



**Hauptausschuss (47.)  
Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)**

**Gemeinsame Sitzung (öffentlich)**

21. Januar 2016

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:00 Uhr bis 15:50 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Ulrike Schmick

**Tagesordnungspunkt:**

**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

– Öffentliche Anhörung –

\* \* \*



Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf Sie ganz herzlich begrüßen, auch im Namen meines Kollegen Stefan Kämmerling, des Vorsitzenden des Ausschusses für Kommunalpolitik. Sie können daran schon erkennen, dass dies heute eine gemeinsame Sitzung des Hauptausschusses, deren Vorsitzender ich bin, und des Ausschusses für Kommunalpolitik ist.

Mein Gruß gilt den Kolleginnen und Kollegen beider Ausschüsse, den Vertreterinnen und Vertretern der Landesregierung, den Zuhörerinnen und Zuhörern sowohl auf der Tribüne als auch im weltweiten Netz. Dem können Sie entnehmen, dass die heutige Sitzung gestreamt wird. Ich grüße natürlich auch die Vertreterinnen und Vertreter der Medien. Ein ganz besonderer Gruß gilt den Damen und Herren Sachverständigen, die heute sehr zahlreich zu uns gekommen sind. Ganz herzlichen Dank dafür, dass Sie hier auch persönlich anwesend sind und uns Rede und Antwort stehen wollen.

Die Einladung zur heutigen Sitzung ist mit Drucksache 16/1536 verteilt worden. Auf der Tagesordnung steht ein Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit Drucksache 16/9795.

Einzigiger Tagesordnungspunkt:

**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

– Öffentliche Anhörung –

Der Hauptausschuss ist federführend, der Ausschuss für Kommunalpolitik mitberatend.

Meine sehr geehrten Damen und Herren Sachverständige, ich danke Ihnen ganz besonders dafür, dass Sie sehr umfangreich Stellungnahmen eingereicht haben. Ich darf noch darauf hinweisen, dass uns noch sehr kurzfristig die Stellungnahme von Frau Susana dos Santos Herrmann erreicht hat. Es wäre schön, wenn Sie diese Stellungnahme auch noch zur Kenntnis nehmen.

Die Anhörung soll folgende Struktur haben: Wir werden Ihnen zunächst die Möglichkeit zu einem kurzen mündlichen Statement von maximal drei Minuten bieten. Anschließend werden die Abgeordneten Gelegenheit haben, ihre Fragen zu stellen. Wir werden sicherlich mehrere Frage- und Antwortrunden haben, also jeder die Möglichkeit hat, seine Fragen zu platzieren. Wir haben uns im Kreis der Obleute darauf verständigt, dass wir bestimmte inhaltliche Schwerpunkte bilden wollen, damit die Anhörung heute eine bestimmte Struktur hat.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Nach diesen Hinweisen können wir mit der eigentlichen Anhörung beginnen und die Runde der Statements eröffnen. Hierzu möchte ich zunächst die kommunalen Spitzenverbände bitten, ihr Statement abzugeben.

**Regine Meißner (Städtetag Nordrhein-Westfalen) (Stellungnahme 16/3299):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich bedanke mich für die Einladung zu der heutigen Anhörung. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände hat am 6. Januar dieses Jahres eine Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf abgegeben. Wir haben uns abgesprochen, das Eingangsstatement untereinander aufzuteilen. Ich werde mit der Arbeitssituation in den Kommunalvertretungen beginnen.

Die Zersplitterung der Kommunalvertretungen als Folge des Wegfalls der Sperrklausel im Jahr 1999 hat erhebliche Auswirkungen auf die Mehrheitsbildung und die Arbeitssituation in den Kommunalvertretungen. Arbeitsabläufe in den kommunalen Gremien werden erheblich beeinträchtigt, Sitzungen dauern oft weit bis in die Nacht, Mitwirkungs- und Kontrollrechte werden in deutlich höherem Maße wahrgenommen. So ist zu vernehmen, dass die Zahl der Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunkts erheblich gestiegen ist. Aber auch vermehrte An- bzw. Nachfragen sowie zeitintensive Beratungen einzelner Tagesordnungspunkte und Erläuterungen zu den Verwaltungsvorlagen führen zu einem erheblichen Zeitaufwand und zu entsprechend langwierigen Sitzungen.

