni-Sitzung und lange vorher vorliegen. Der Sachverhalt ist nicht weiter schwierig. Das ist im Protokoll entsprechend vermerkt.

Lassen Sie mich einige Aspekte nennen, die in der Anhörung sehr wichtig waren. Es gab sowohl von den kommunalen Spitzenverbänden als auch von den Sachverständigen klare Hinweise darauf, dass es aufgrund der Entwicklung der letzten Jahre sehr wohl zu einer Zersplitterung innerhalb der Räte gekommen ist. Das führen unter anderem Herr Dr. Kuhn und Herr Prof. Bogumil aus. Herr Prof. Bogumil hat sowohl in der schriftlichen als auch in der mündlichen Stellungnahme nachdrücklich ausgeführt, in welcher Form und Ausführung es zu einer Fragmentierung gekommen ist. Beispielsweise hatten wir 1994 noch 3,7 Listen. Jetzt sind es schon 9,3 Listen je Ratsgremium. Der Vertreter der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU hat das ebenso ausgeführt. Die sonstigen Praktikerinnen und Praktiker konnten ähnliches belegen.

Herr Prof. Bogumil hat sich die Mühe gemacht, sowohl in der schriftlichen als auch in der mündlichen Stellungnahme auszuführen, in welcher Form es zu einer Ausweitung der Mandate gekommen ist.

Ich möchte auf einen mir wichtigen Aspekt zur faktischen Funktionsunfähigkeit und der Attraktivität von Ratsgremien hinweisen, den unter anderem Herr Wohland vom Städte- und Gemeindebund ausgeführt hat. Es war nicht nur Herr Wohland. Viele andere haben in der Anhörung deutlich gemacht, dass die Zusammensetzung der Räte jetzt schon alles andere als repräsentativ ist und die Art der Ratssitzungen trotz der anerkanntermaßen erheblichen Veränderung bei der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ehrenamt nicht dazu dient, Werbung dafür zu machen. Insofern besteht jetzt Handlungsbedarf und nicht erst dann, wenn auch der letzte Rat aus den Fugen geraten ist.

Ich möchte auf einen Punkt abstellen, der mir sehr wichtig ist. Es geht um die Aufgaben der Räte. Aus meiner Sicht ist in der Anhörung deutlich geworden, dass die Räte in Nordrhein-Westfalen deutlich höhere Entscheidungskompetenzen haben als das in anderen Bundesländern der Fall ist. Beispielsweise sind Satzungen zu erlassen. Das haben zahlreiche Praktiker – unter anderem die Kommunalpolitischen Vereinigungen – ausgeführt. Wir schöpfen auch rechtlich alle Möglichkeiten aus. In Nordrhein-Westfalen besteht die Besonderheit, dass der Hauptverwaltungsbeamte, also der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister, sowie der Landrat direkt gewählt werden, aber die Beigeordneten demnächst in den Kreistagen von den Gremien gewählt werden können. Es ist keineswegs so, als ob die Legislative keinen Einfluss auf die Exekutive hätte.

Das war es von meiner Seite für den ersten Durchgang. Wir haben noch zwei weitere Kollegen, die sicherlich ebenfalls Ausführungen machen möchten. Herzlichen Dank.

Elisabeth Müller-Witt (SPD): Ich möchte mich dem anschließen und eine Sache betonen, bevor ich insbesondere auf die Aussagen der kommunalen Vertreter eingehe. Die Verfassungsautonomie der Länder wurde hervorgehoben. Das heißt, wir können diese Einschränkung im Rahmen unserer Verfassung machen. Das wurde von den anwesenden juristischen Experten noch einmal unterstrichen.

Ich möchte jetzt zum Hauptteil kommen, nämlich zu der Einschränkung der Funktionsfähigkeit der Räte. Die Funktionsfähigkeit ist nach Aussagen aller anwesenden Kommunalpolitiker und der Kommunalpolitischen Vereinigungen durch die Zersplitterung und Fragmentierung der Räte deutlich eingeschränkt, weil die Sitzungen eindeutig in die Länge gezogen werden.

(Torsten Sommer [PIRATEN] lacht.)

– Das mag für Sie sehr lustig sein, wenn Sie noch nie in einem Rat gesessen haben. Der Beweis wurde von Köln, Duisburg und auch von anderen Städten geführt. Sie haben deutlich gesagt, seit der Aufhebung der Sperrklausel dauern die Ratssitzungen deutlich länger. Darüber hinaus erfordern die umfänglichen Ratssitzungen natürlich auch längere Vorbereitungszeiten. Ich weiß nicht, wie es in Ihrer Partei ist. In anderen

Parteien sind es Ehrenamtler, die nebenbei einen Beruf ausüben und eine Familie haben. Dieses Ehrenamt muss allen Bevölkerungsgruppen zugänglich sein. Wenn Sie aber eine Belastung dieses Ehrenamtes mit einem solchen Zeitbudget versehen, dass dies nicht mehr miteinander zu vereinbaren ist, schließen Sie Teile der Bevölkerung davon aus. Diese Einschränkung wollen wir nicht hinnehmen. Wir wollen, dass jeder Bürger die Möglichkeit hat, sein Amt in einem Rat auszuüben.

Außerdem wurde eben anhand der vorhandenen Kandidaten, der Listen und der Einzelbewerber in den Räten eines betont. In den Großstädten hat man vor der Abschaffung der Sperrklausel einen Durchschnittswert von 3,7 Listen berechnet. Heute sind es im Durchschnitt 9,3. Was ist die Folge? Nicht in allen Ausschüssen, die ein Rat gebildet hat, sind die kleinen Splittergruppen oder die Einzelbewerber vertreten. Uns wurde geschildert, sie nutzen dann die Ratssitzung, um ihre Anliegen vorzubringen. Damit ziehen sich die Ratssitzungen sehr stark in die Länge und führen das Gremium in der gedachten Form ad absurdum. Der Beweis ist eindeutig.

Außerdem haben wir in Nordrhein-Westfalen inzwischen eine Situation, die gerade Ihnen nicht uneingeschränkt passen sollte. Die großen Fraktionen bilden aus der Not heraus Große Koalitionen, damit die Funktionsfähigkeit der Räte erhalten bleibt. Es ist in vielen Städten eine Koalition aus der Not heraus, damit überhaupt Entscheidungen getroffen werden können. So wurde es uns unter anderem von der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU geschildert.

Außerdem haben diverse Vertreter aus den Kommunen geschildert, dass sich während des Beratungsprozesses zum Beispiel bei der Haushaltsberatung ständig die Meinungsfindung ändert. Dadurch werden Haushaltsberatungen in die Länge gezogen oder scheitern sogar. Wenn das keine Einschränkung der Funktionsfähigkeit von Räten ist, weiß ich nicht, was Sie als Einschränkung der Funktionsfähigkeit von Räten bezeichnen. – So viel von mir.

Dirk Wedel (FDP): Liebe Kolleginnen und Kollegen! Bevor ich zu anderen Dingen komme, möchte ich auf den Hinweis eingehen, dass offensichtlich ein Änderungsantrag eingebracht werden soll. Ich möchte den antragstellenden Fraktionen nahelegen, sich noch einmal mit dem Hinweis von Herrn Prof. Oebbecke auf die Nennung von RVR-Bezirksvertretungen und Verbandsversammlungen im Text zu beschäftigen. Man kann nicht verhehlen, dass damit zumindest mittelfristig wahrscheinlich eine Auslegung naheliegt, die das zu einer institutionellen Garantie erhebt. Die Frage ist, ob das beabsichtigt ist oder nicht. Das findet sich in der Begründung des Gesetzentwurfs jedenfalls nicht als beabsichtigte Nebenfolge wieder, sodass ich zunächst nicht davon ausgehe, dass das ein Kernbereich Ihrer Intention gewesen ist. Deswegen bitte ich Sie, noch einmal nachzudenken, ob man diesem Hinweis nicht Rechnung trägt.