Ich möchte anhand eines Fallbeispiels aus unserer Mitgliedschaft verdeutlichen, wie die veränderte Struktur des Rates zu einem Anstieg der Initiativen aus dem politischen Raum im Vergleich zu den vorhergehenden Ratsperioden geführt hat, wodurch natürlich auch die Kapazitäten der Verwaltung nachhaltig gebunden werden. Die Summe der politischen Initiativen dieser einen Mitgliedsstadt betrug im laufenden Jahr 2009 1.050, im Jahre 2015 waren es 1.430, damit eine Steigerung um 36 %. Die Summe der Verwaltungsvorlagen betrug im gesamten Jahr 2009 4.317, im Jahr 2015 4.853, damit eine Steigerung um 42 %.

Kommunalvertretungen haben vielfältige und bedeutsame Aufgaben. Schnelle, rechtliche und wirtschaftliche Entwicklungen machen die Aufgaben der Kommunalvertretungen zunehmend komplexer und schwieriger. Der Zeitfaktor spielt also eine ganz große Rolle, zumal es sich um ein kommunales Ehrenamt handelt. Deshalb müssen Sitzungen in der gebotenen Stringenz und Geordnetheit ablaufen. Die zunehmende Zahl von Einzelmandatsträgern und nicht fraktionsfähigen Gruppen behindern und erschweren die Arbeit. Wir halten deshalb die Einführung einer verfassungsunmittelbaren moderaten Sperrklausel für geeignet, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

**Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen) (Stellungnahme 16/3299):** Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch ich bedanke mich für die Einladung zu der Anhörung und der Möglichkeit, hier Stellung nehmen zu können. Wir haben eine gemeinsame schriftliche Stellungnahme abgege-

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

ben, und auch der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen hat in seinem Präsidium die Einführung einer moderaten Sperrklausel begrüßt. Wir haben als Beschlusslage allerdings noch eine 3%ige Sperrklausel gefordert. Insofern könnten wir uns hier vorstellen, die Sperrklausel noch etwas anzuheben. Aber die 2,5%ige Sperrklausel geht zumindest in die richtige Richtung und wird von uns begrüßt.

Den inhaltlichen Ausführungen von Frau Meißner schließe ich mich an und möchte nur noch zwei zusätzliche Aspekte ansprechen. Die Kommunen sind in der schwierigen Situation, in der sie sich seit Jahren befinden, was zum Beispiel die Haushaltskonsolidierung, aber seit einem Jahr auch die Flüchtlingsunterbringung angeht, auf stabile politische Mehrheiten in den Vertretungen angewiesen. Solche politischen stabilen Mehrheiten sind seit Wegfall der Sperrklausel – das ist zu beobachten – häufig nur noch in der Konstellation von Großen Koalitionen möglich.

Diese Großen Koalitionen bedeuten nach unserer Sichtweise letztlich keinen Zuzugewinn an lokaler Demokratie. Denn zum einen werden durch die Einzelratsmitglieder oder Kleinstgruppen häufig Partikularinteressen in die Räte getragen. Es ist nicht mehr automatisch so, wie es früher bei Geltung der 5%igen Sperrklausel noch war, dass man davon ausgehen konnte, dass die in den Räten vertretenen Politiker das Wohl und Wehe der gesamten Kommune im Auge haben, sondern häufig sind es wirklich Partikularinteressen. Auf der anderen Seite sind die großen Fraktionen in den Räten ständig auf der Kompromissuche als Große Koalition, sodass die politischen Ecken und Kanten für die Bürgerinnen und Bürger zunehmend weniger erkennbar werden. Das führt nicht gerade dazu, dass die lokale Demokratie für die Beobachter und für die Wählerinnen und Wähler spannender wird. Das kann auch eine Ursache für die letztlich sehr geringe Wahlbeteiligung sein, die wir leider zu beobachten haben.

Ein zweiter Aspekt ist der eben schon angesprochene Aspekt der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ausübung des Ehrenamtes. Der Landtag hat erkannt, dass hier ein Problem aufzieht, und immer weniger Bürgerinnen und Bürger bereit sind, ihre Zeit für die lokale Gemeinschaft einzubringen und sich in der Kommunalpolitik zu engagieren. Deshalb hat der Landtag auch die Kommission zur Förderung des lokalen Ehrenamtes einberufen, die im Sommer letzten Jahres ihren Abschlussbericht vorgelegt hat. Nach unserer Sichtweise wäre hier die Einführung einer moderaten Sperrklausel geeignet, das kommunale Ehrenamt wieder ein Stück weit attraktiver zu machen. Denn die eben beschriebene Zersplitterung der Räte und die Flut von Anträgen zur Tagesordnung und Nachfragen zu den Diskussionen führen dazu, dass die Sitzungen der Gremien deutlich in die Länge gezogen werden und es vielen Bürgerinnen und Bürgern sozusagen nicht mehr wert ist, sich kommunal zu engagieren, weil die zeitliche Belastung als zu groß empfunden wird und vor allem die Diskussionen als zu wenig fruchtbar empfunden werden.

Insofern ist die Einführung der Sperrklausel nach unserem Dafürhalten auch ein Aspekt zur Förderung des kommunalen Ehrenamtes und ein Aspekt, dafür zu sorgen, auch in Zukunft genügend Menschen zu finden, die sich für das kommunale Ehrenamt begeistern. Denn ohne diese Menschen ist auch die lokale Demokratie gefährdet und ein Funktionieren der lokalen Demokratie nicht mehr gegeben.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen) (Stellungnahme 16/3299):**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich spreche nicht nur für den Landkreistag, sondern für alle drei Spitzenverbände. Wir verkennen nicht, dass die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hohe Maßstäbe an die Einführung einer kommunalen Sperrklausel gestellt hat. Entscheidend ist aber die Frage, ob auch der verfassungsändernde Gesetzgeber an diese hohen Maßstäbe gebunden ist. Mit Blick auf die Landesverfassung ist die Frage relativ einfach zu beantworten. Hier wird ein neuer Maßstab gesetzt. Ein Verstoß gegen die Landesverfassung ist insofern aus unserer Sicht nicht zu erkennen.

Mit Blick auf das Grundgesetz, insbesondere den Grundsatz der Wahlgleichheit, geben wir zu bedenken, dass die Verfassungsautonomie der Länder durch das Grundgesetz anerkannt wird. Daraus folgt aus unserer Sicht, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber auf der Landesebene Spielräume hat, die der einfache Gesetzgeber nicht hat bzw. nicht hätte. Insofern kann man sogar so weit gehen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber auch die Möglichkeit hat, eine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung unter bestimmten Voraussetzungen zu korrigieren.

Wir gehen bei dieser Wertung davon aus, dass kommunale Vertretungen zwar keine Gesetzgebungsaufgaben und Funktionen wahrnehmen, gleichwohl aber keine nachrangigen Vertretungskörperschaften zweiter Klasse sind, im Gegenteil. Gerade in Nordrhein-Westfalen haben die großen Kommunen und die entsprechend großen Vertretungen weitgehende Befugnisse und Zuständigkeiten, die stabile Mehrheiten benötigen. Durch den Gesetzentwurf – so unser Verständnis – soll diese Besonderheit der Kommunen und ihrer Vertretungen ausdrücklich in der Landesverfassung selbst anerkannt werden.

Das ist dem Gesetzgeber nicht zu verwehren, im Gegenteil. Es gibt gute Gründe dafür, dass er diese besondere Funktion der Kommunalvertretungen in der Verfassung anerkennt. Sie sind gerade schon genannt worden. Die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen muss dauerhaft abgesichert werden, das Ehrenamt als Grundlage der kommunalen Politik und Selbstverwaltung muss geschützt werden, und letztlich geht es auch darum, dass die Diskrepanz zwischen den je nach Größe unterschiedlich wirkenden Sperrklauseln – Stichwort: faktische Sperrklausel – eingeebnet werden kann. Insofern wird also ein Beitrag zu Wahlrechtsgleichheiten im vorliegenden Gesetzentwurf geleistet.