Auch wenn für die FDP die Funktionsfähigkeit von kommunalen Vertretungsorganen sowie des kommunalen Ehrenamtes ein wichtiges Anliegen ist, bestehen nach der Anhörung unterschiedliche Zweifel. Ich möchte diese konkretisieren. Insbesondere wenn man sich den einen oder anderen Praktiker angehört hat, bestehen Zweifel daran, ob tatsächlich ausschließlich die Stärkung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane und des kommunalen Ehrenamts beabsichtigt ist, oder ob nicht auch

Dinge wie Besitzstandswahrung oder das Bestreben, den Laden zukünftig möglichst einfach im Griff zu haben, mit eine Rolle spielen. Ich möchte das mit drei Zitaten unterlegen.

Herr Flühshöh von der KPV führte aus, es sei jedem einsichtig, dass das Finden von Kompromissen zwischen zwei Personen einfacher sei als zwischen vier oder fünf Personen. Das ist bezeichnend für das Verständnis.

Herr Hallscheidt von der SPD-Fraktion in Duisburg hat eine Formulierung gewählt, wonach man auf Kleinstgruppen oder Kleinstfraktionen zugreifen müsse, wenn mittlere Fraktionen – beispielsweise Grüne oder Linke – ausfielen. Das muss man sich auf der Zunge zergehen lassen. Die Begriffe „ausfallen“ und „zugreifen“ machen ein etwas merkwürdiges Verständnis deutlich.

Herr Weber von der CDU-Fraktion in Münster hat das Ganze offenbar unter dem Aspekt des Säens und Erntens gesehen, sodass man an der Stelle offensichtlich Probleme sieht, die Ernte am Ende der Wahlperiode einzufahren.

Ich sage ganz offen, das scheinen mir alles eher sachfremde Erwägungen zu sein.

Meines Erachtens hat diese Anhörung auch gezeigt, dass durchaus Zweifel daran angebracht sind, ob die vorgeschlagene Regelung letztlich tatsächlich isoliert zur Stärkung der kommunalen Vertretungsorgane geeignet und darüber hinaus dafür erforderlich ist. Es stellt sich die Frage, ob der Wegfall der einfachgesetzlichen Sperrklausel über Einzelfälle hinaus zu einer zusätzlichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit führt. Das war in der Anhörung umstritten. Es gab auch Anzuhörende, die sagen, in den 70er-Jahren war das nicht anders. Insofern ist die Frage, ob das tatsächlich durch empirische Grundlagen hinreichend nachgewiesen ist.

Gleiches gilt für die Frage, ob der Wegfall der Sperrklausel tatsächlich zu diesem behaupteten Phänomen der eingeschränkten Funktionsfähigkeit geführt hat, oder ob dafür nicht auch andere Erklärungen denkbar sind. Ich nenne den Umstand, dass es schlicht und ergreifend mehr Wählergruppen gibt, die sich zur Wahl stellen. Hinzu kommen sinkende Bindungskräfte der Volksparteien. Das müsste man zumindest bei der Frage einer Kausalität mit betrachten.

Ebenfalls wurde von verschiedenen Sachverständigen wie Herrn Prof. Kramer und Herrn Prof. Oebbecke darauf aufmerksam gemacht, dass allenfalls die Anzahl der betroffenen Kommunen in Nordrhein-Westfalen ein besonderes Phänomen sein dürfte. Analysiert man die aus Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen vorgelegten Zahlen, kann es kein qualitativer Unterschied sein, sondern – wenn überhaupt – nur ein quantitativer.

An der Stelle sind Zweifel angebracht, ob die vorgeschlagene in der Verfassung geregelte Sperrklausel verfassungsgemäß ist. Konsensual unter den Sachverständigen war, das ist nicht der Fall, wenn man die bisherige Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legt. Nach allgemeiner Auffassung kann eine drohende Funktionsstörung jedenfalls nicht konstatiert werden. Legt man die bestehende verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit und zum Ho-

mogenitätsgebot zugrunde, sind die Voraussetzungen für die Einführung einer kommunalen Sperrklausel weder durch den Gesetzentwurf, noch durch die zugrundeliegenden empirischen Grundlagen hinreichend dargelegt.

Es bleibt die Frage, ob sich durch die Aufnahme einer Sperrklausel in den Verfassungstext etwas am Prüfungsmaßstab ändert. Dafür kommt es letztlich auf die Frage an, wie Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz ausgelegt werden muss. Insbesondere geht es um die Frage, ob sich die Verfassungsautonomie der Länder auf das Homogenitätsgebot und die Reichweite auswirkt.

Sehen wir uns die bestehende bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung an. Ich nehme die Entscheidung aus dem Jahr 2001 zu Hessen und die Entscheidung aus dem Jahr 2008 zu Schleswig-Holstein, die das Spannungsverhältnis zwischen dem Gebot der Verfassungsautonomie der Länder und dem Homogenitätsgebot austariert haben. Zunächst fällt auf, dass das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz zunächst einmal von einem Rücksichtnahmegebot ausgeht. In der gleichen Entscheidung aus 2001 hat es aber auch klargestellt, dass diese Verfassungsautonomie nur innerhalb des Rahmens der durch das Homogenitätsgebot aufgeführten Wahlrechtsgrundsätze besteht. Dazu passt, dass gerade die Sperrklausel nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung keine Ausgestaltung, sondern einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit darstellt. Darauf ist von unterschiedlichen Sachverständigen hingewiesen worden. Das macht einen Unterschied, weil man dann nicht mehr von der Frage sprechen kann, ob man sich innerhalb eines Rahmens bewegt, sondern dann geht man über diesen Rahmen hinaus.

Für diese Auslegung spricht der Sinn und Zweck des Homogenitätsgebots. An der Stelle ist einiges von den Sachverständigen zu der Frage ausgeführt worden, welche Schutzrichtung dieses Homogenitätsgebot eigentlich im Bereich der Wahlrechtsgrundsätze hat, hier insbesondere das aktive Wahlrecht. An der Stelle wurden kleinere Gruppen angeführt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung von 2008 noch einmal ganz deutlich auf die Parallele zu Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz hingewiesen und ausdrücklich geschrieben, dass die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und Landesebene inhaltlich identisch sind. Geht man davon aus, ist die insbesondere von dem Sachverständigen Prof. Michael angesprochene Frage zu berücksichtigen, inwieweit es gegebenenfalls einer Korrektur der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bedarf und wenn ja, wie das geht. In der Anhörung ist jedenfalls bei einem Teil der Sachverständigen deutlich geworden, dass die entsprechende Ebene, auf der die Norm besteht, dann für eine Korrektur berufen wäre. Für Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz wäre das der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes, weil eine Norm des Grundgesetzes betroffen ist. Herr Prof. Oebbecke hat das alles zusammengefasst und gesagt, letztlich ist die andere Argumentationskette, die man staatsrechtswissenschaftlich durchaus aufmachen kann, nur ein Angebot einer neuen Auslegung der Vorschriften, die über die bestehende Rechtsprechung hinausgeht und so keine Grundlage durch die bestehende Rechtsprechung hat.

In der ersten Lesung haben wir gesagt, man muss davon überzeugt sein, dass das Ganze verfassungsrechtlich auf sicheren Füßen steht. Die Anhörung hat dazu beigetragen, bestehende Zweifel zu untermauern. Es fragt sich, weshalb zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane und des Ehrenamtes nicht gegebenenfalls auch andere Mittel ergriffen werden sollen. In der Anhörung sind unterschiedlichste Möglichkeiten die Geschäftsordnungsfragen und die Verkleinerung der Räte in Kombination mit Kumulieren und Panaschieren genannt worden, die nicht zu einer Ausweitung der Anzahl der Sitze führen könnte. Die gegenwärtige gegenläufige Tendenz im Kommunalwahlrecht – wir verkleinern und haben über Ausgleichsmandate wieder mehr – würde dadurch aufgefangen. Es ging aber beispielsweise auch um die Stärkung der Position des Bürgermeisters durch konkrete Aufgabenzuweisungen oder um die Frage, wie man Fraktionszuschüsse und die Entschädigungen nach der Entschädigungsverordnung austariert. Das sind Stellschrauben, die der einfache Gesetzgeber und teilweise sogar der Verordnungsgeber in der Hand hat. Sie könnten etwas dazu beitragen, um die Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften zu stärken und Ehrenamt zu gewinnen.

Ich möchte es zunächst dabei belassen. Das sind einige der Gesichtspunkte, die für die FDP-Fraktion aus dieser Anhörung deutlich geworden sind. – Danke.

Heiko Hendriks (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es geht um die Auswertung der Anhörung von mehr als 20 Sachverständigen verschiedener Couleur, die sich dem Thema aus verschiedenen Richtungen kommend genähert haben. Herr Wedel, ich finde es auffällig, wenn bei der Auswertung einer Anhörung mit so vielen Sachverständigen immer nur ein oder zwei zitiert werden, weil sie gut ins Begründungsschema passen.

Deshalb verwundert es Sie vielleicht nicht, dass ich für unsere Fraktion sagen kann, wir haben uns sowohl durch die mündlichen Erläuterungen als auch die schriftlichen Einlassungen der verschiedenen Sachverständigen überwiegend bestätigt gesehen. Eine maßvolle Hürde ist sowohl in politikwissenschaftlicher Hinsicht als auch in juristischer Hinsicht der richtige Weg. Verfassungsrechtlich kann man immer streiten. Es gibt ein paar kluge Sätze. Mehrere Juristen – mehrere Meinungen. Das spiegelt sich hier und da auch in den Stellungnahmen der Anzuhörenden wider. Das ist richtig.

Hier und da habe ich bei Ihrer Einlassung persönlich den Eindruck gewonnen, dass wir über eine 5%-Hürde und nicht über eine 2,5%-Hürde sprechen, Herr Wedel. Wir haben als antragstellende Fraktion ganz bewusst maßvoll über 2,5 % gesprochen und den Blick mit diesem Vorschlag darauf gerichtet, was zu leisten ist und worum es geht.

Bei alledem darf man einen Fehler nicht machen. Das ist in der Anhörung sehr deutlich geworden. Das betrifft den Vergleich mit anderen Bundesländern. Herr Mostofizadeh hat das gerade schon einmal erwähnt. Ich möchte noch einmal darauf hinweisen. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Ein Vergleich der Räte in Nordrhein-Westfalen mit Räten anderer Bundesländer hinkt, weil unsere Räte viel mehr Kompetenzen haben.

Bei aller theoretisch-juristischen Betrachtung ist es klug, den Blick in die Praxis zu werfen und unser Hauptaugenmerk auf die von Frau Müller-Witt aufgeworfene Frage

zu lenken, wie es mit der Funktionsfähigkeit aussieht. Deswegen hatten wir viele Praktiker hier. Das interessiert nicht nur die Praktiker, sondern alle, die sich demokratietheoretisch mit repräsentativer parlamentarischer Demokratie beschäftigen. Man muss zu dem Ergebnis kommen, dass sich dieses Experiment des Wegfalls praktisch gesehen nicht bewährt hat. Wir haben ganz viele Statistiken und Darlegungen von den verschiedenen Sachverständigen gehört.

Als Praktiker habe ich seit über 20 Jahren ein Ratsmandat in einer kreisfreien Großstadt. Als ich 1994 in den Rat gekommen bin, haben wir bei 54 Köpfen mit drei Fraktionen begonnen. Wir sind jetzt sechs Fraktionen, zwei Gruppen und drei Einzelbewerber als Repräsentanten in diesem Staat. Ich sage Ihnen ganz klar aus der Praxis: Es ist schon schwierig genug, Ehrenamtler für diese Arbeit zu gewinnen. Es wird immer schwieriger, weil folgende zwei Faktoren eingetreten sind, die die Sachverständigen anhand verschiedener Beispiele deutlich gemacht haben:

Erstens ärgern sich unsere Leute zu Recht darüber, dass es uns bei einem 54-köpfigen Rat nicht mehr gelingt, die Stimmenverhältnisse in den Ausschüssen so abzubilden, wie sie im Rat sind, es sei denn, wir machen die Ausschüsse fast so groß wie den Rat. Das ist übrigens wieder eine juristische Sichtweise. Das wiederum hat etwas mit der Funktionsfähigkeit, mit Abläufen und ehrenamtlicher Arbeit zu tun. Ich lasse mir hier und da eine sechs- oder achtstündige Ratssitzung gefallen. Da muss man durch. Das ist aber auch schon nicht gut und hängt übrigens weitgehend mit diesen Faktoren zusammen. Das gleiche für Ausschusssitzungen wäre eine Katastrophe; denn jedes ehrenamtliche Ratsmitglied ist in zwei bis drei Ausschüssen vertreten. Was das in einer kreisfreien Stadt bedeutet, kann sich jeder vorstellen. Das ist ein Ehrenamt und muss in einer bestimmten Stundenzahl sachgerecht erledigt werden.

Bei meinem zweiten Punkt setze ich meinen Fokus auf die Einzelbewerber. Diese werden bei uns genauso wie überall verpflichtet, das Gesamtwohl der Stadt im Auge zu haben. Das wollen und können sie teilweise nicht. Ich will denen gar nichts. Diejenigen, die das nicht können, können es nicht, weil sie nicht die nötige Zuarbeit und den Austausch mit anderen Kolleginnen und Kollegen haben, um Problemstellungen zu erarbeiten, in denen sie nicht ganz so firm sind, und um sich eine Sachmeinung darüber zu bilden. Das heißt, wenn sie abstimmen, stimmen sie aus rein emotionalen und nicht aus rationalen Erwägungen ab. Das bringt Mehrheitsverhältnisse mit sich, die in der Sache hier und da gar nicht gewollt sind.

Es sind auch welche dabei, die es nicht wollen, weil sie zum Beispiel für eine Bürgerliste aus einem Stadtteil eingezogen sind und nur die Interessen des Stadtteils vertreten. Eigentlich gehören sie in die Bezirksvertretung, sind aber im Rat und blockieren somit die gesamte Arbeit des Rates, weil sie immer nur ihren Stadtteil ganz vorne sehen, obwohl wir verpflichtet sind, für die gesamte Stadt zu arbeiten. Das ist immer ein Ausgleich von Interessen. Das ist so.

Das sind nur zwei Beispiele, die deutlich machen, wie schwierig es geworden ist, sachgerecht zu arbeiten. Deswegen kommen wir genauso wie die meisten Sachverständigen zu dem Ergebnis, die Funktionsfähigkeit der Räte hat gelitten. Man muss sehen, wie man das in Ordnung bringt. Das ist vielleicht nur ein Mosaikstein und nicht das Allheilmittel. Das mag so sein. 2,5 % sind maßvoll. Nichts anderes muss man sehen.

Nach einer solchen Anhörung kann man über das eine oder andere nachdenken und annehmen. Das ist gerade gesagt worden. Ihr Hinweis mit den Bezirksvertretungen kann gerne noch geprüft werden. Einen Hinweis von anderer Stelle haben wir auch aufgenommen. Das darf nicht zu Verschiebungen oder zu Ergebnissen führen, die wir nicht wollen.

Zieht man einen großen Strich darunter, geht es um eine Hürde von 2,5 %. Diese ist weitgehend juristisch machbar, weil sie im Verhältnis steht. Das haben die Sachverständigen deutlich gemacht. Politikwissenschaftlich betrachtet ist sie sowohl theoretisch als auch in der Praxis sinnvoll, weil sie die Funktionsfähigkeit erhöht.