Ein kurzes Fazit: Aus unserer Sicht gibt es geradezu einen Auftrag an den verfassungsändernden Gesetzgeber, einer fortschreitenden Funktionsbeeinträchtigung der kommunalen Vertretungen nicht weiterhin tatenlos zuzusehen, sondern deren Funktions- und Mehrheitsfähigkeit und damit die kommunale Selbstverwaltung durch geeignete Maßnahmen, nämlich eine moderate kommunale Sperrklausel, dauerhaft abzusichern. Wir stimmen dem Gesetzentwurf deshalb ausdrücklich zu.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Soweit die kommunalen Spitzenverbände. Wir kommen zu den Wissenschaftlern und gehen in alphabetischer Reihenfolge vor.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr Universität Bochum) (Stellungnahme 16/3348):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wenn man sich die Situation empirisch anschaut, muss man sagen, dass 16 Jahre und vier Kommunalwahlen nach der Abschaffung der kommunalen Sperrklausel die Arbeit in den Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen sich fundamental verändert hat – das lässt sich nicht bestreiten –, die Frage ist, wie wir es werten. In vielen Kommunen Nordrhein-Westfalens, insbesondere in den Großstädten, jedoch auch in vielen Mittelstädten ist aus meiner Sicht die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen mittlerweile erheblich beeinträchtigt bzw. gestört. Das ist nicht irrelevant. In den Großstädten leben 45 % der Bevölkerung, in den Mittelstädten 18 %, sodass es kein singuläres Phänomen ist.

Diese Funktionsstörungen gehen deutlich über den Tatbestand einer schwerfälligen Meinungsbildung hinaus. Natürlich haben wir mehr Anträge, mehr Anfragen, längere Sitzungen. Das ist nicht der Kern meines Arguments, sondern der Kern des Arguments ist, dass wir eine erhebliche Zersplitterung und Fragmentierung in den Groß- und Mittelstädten haben. In den Großstädten hatten wir 1994 im Durchschnitt 3,7 Listen, jetzt haben wir 9,3. Die Fragmentierung, also die Zersplitterung, ist überhaupt nicht zu bestreiten. Die Fragmentierung, also die Frage, wie viele Parteien sozusagen an der Mehrheitsbildung zusammenarbeiten – das ist ein politikwissenschaftliches Maß –, hat auch hochgradig zugenommen; sie ist um 44 % gestiegen. Ich glaube, dass diese Heterogenisierung und Zersplitterung erhebliche Auswirkungen auf die Mehrheitsbildung in den Kommunalvertretungen hat. Das ist der entscheidende Punkt.

Nach unseren empirischen Daten gibt es in 36 % der Kommunen keine oder wechselnde Mehrheiten, in 28 % nur noch Mehrheiten, die sich auf mündliche Vereinbarungen stützen und ständig aufgekündigt werden. Da sagen jetzt die Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen, dauerhafte Mehrheiten seien eigentlich für 86 % der Bürgermeister überaus wichtig für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe. Ich habe sie aber nicht. Mitunter wird gesagt: Warum frage ich die Bürgermeister? Die sind froh, wenn sie Ruhe haben und alles stabil ist.

Die Bürgermeister sind deshalb nicht irrelevant, weil die ganze Begründung, warum wir überhaupt keine Sperrklauseln mehr haben dürfen, wesentlich auf dem Argument beruht, dass wir seit der Einführung der Direktwahl im Jahr 1999 eine andere Situation haben. Hier wird vom großen Teil der juristischen Literatur und den Verfassungsgerichtsurteilen argumentiert: Durch die Direktwahl ist die Regierungsbildung unabhängig von der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung gewährleistet. Der direkt gewählte Bürgermeister ist nicht mehr von Hause aus auf feste Mehrheiten in der Vertretung angewiesen, und durch ihn würde eine politische aktionsfähige Regierung bestehen.

Wenn ich mir dazu die Empirie und die Meinung der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen ansehe, würde ich salopp sagen, das ist – vielleicht ein bisschen übertrieben – grober Unfug, aber zumindest ist es empirisch absolut nicht anzutreffen. Das stimmt so nicht. Nur, weil die juristische Literatur von einem Idealmodell einer konkordanzdemokratischen Kommunalpolitik ausgeht, die Sie in Baden-Württemberg und in Bayern

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

vorfinden, und meint, dass sie das flächendeckend auf alle kommunalpolitischen Systeme in der Bundesrepublik anwenden können, wird es nicht richtiger.