Abschließend sage ich als persönliche Anmerkung seitens der CDU-Fraktion: Im Hinblick darauf, dass man gute Personen für die politische Arbeit gewinnen möchte, ist das äußerst sinnvoll, weil Ehrenamt nicht nur auf dem Papier stehen darf. Es ist jetzt schon schwierig genug, die Arbeit in einer bestimmten Stundenanzahl pro Woche zu erledigen. Dazu könnte eine Hürde von 2,5 % beitragen. Es ist auch mit einer Hürde von 2,5 % schwierig, aber man muss die Schwierigkeit nicht noch erhöhen. Wir fühlen uns deswegen weitgehend in der Anhörung bestätigt und freuen uns, wenn die Änderung zeitnah auf den Weg gebracht wird. Die eingetretene Entwicklung wurde beschrieben. Jetzt heißt es, ein Stück zu korrigieren.

Torsten Sommer (PIRATEN): Herr Vorsitzender! Ich möchte mich vielen Ausführungen von Herrn Wedel anschließen. Deshalb wiederhole ich vieles, was Herr Wedel sagte, nicht noch einmal explizit. Ich möchte aber auf mehrere Sachen eingehen, auf die Herr Wedel noch nicht eingegangen ist.

Sie nennen das Ganze Zersplitterung. Ich nenne es Ausdruck an Vielfalt. Der Ausdruck an Vielfalt per se ändert an der Ratsarbeit, an der Funktionsfähigkeit grundsätzlich zuerst einmal nichts.

(Zuruf)

– Danke schön!

(Zuruf: Bitte, gern geschehen! – Weitere Zurufe)

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Herr Sommer hat das Wort.

Torsten Sommer (PIRATEN): Danke schön, Herr Vorsitzender.

(Zurufe)

– Genau, und in einer Massivität, dass es den eigentlichen Redner nicht mehr zum Reden bringt. Super. Wir können das mit der Zwischenruferei in der Massivität machen. Dann haben wir hier nur keine vernünftige Debattenkultur mehr. Aber das hatten wir auch gerade im Plenum.

Also: Vielfalt und keine Zersplitterung.

Wenn die Menschen, die in Räte und Bezirksvertretungen gewählt werden, diese ehrenamtliche Tätigkeit nicht übernehmen wollten, würden sie sich nicht dort hineinwählen lassen. Sie wollen gerade diejenigen in Räten und Bezirksvertretungen verhindern, die – wie Herr Hendriks es sehr schön ausgeführt hat – teilweise als Einzelbewerber oder als Vertreter kleiner Parteien oder Wählerbündnisse wahrscheinlich ein ganzes Stück mehr Arbeit haben als die Vertreter größerer Parteien. Warum kommt die Klage, dass diese Menschen zu viel Arbeit haben oder das Amt nicht wahrnehmen können, nicht von den Betroffenen? Von den kleinen Parteien und Wählerbündnissen kommt die Klage nicht. Aus Duisburg kam die einzige Klage, dass den Gruppen, kleinen Parteien und Einzelvertretern finanzielle Mittel weggenommen werden, um sie den großen Parteien zu geben. Das ist ein Mitteltransfer von klein nach groß. Das kann man machen. Aber es zeigt, wie wenig Sie dem Ehrenamt Tribut zollen.

Gehen wir weiter: Funktionsfähigkeit. – Auch ich persönlich habe in der Anhörung mehrfach die Praktiker angesprochen. Mehrfach. Keiner der Praktiker konnte mir über eine Beschlussunfähigkeit, eine Funktionsunfähigkeit oder auch nur über eine drohende Beschlussunfähigkeit oder Funktionsunfähigkeit berichten. Nicht einer. Es gab eine Sitzung in Duisburg, die aufgrund von geheimen Wahlen und vielleicht nicht optimal vorbereiteter Wahlgestaltung sehr lange gedauert hat.

(Heiko Hendriks [CDU]: Elfeinhalb Stunden!)

– Genau. Sie wissen auch, wer das veranlasst hat. Das waren nicht die kleinen Parteien und Wählerbündnisse. Das wissen Sie sehr genau, Herr Hendriks.

Ich habe mir von diversen Städten, Kreisen und Bezirksvertretungen Zahlen der letzten 15 Jahre kommen lassen. Es ist überhaupt kein einheitlicher Trend auszumachen, ob es mehr Sitzungen der einzelnen Ausschüsse oder Gremien gibt oder ob diese länger dauern. Es gibt keinen einheitlichen Trend. Ich verweise zum Beispiel auf eine Antwort der Stadt Köln.

(Zuruf: Was hat denn die Stadt Köln gesagt?)

– Die Stadt Köln hat gesagt, dass sich gerade in den letzten zwei Sitzungsperioden der Stadt Köln die Sitzungen des Rates kaum verändert haben. Das lag im einstelligen Minutenbereich.

(Zuruf: Damals waren auch sechs oder sieben Gruppen im Kölner Rat!
Hallo! Richtig recherchieren!)

Auch in Verbindung mit den Sitzungen von vor 15 und 20 Jahren hat sich nichts zum Schlechteren verändert. Es tut mir so leid für Sie. Ganz im Gegenteil. Wir haben zum Beispiel aus der kleinen Gemeinde Niedereggen den Hinweis bekommen, dass durch kleine Parteien und Wählerbündnisse eine Blockadehaltung aufgelöst werden kann, die man vorher mit nur zwei oder drei Playern hatte. Das vergessen Sie dabei ganz gerne.

Was wollen Sie nun tun, um Ehrenamtler zu schützen, die zu viel Arbeit haben? Richtig: Sie schließen andere Ehrenamtler aus. – Das ist eine Logik, die nicht jeder nachvollziehen kann. Das passt überhaupt nicht zusammen.

Ich komme zu dem, was von Herrn Prof. Bogumil als Gutachten vorgelegt worden ist. Herr Wedel hat das nicht gesagt. Deshalb führe ich es an. Dort sind auf Grundlage einer Befragung von Hauptverwaltungsbeamten Zahlen genannt worden. Hauptverwaltungsbeamte sind in NRW fast ausschließlich Mitglieder von CDU und SPD, also diejenigen, die diese Sperrklausel forcieren.

(Zuruf: Nicht nur!)

– Deshalb habe ich gesagt: hauptsächlich.

Selbst bei dieser Umfrage haben nur 56 % gesagt, dass die kleinen Wählergemeinschaften und kleinen Parteien tatsächlich ihre Arbeit behindern. Das ist doch wohl ein deutliches Zeichen dafür, dass es nicht zu einer solchen Funktionsunfähigkeit kommen wird, wie Sie sie immer an die Wand malen. Es wird also keine Funktionsunfähigkeit geben. Es ist schwieriger, Absprachen zu treffen. Ich frage mich: Warum lassen Sie eigentlich nicht einfach im Rat entscheiden, wenn es so schwierig ist, Absprachen zu treffen? Wenn es so schwierig ist, lassen Sie so einen Haushalt doch einmal an die Wand fahren.

(Zuruf von Elisabeth Müller-Witt [SPD])

Aber auch dazu haben wir nachgeschaut. Es gab in den letzten Jahren keinen einzigen Haushalt in NRW, der nicht verabschiedet werden konnte. Nicht einen. Das zum Thema Funktionsunfähigkeit und der Aussage, die Kleinen blockieren alles. Dem ist einfach nicht so. – Vielen Dank.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich bin dem Kollegen Hendriks sehr dankbar, dass er die politische Dimension, über die wir heute sprechen, in den Raum gestellt hat. Bei Herrn Wedel musste man den Eindruck haben, es ist die Vorprüfung der verfassungsjuristischen Ausgangslage. Eine politische Aussage von der FDP habe ich heute zumindest nicht gehört.

Die Piraten hängen an dem Prüfungsteilaspekt der sogenannten Funktionsunfähigkeit der juristischen Prüfung aus den Jahren 1999 und 2008. Sie vergessen dabei, dass völlig unterschiedliche Sachverhalte geprüft worden sind. Herr Wedel hat das korrekt gemacht. Damals sind zwei einfachgesetzliche Änderungsanträge geprüft worden und kein verfassungsänderndes Gesetz. Sie nehmen einen Teilaspekt eines Prüfpunktes des Verfassungsgerichts – die mögliche Funktionsunfähigkeit aufgrund der Sitzungsdauern – heraus und machen ihn zum Hauptaspekt aller Prüforgane,. Das ist überhaupt nicht unser Punkt. Sie unterstellen dem Gesetzentwurf eine Sache, die überhaupt nicht zentral ist. Ich kenne den Ausdruck „mehr Demokratie“. Die Kolleginnen und Kollegen sind in größerer Zahl in unserer Partei aktiv. Deshalb kenne ich Ihre Argumente rauf und runter. Es ist ein absoluter Nebenaspekt bei der Geschichte.

Ich komme zum juristischen Hauptaspekt. Das ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Artikel 28 Grundgesetz. Sie waren bei der Anhörung, Herr Kollege. Mehrere Juristen führten aus, sie halten es explizit für verfassungskonform. Ich möchte die Begründung nicht noch einmal vorlesen. Diese liegt uns alle sowohl in den schriftlichen Stellungnahmen als auch im Protokoll vor. Ich verweise auf die Seite 93. Unter anderem hat Herr Prof. Gärditz sehr explizit dazu ausgeführt. Die Ausführungen von Herrn

Prof. Michael gingen in eine vergleichbare Richtung. Insofern erspare ich uns das jetzt. Wir können in einem Entschließungsantrag schriftlich dokumentieren. Das wäre tatsächlich so etwas wie ein zu prüfendes Manuskript für eine mögliche verfassungsgerichtliche Auseinandersetzung. Das wollen wir uns heute ersparen.

Politisch darf nicht untergehen, was Herr Kollege Hendriks angesprochen hat. Wir Grünen haben ein völlig anderes Bild von Kommunalpolitik als es die Piraten geschildert haben. Bei Herrn Wedel bin ich nicht ganz sicher, welches Bild er hat. Er hat im Wesentlichen juristisch geprüft. Ich bin für eine lebendige Demokratie, die politische Auseinandersetzung betreibt und deutlich macht, was im Rat hauptsächlich zu beraten ist und nicht, was Teilaspekte sind. Da geht es auch um Relevanz und darum, dass sich Politik mit Punkten auseinandersetzt, die maßgeblich für eine Stadtgesellschaft, für den Haushalt und für die weitere Entwicklung der Stadt und die Durchsetzung von Konzepten beispielsweise in Bauleitplanung und Umweltplanung sind. Letztere sind manchmal schwierig, weil man sich mit der Wirtschaft streiten muss, ob zum Beispiel die Umweltprüfung im Konflikt zu ganz konkreten Geschichten steht. Da geht es um Transparenz. Transparenz stellt man nicht her, indem man im Rat stundenlang klärt, ob der zweite Halbsatz in einer Satzung relevant ist, sondern durch die Auseinandersetzung mit dem, was in den Gutachten vorgelegt worden ist. Sie haben überhaupt keine Stellung dazu bezogen. Es ist Ehrenamtlern nicht zuzumuten, sich in achtstündigen Ausschusssitzungen mit Kleinstgeschichten auseinanderzusetzen.

Wir kommen zum Verhältnis von Rat und Verwaltung. Sie sind damit zufrieden, dass es auf dem Papier eine große Anzahl von Gruppen im Rat gibt. Aber Sie sagen keinen Ton darüber, wie diese parlamentarische Auseinandersetzungen laufen und dazu führen sollen, dass Argumente ausgetauscht und Hauptstränge von politischen Konzeptionen diskutiert werden. Das interessiert Sie überhaupt nicht. Dazu machen Sie überhaupt keine Aussagen. Der Rat ist nicht bunt, sondern zerstückelt. Das ist etwas völlig anderes. Die Einzelinteressen führen eben nicht zu mehr Buntheit und zu politisch konzeptioneller Beratung, sondern zu mehr Mühseligkeit. Das ist in den Auseinandersetzungen nachweisbar. Das ist ein Unterschied zur direktdemokratischen Auseinandersetzung und zu einer repräsentativen Geschichte.

Um das auch noch einmal zu sagen: Die direktdemokratischen Elemente in der Gemeindeordnung führen nicht zu einer größeren Buntheit von Gruppen, sondern zu einer Zuspitzung von politischen Fragestellungen. Das ist gut so. Ich schaue in unsere Parteigeschichte. Es war gut, dass sich die Grünen in den 80er-Jahren ihrer Hauptargumente vergewissert haben. Hätten wir diese Notwendigkeit nicht gehabt, hätten wir vielleicht keinen klareren politischen Kurs entwickeln können als es am Anfang der Fall war.

Das ist eine andere politische Konzeption. Diese kann man haben. Aber dieser Gesetzentwurf sagt, wir wollen eine gewisse Relevanzprüfung, damit die wichtigen politischen Auseinandersetzungen funktionieren können.

Ich sage Ihnen auch Folgendes, was in der Anhörung sehr deutlich geworden ist: Der Hauptverwaltungsbeamte und die Verwaltung sind manchmal gar nicht unzufrieden mit diesen Situationen, weil die Exekutive dann weiterhin funktioniert. Die machen ihre Satzungen und treffen ihre Entscheidungen, während der Rat gewissermaßen an der

langen Leine verhungert und am Ende des Tages nichts mehr zu melden hat. Herr Kollege Hendriks ist aus Mülheim. Ich möchte als Nachbar nichts dazu sagen. Aber ich hatte manchmal den Eindruck, es war monatelang sehr mühsam, in Mülheim überhaupt einen Rat zustande zu bekommen. Daran waren durchaus alle beteiligt. Man war sich sehr schnell darüber einig, was verhindert werden sollte. Für etwas zu sein, war aber nicht so ganz einfach, hatte ich manchmal den Eindruck.

Ich will noch einmal vermitteln, wir sind nicht kleinlich und wollen keine Gruppen heraushalten. Es geht darum, das wichtige Gut Kommunalverwaltung mit Leben zu erfüllen. Deswegen war ich sehr froh über das, was Herr Prof. Bogumil sehr ausdrücklich ausführte. Ich könnte das vorlesen. Das erspare ich uns. Ich empfehle allen, auf Seite 89 des Protokolls zu lesen, was die Funktion eines Rates ausmacht und wo der Unterschied zum Beispiel zu Baden-Württemberg liegt. Dort sind die Räte deutlich konzentrierter und kleiner und werden höher dotiert. Auf der anderen Seite haben wir viel umfangreichere Zuständigkeiten in der Sache.

Wir haben in Nordrhein-Westfalen die Allzuständigkeit des Rates. Welche Alternativen hätten wir? Das ist ausführlich geprüft worden. Ohne vor das Verfassungsgericht oder woanders hingehen zu müssen, könnten wir die Mitgliederzahl der Räte und der Bezirksvertretungen mit einem Federstrich durch eine schlichte Mehrheitsentscheidung für die Gemeindeordnung oder die Wahlgesetze deutlich reduzieren. Das würde viele dieser Ziele auch erreichen, hätte aber aus meiner Sicht ganz erhebliche demokratiepraktische Auswirkungen, die ich nicht möchte. Das haben mehrere Professoren in der Anhörung ausgeführt. Das ist der Punkt, der mich bei mehr Demokratie wirklich ärgert. Ich möchte das ausdrücklich anführen. Sie sind auf der einen Seite zufrieden, wenn in den Rat ganz viele Menschen kommen. Danach haben sie aber nichts mehr zu sagen. Sie haben kein Antragsrecht und kein Zugriffsrecht auf verschiedenste Dinge. Das ist alles kein Problem. Das wurde in der Anhörung von einzelnen sogar ausdrücklich empfohlen.

Das ist nicht unser Politikmodell. Wir wollen, dass eine gewisse Relevanz notwendig ist, um im Rat überhaupt eine Aufwandslogik zu haben. Diejenigen, die in den Rat kommen, müssen die gleichen Rechte haben wie alle anderen. Ich fände es ein besonders starkes Stück, wenn wir auf der einen Seite sagen, wir sind ganz großzügig, wenn es um die Zugehörigkeitsmöglichkeiten zum Rat geht, und auf der anderen Seite im Rat nur noch diejenigen entscheiden dürfen, die ganz besonders groß sind. Das ist eine Täuschung dessen, was einen Rat ausmachen soll.

Aus der praktischen Erwägung heraus möchte ich noch etwas sagen. Sie haben aus meiner Sicht ein schräges Bild der Einzelvertreterinnen und Einzelvertreter gezeichnet. Dafür können wir kein Konzept vorlegen, weil wir das verfassungsrechtlich nicht für möglich halten. Ich kann aber nicht erkennen, dass Einzelvertreterinnen und Einzelvertreter so bleiben wollen wie vorher. Die Regel ist eher, es gibt Zusammenschlüsse, damit beispielsweise Fraktionszuwendungen erreicht werden können. Dann werden ganz schnell gewissermaßen technische Fraktionen gebildet. Es werden sehr schnell Kooperationen gebildet, um Zugriff auf unterschiedliche Dinge wie Ausschusssitze und Geld zu bekommen usw. Der politische Zusammenhalt müsste das höchste

Gut sein. Darum geht es plötzlich überhaupt nicht mehr. Es geht um monetäre und technische Geschichten.

Auch das ist nicht mein Bild. Dass so etwas immer einmal zulässig ist, weil sich die Mehrheitsmeinung einer Partei oder Fraktion geändert hat und es in Ausnahmefällen denkbar ist, will ich nicht verhehlen. Aber die Wahrheit ist doch andersherum. Ich verweise auf meine Heimatstadt Essen. Die Wahl war gerade gelaufen, als sich die linke Fraktion schon geteilt hat und es neue Zusammenschlüsse gab. Plötzlich war die AfD mit den Bürgerlisten zusammen und, und, und. Ich will das nicht vertiefen, wer im Zweifel mit wem zusammengeht. Keiner kann etwas für seine Parteikollegen. Jeder hat da sein Kreuz zu tragen. Das finde ich alles nicht in Ordnung.

Politisch ist es der richtige Weg, es so zu machen. Die 2,5-%-Klausel ist moderat. Wir würden es Relevanzklausel nennen. Die alternativen Mittel, die es geben könnte, haben wir geprüft und verworfen. Wir halten sie nicht für zukunftsfähig. Es ist notwendig, die Klausel in die Verfassung zu schreiben. Dazu gibt es im Gesetzentwurf eine ausführliche Begründung. Diese tragen wir mit. Die Anhörung hat gezeigt, dass das auch bei Juristinnen und Juristen erheblichen Rückhalt findet. Ich würde mich freuen, wenn wir den einen oder anderen noch überzeugen könnten. Nach der heutigen Aussprache scheint das nicht so ganz der Fall zu sein. Aber für die Juni-Sitzung werden wir die Zweidrittelmehrheit hinbekommen. Darauf freue ich mich. – Vielen Dank.

Elisabeth Müller-Witt (SPD): Ich möchte zunächst noch einmal auf den Einwand eingehen, es gäbe noch andere Mittel. Zum Beispiel die Verkleinerung der Räte läuft reziprok zu der Vergrößerung der praktischen Sperrklausel. Das heißt, je kleiner die Räte sind, umso höher steigt die praktische Sperrklausel. Ob das im Sinne des Homogenitätsgebots ein richtiges Mittel ist, wage ich zu bezweifeln.

Herr Mostofizadeh hat schon ausführlich ausgeführt, dass sich die Kommunalverfassungen der anderen Bundesländer deutlich unterscheiden. Das kann ich durch eigenes Erleben in zehn Jahren Baden-Württemberg nur bestätigen. Es ist komplett anders als bei uns. Die Räte haben eine ganz andere Kompetenz. Die Bürgermeister haben eine sehr viel größere Kompetenz. Das ist nicht vergleichbar.

Ich möchte auf den Einwand von Herrn Sommer eingehen, in der Anhörung hätte es überhaupt keine Nachweise für eine Einschränkung der Funktionsfähigkeit gegeben. Ich möchte durch die verschiedenen Ebenen gehen. Die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU hat in der Anhörung ganz deutlich gesagt, in Mittelstädten ist inzwischen ein wöchentlicher Aufwand von 20 bis 25 Stunden zu verzeichnen, wenn es um wichtige Entscheidungen wie Haushalt etc. geht. Das heißt, ein Ratsmitglied muss quasi eine halbe Stelle an Zeit investieren, um seinem Ratsmandat nachgehen zu können. Ob damit eine Vereinbarkeit von Ratsmandat als Ehrenamt und dem Beruf gegeben ist, wage ich zu bezweifeln. Ich glaube, es führt zu einer deutlichen Einschränkung derjenigen, die überhaupt noch für ein Ratsmandat zur Verfügung stehen.

Frau Meißner vom Städtetag sagt, der Aufwand für die Verwaltung, also für die andere Seite, ist nachweislich deutlich gestiegen. Das ist auch in der Anhörung zum Ausdruck gebracht worden. Die Zahl der politischen Initiativen ist um 36 % gestiegen. Klar. Das

ist wegen der Fragmentierung der Räte so. Die Anzahl der Verwaltungsvorlagen ist um 42 % gestiegen, weil die Einzelbewerber und die kleinen Gruppierungen über die Antragstellung im Rat, über die Beantragung von Sondertagespunkten in den Räten zusätzlich Arbeit dort hineinziehen, die sonst final in Ausschüssen erledigt werden könnte. Dadurch wird die Verwaltungsarbeit deutlich umfangreicher.

Der nächste Punkt ist der schlagende Beweis dafür, dass Funktionsunfähigkeit hergestellt werden kann. Es geht um die Aussage von Herrn Bürgermeister Wohland aus Gladbeck.

Er hat dargestellt, wie Haushaltsberatungen verlaufen sind und sich zwecks Haushaltsberatung Fraktionen zusammengefunden haben und wie ein Beschluss im Haushalts- und Hauptausschuss gefasst worden ist. Diese Konstellation brach aufgrund der fragilen Situation mit vielen kleinen Gruppierungen noch innerhalb der wenigen Tage bis zur Ratssitzung auseinander. Die Entscheidung im Rat konnte nicht gefällt werden und der Prozess musste von vorne beginnen. Am Ende stand dieser Haushalt zum Nachteil der Bürger der Stadt sehr viel schlechter da als der Ursprungshaushalt, der zunächst verabschiedet werden sollte. Wenn das kein Nachweis für die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Rates ist, zum Wohle und nicht zum Nachteil der Bürger zu handeln, dann frage ich mich, was noch alles passieren soll. Wir können in diesem Parlament nicht abwarten, bis in einer Stadt nichts mehr geht und wir nicht nur wegen des Haushaltssicherungskonzepts, sondern wegen einer Pattsituation in Räten Aufsichtsbeamte dorthin schicken müssen. Das Parlament hat eine Pflicht zum Eingreifen, wenn es sieht, dass so etwas auf uns zukommt. Wir müssen rechtzeitig dafür sorgen, dass keine komplette Funktionsunfähigkeit eintritt.

Wenn wir die Situation bei den kleinen Städten sehen, dann liegt die praktische Sperrklausel bei 2,8 %, glaube ich. Wir wählen die moderate Höhe von 2,5 %. Damit kommen wir dem Homogenitätsgebot etwas näher, weil die Vergleichbarkeit der Sperrklauseln zwischen den großen und den kleinen Städten deutlich besser ist als vorher. In den großen Städten haben wir eine Sperrklausel von 0 % und bei den kleinen Städten eine Sperrklausel von 2,8 %, ganz zu schweigen von den Auswüchsen, die es bei großen Städten zur Erreichung eines Mandats gibt. Schauen Sie sich dort die unterschiedlichen Zahlen an. Das wurde in der Anhörung deutlich ausgeführt. Das erste Mandat bedeutet in großen Städten zum Teil 1.000 Stimmen weniger als das zweite oder dritte Mandat. Diese Situation halte ich nicht für tragbar. Das ist eine Ungleichheit der Wertigkeit der einzelnen Ratsmandate. Das darf nicht sein.

Dirk Wedel (FDP): Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Man kann als Ergebnis dieser Anhörung eines festhalten. Herr Kollege Hendriks, ich fand Ihren Einwand nicht berechtigt, wir hätten bei den Sachverständigen ein Rosinenpicken veranstaltet. Nein, wir haben uns die Ausführungen der Sachverständigen komplett angeschaut. Ich habe sieben bis acht Sachverständige einzeln zitiert, während Sie überhaupt nicht auf die Sachverständigen eingegangen sind, sondern nur allgemeine Dinge vertont haben. Auf dieses Argument mit der Mehrzahl will ich deshalb gar nicht so genau eingehen.

Eine Sache ist doch ganz klar gewesen. Auf die konkrete und ausdrückliche Frage des Kollegen Höhe nach der Funktionsunfähigkeit, hat es keinen einzigen Sachverständigen gegeben, der das bejaht hätte. Ich habe extra im Protokoll nachgelesen, ob ich einen finde, der diese ausdrückliche Frage bejaht hat. Es ist kein einziger dabei. Wenn irgendetwas an dieser Anhörung eindeutig gewesen ist, dann dass diese drohende Funktionsstörung, die von der bisherigen Rechtsprechung gefordert wird, nicht vorliegt. Das ist der Grund, warum Sie letztlich zur Frage der Verankerung im Verfassungsrecht greifen.

Ich habe deutlich gemacht, niemand weiß, wie ein verfassungsgerichtliches Verfahren ausgeht. Das nehmen wir auch für uns nicht in Anspruch. Liest man noch einmal die Ausführungen der Staatsrechtler nach, so ergeben sich für uns erhebliche Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Diejenigen Sachverständigen, die diese Auffassung vertreten haben, haben jeweils Anknüpfungspunkte in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung genannt. Die Gegenauffassung konnte dies nicht in gleicher Weise für sich in Anspruch nehmen, sondern hat eher wissenschaftliche Ansätze gewählt, die in der Rechtsprechung zumindest nicht in gleicher Weise eine Grundlage gefunden haben.

Für mich gibt es einen weiteren Punkt, der einem zu denken geben sollte. Auch auf entsprechende Nachfragen waren sich die Sachverständigen einig, dass keine Tatbestände aus dem Bereich der Kommunalaufsicht vorliegen, die ein Indiz bilden können. Sie sind jedenfalls nicht empirisch dargestellt. Wenn sie vorliegen, haben sie in diesem Gesetzgebungsverfahren keine Rolle gespielt.

Ich weise die Auffassung zurück, dass wir als FPD überhaupt keine politischen Argumente bringen würden. Wir haben sie teilweise in ein juristisches Kleid gewandt. Das ist schon richtig. Die Frage nach Alternativen ist aber beispielsweise hochpolitisch. Diese Frage habe ich hier ausdrücklich gestellt. Insbesondere von der Kommunalpolitischen Vereinigung VLK ist mehr als ausreichend beleuchtet worden, welche alternativen Möglichkeiten es gibt. – Danke.

Torsten Sommer (PIRATEN): Auf Herrn Mostofizadeh eingehend: Vieles von dem, was der Kollege Wedel eben genannt hat, hätte ich wiederholen können. Ich habe am Anfang meiner Stellungnahme gesagt, dass ich das ausdrücklich nicht machen möchte. Sie haben eben darauf abgestellt, dass wir nur auf die Funktionsstörung abgehoben haben. Nein, ich habe am Anfang meines Wortbeitrags eben ausdrücklich gesagt, ich unterstütze viele der von Herrn Wedel genannten rechtlichen Punkte und mache mir genauso wie Herr Wedel die Meinung der Gutachter zu eigen, speziell die von Herrn Prof. Oebbecke.

Jetzt noch einmal zum praktischen Teil. Sie werfen uns als Piraten vor, wir würden uns den praktischen Teil der Kommunalpolitik nicht anschauen. Man mag es kaum glauben, aber das tun wir. In Bielefeld tragen wir beispielsweise durch unseren Einzelmandatsträger dazu bei, dass es seit Anfang der Kommunalwahlperiode eine stabile Mehrheit ohne irgendein Zusammenbrechen gibt.

Möchte man vielleicht einmal zwei, drei oder sogar vier Mitglieder in einer Verbindung haben, muss man auf die Menschen und deren Interessen eingehen. Dann bekommt man auch stabile Verbindungen hin. Das funktioniert durchaus. Wenn das in Gladbeck nicht funktioniert hat, liegt das vielleicht an den handelnden Personen und nicht nur daran, dass es zwei, drei oder sogar vier verschiedene Interessenvertretungen waren. Ob tatsächlich ein besserer oder schlechterer Haushalt verabschiedet worden ist, ist eine politische Bewertung. Das sollen die Menschen vor Ort bewerten. Geben die Vertreter der Menschen dort einem Haushalt B die Mehrheit, ist es für diese anscheinend der bessere Haushalt.

Kommen wir zu Frau Müller-Witt und der Aussage der CDU-KPV über 20 bis 25 Wochenstunden für die Vorbereitung auf Haushaltsdebatten in Mittelstädten: Ich finde die Zahlen immer furchtbar interessant, vor allen Dingen dann, wenn keine empirische Grundlage dazu genannt wird. Diese hätte ich gerne.

Um das Ganze gerade im Hinblick auf eine Sperrklausel bewerten zu können, wäre interessant, wie es war, als wir in NRW noch eine Sperrklausel hatten. Wie ist es jetzt? Beides ist empirisch zu unterfüttern. Ansonsten ist die Aussage schlecht nachzuprüfen.

Zum Städtetag und der Aussage nach 36 % mehr politischen Initiativen: Ich finde mehr politische Initiativen nicht wirklich schlecht. Die Verwaltungsvorlagen haben um 42 % zugenommen. Wenn ich mir überlege, dass Einzelvertreter gar nicht antragsberechtigt sind, scheinen die Gruppen sehr aktiv zu sein. Diese Gruppen liegen jetzt schon über der 2,5-%-Klausel. An der Stelle ändern Sie durch diese 2,5-%-Klausel nichts, weil die Einzelvertreter in NRW noch nicht einmal vom Bürgermeister oder Oberverwaltungsbeamten mit Rede- oder Antragsrecht versehen worden. Das habe ich nachgeprüft. Nicht bei einem Antrag! Das heißt, diese 36 und 42 % gehen anscheinend größtenteils auf das Konto von Gruppen. Diese Gruppen liegen jetzt schon immer über 2,5 %. Sie sagten eben, für das erste Mandat benötigt man sukzessiv weniger Wählerstimmen. Ja. Für das zweite Mandat – um eine Gruppe bilden zu können – benötigt man entsprechend mehr. Das gleicht sich dann wieder aus. Diese Zahlenspielerereien passen also gar nicht.

Herr Mostofizadeh, Sie sagten, die fachliche Versiertheit oder die fachliche Abdeckung ist in der Breite nicht gegeben. So hatte ich Sie verstanden.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Nein, das habe ich nicht gesagt!)

– Vielleicht liegt es am Sender, vielleicht auch am Empfänger. Das will ich jetzt gar nicht bewerten. Herr Mostofizadeh hat gleich Gelegenheit, das noch einmal genauer auszuführen.

(Zuruf von Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE])

– Ich möchte nichts unterstellen. Ich hatte es so verstanden, als ob Sie Einzelvertreter angeführt haben, die nicht das Wohl der gesamten Stadt im Auge haben. Daraus schließe ich, Sie sagen, diese Menschen haben nur ein Partikularinteresse.

Dass es in einigen Bereichen fachliche Defizite gibt, betrifft nicht unbedingt die Kleinen. Es betrifft auch die Großen. Ich nenne jetzt einmal nicht die Stadt. Das ist egal. Aber

wenn eine CDU-Fraktion allein aus fachlichen Gründen einen Piraten in VRR-Gremien schickt, liegt das bestimmt nicht daran, dass sich Menschen, die von Nahverkehr Ahnung haben, in dieser CDU-Fraktion drängeln. Es liegt einfach daran, dass die Fachlichkeit bei einem Menschen, zu dem man politischen Vertrauen hat ---

(Zuruf)

– Das hat man tatsächlich. Nein, nein. VRR. Das ist eine ganz andere Geschichte.

Dort werden über Partei- und Bündnisgrenzen hinweg Lösungen gesucht. Das funktioniert im Fachlichen. Gerade der kommunale Bereich ist anderen, sogenannten echten Parlamenten, in Sachen Problemlösung ein ganzes Stück voraus. Das muss man zugestehen. Vielleicht liegt es auch daran, dass es dort keine Sperrklausel gibt. – Vielen Dank.

Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE): Es tut mir leid, aber ich muss zumindest auf zwei Aspekte noch eingehen, Herr Vorsitzender. Herr Wedel macht das nicht ungeschickt. Das will ich zugestehen. Er stellt das Ganze immer vom Fuß auf den Kopf. Ich will es wieder andersherum drehen.

(Zuruf)

Das ist geschickt. Sie fordern Funktionsunfähigkeit ein. Herr Höne hätte die Frage nach der Funktionsunfähigkeit gestellt. Das ist ein Teilaspekt. Vermutlich haben Sie die Urteile dreimal öfter gelesen als ich. Sie kennen sowohl das Urteil von 1999 als auch von 2008. Die Urteile bieten das als eine Möglichkeit der Prüfung an. 1999 gab es das Problem, dass es überhaupt keine Stellungnahmen gegeben hat. Das sei zugestanden. Daran bin ich ebenso unbeteiligt wie alle anderen hier im Raum. Die Prüfungsaspekte konnten deswegen gar keine anderen sein. Das heißt aber nicht, dass das Gericht der Auffassung ist, dass es der einzige Aspekt sein sollte. Das müsste man durch einen neuen Versuch klären. Es hat sogar geschrieben, seiner Auffassung nach sollte es nicht der einzige Aspekt sein.

Wir haben jetzt rauf- und runterdiskutiert, welche Aspekte noch hinzukommen könnten. Ich habe ein Bild, wie ich einen positiven Rat sehe. Herr Hendriks hat ausführliche Aussagen dazu gemacht, ebenso die Kollegin Müller-Witt und die Sachverständigen. Maßgeblich ist doch, ob wir der Auffassung sind, dass es verfassungsmäßig zulässig ist. Dazu habe ich ausführliche Ausführungen gemacht.

Sie haben wieder einen Trick versucht, Herr Wedel. Der ist gut. Sie sind wahrscheinlich ein guter Rechtsvertreter und können Kollegen bei einem möglichen Gerichtsverfahren hilfreich zur Seite stehen. Er ist aber nicht tragend, weil es eine einfachgesetzliche Regelung und nur ein Teilaspekt war. Deswegen ist es nicht relevant, ob jemand auf die Frage von Herrn Höne so oder so geantwortet hat. Da liegen unsere Einschätzungen ein ganzes Stück auseinander.

Herr Kollege Sommer, ich habe nicht so argumentiert wie manch anderer hier im Raum. Ich habe nicht von Qualität oder so etwas gesprochen, sondern von Relevanz. Das ist ein Unterschied. Sie sagten, es liegt daran, wie weit man auf die Leute eingeht. Das stimmt. Sie können in meine Biografie schauen. Ich war in diesem schrecklichen

Studentenparlament AStA an Konstellationen daran beteiligt, sieben oder acht Gruppierungen zusammenzubekommen, um eine Mehrheit zu bekommen. Das führte aber nicht dazu, dass relevante Aspekte einen Schwerpunkt erhielten. Das ist doch der Unterschied. Teilaspekte bekamen eine Relevanz, die aus meiner Sicht der Repräsentanz massiv im Wege stand. Mein Demokratiemodell ist ein anderes und stellt in den Vordergrund, was mehr Leute wollen, ist wichtiger als das, was ganz wenige wollen. Das ist für mich eine politische Gewichtung.

Was die Buntheit anbetrifft, haben wir uns möglicherweise gründlich missverstanden. Sowohl während der Zeit der Sperrklauseln als auch jetzt war und ist der Einzug von Wählergruppen in den Rat möglich. Nicht erst seit 1999 ziehen in Nordrhein-Westfalen Wählergruppen in die Räte ein. Ich weiß nicht, seit wann das der Fall ist. Aber zumindest, seit ich Politik verfolge, gab es in allen möglichen Städte- und Gemeinderäten sowie Bezirksvertretungen Gruppierungen, die es geschafft haben. Es waren meist sehr vitale Initiativen, die sich sehr breit mit der Politik auseinandergesetzt haben und mehr Leute hatten. Hatten sie keine Relevanz, verschwanden sie auch wieder. Das ist gut. Das ist der Kern von Politik.

Es ist keineswegs so, dass Räte nicht bunt gewesen wären. Sie sind jetzt aber beliebig. Das ist etwas anderes als bunt. Deswegen plädiere ich dafür, diesen Gesetzentwurf so durchzuziehen. Das schlechteste Mittel wäre, wenn man zur Alternative einer schlichten Reduzierung der Sitzzahlen oder einer massiven Reduzierung der Wahlkreise greifen müsste, wobei wir eine kleine Reformmöglichkeit sehen würden. Aber das spielt keine Rolle. Das steht uns ohnehin offen. Es gäbe auch die Möglichkeit, die Räte zu ermächtigen, selbst darüber zu entscheiden, wie groß sie innerhalb gewisser Größenordnungen sein wollen. Das wollen wir tun. Das ist möglich, ob es in der Verfassung steht oder nicht. Uns Fraktionen von CDU, SPD und Grünen ist es wichtig, das in der Verfassung zu klären, um diesem Land eine ganz bestimmte Richtung bei der Relevanz in Ratspolitik zu geben. Deswegen machen wir es so, wie wir es vorgeschlagen haben.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Danke schön. – Herr Wedel hat noch einen Wunsch, was das Sitzungsprotokoll angeht.

Dirk Wedel (FDP): Nicht wegen der Komplimente von Herrn Mostofizadeh vorhin, sondern ganz allgemein beantrage ich für die FDP-Fraktion ein Wortprotokoll. – Danke.

Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann: Ein Wortprotokoll wird beantragt, um das auch für die Historiker verfügbar zu halten. – Gibt es noch Wortmeldungen? – Das ist nach der ausgiebigen und sehr interessanten Diskussion nicht der Fall. Beinahe hätte ich mich auch noch zu Wort gemeldet. Aber ich möchte das nicht unnötig in die Länge ziehen. Wir werden auch noch eine Plenardebatte dazu führen.

Wir haben gesagt, heute werden wir noch nicht abstimmen. Das wird in der Juni-Sitzung erfolgen. Wir erwarten auch noch den Änderungsantrag der gesetzeseinbringenden Fraktionen.



Hauptausschuss

52. Sitzung (öffentlich)

28. April 2016

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:25 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Iris Staubermann

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

- 1 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen** **3**

Gesetzentwurf
der Fraktion der PIRATEN
Drucksache 16/10057

– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen –

(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.)

- 2 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)** **15**

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD,
der Fraktion der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 16/9795

Ausschussprotokoll 16/1139

– Aussprache

3 Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes und weiterer landeswahlrechtlicher Vorschriften (Landeswahlrechtsänderungsgesetz) 33

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 16/11642

Der Ausschuss stimmt dem Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 16/11642 mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, Grünen, FDP und Piraten gegen die Stimmen der Fraktion der CDU ohne weitere Aussprache zu.

4 Verschiedenes 34

Nächster Sitzungstermin

Die nächste Sitzung des Hauptausschusses findet am Dienstag, 24. Mai 2016, um 14 Uhr statt. Im Anschluss soll eine Obleuterunde stattfinden.

* * *