Ich mache darauf aufmerksam, dass diese in den Verfassungsgerichtsurteilen unterstellten konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozesse in Nordrhein-Westfalen nicht vorhanden sind und deshalb die Einführung der Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen und in den anderen Bundesländern ein Unterschied ist. Wir haben in Nordrhein-Westfalen erhebliche Rahmenbedingungen, die dafür sorgen, dass wir stärker konkurrenzdemokratische Strukturen haben. Wir haben starke Ratskompetenzen, wir haben ein Verhältniswahlrecht mit starren Listen, wir haben eine Dominanz extrem großer Kommunen, wir haben pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster. Und in einem solchen konkurrenzdemokratischen System funktioniert es nicht mit einer Sperrklausel; es funktioniert im konkordanzdemokratischen System. Wenn die juristische Literatur die Realität wahrnehmen will, dann müsste sie sich diese öffnen und nicht ihr altes Leitbild aufrechterhalten, Kommunalpolitik sei unpolitisch und es seit dreißig Jahren weiter vor sich hertreiben.

Insofern besteht aus meiner Sicht dringend die Notwendigkeit einer Sperrklausel, ob das nun 2,5 % oder 3 % sind, ist egal. Die natürliche Sperrklausel liegt bei 2,8 %, und daran müssen wir uns orientieren. In den kleineren Kommunen haben wir ohnehin eine Sperrklausel von 2,8 %.

**Prof. Dr. Frank Decker (Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) (Stellungnahme 16/3331):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Drei Punkte in jeweils einer Minute.

Erstens. Was heute besprochen wird, ist Ausfluss einer Verfassungsrechtsprechung in den Ländern und im Bund, die die Fünf-Prozent-Sperrklausel auf der kommunalen Ebene für verfassungswidrig erklärt und dann vom Bundesverfassungsgericht in ziemlicher Kühnheit – wie ich finde – sogar auf das Europäische Parlament übertragen hat mit dem Argument, dass diese Parlamente nicht die Regierung bestellten und im Amt halten müssten, eigentlich auch noch mit dem Soupçon, dass es sich dabei deshalb um Parlamente minderer Qualität handele.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist diese Argumentation, die unterschiedliche Kriterien an die Funktionsfähigkeit der Parlamente anlegt, ganz und gar abwegig. Sie basiert auf der Unterscheidung zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Regierungsformen. Die Präsidentialismusforschung in der Politikwissenschaft hat aber gezeigt, dass sich die Notwendigkeit einer strukturierten Mehrheitsbildung und damit auch die Etablierung einer parlamentarischen Gruppenstruktur in präsidentiellen Regierungsformen genauso stellen wie in parlamentarischen. Insoweit kann diese Argumentation nicht tragen.

Zweitens. Warum auf der Verfassungsebene? Das ist eine logische Konsequenz der Tatsache, dass es, wenn es einfachgesetzlich geregelt werden würde, ansonsten wahrscheinlich, wenn das Verfassungsgericht seine dogmatische Argumentation nicht

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

ändert, keinen Bestand hätte. Ich habe das ein bisschen polemisch als „einen Akt parlamentarischer Notwehr“ des verfassungsändernden Gesetzgebers bezeichnet. Das ist zugegeben etwas misslich, weil es der deutschen Tradition widerspricht. Wir regeln das Wahlrecht normalerweise einfachgesetzlich, nicht auf der Verfassungsebene. Es gibt aber auch Ausnahmen. Insoweit halte ich das für nicht problematisch.

Drittens. Wie hoch sollte die Sperrklausel sein? 2,5 % – wenn ich das richtig sehe – ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses. Ich würde 3 % besser finden. Ganze Zahlen sind zum einen etwas praktikabler, zum anderen ist es in der Nähe der faktischen Sperrklausel. Ich will jedoch noch ein Argument nennen, das in der Literatur merkwürdigerweise nie auftaucht. Eigentlich ist die Sperrklausel auf der Landes- und der Bundesebene mit Blick auf das Ziel der Chancengleichheit der Parteien demokratiewidriger, als es auf der kommunalen Ebene durch die Kleinheit eher möglich ist, eine neue Partei oder eine Wählergemeinschaft zu gründen, die dann auch die Chance hat, Sperrklauseln zu überwinden. Daher würde ich auch eine Sperrklausel in der Höhe von 3 % für gerechtfertigt halten.

**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn) (Stellungnahme 16/3340):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich vor allem auf die verfassungsrechtliche Bewertung konzentrieren. Das Problem, dass der Verfassungsgerichtshof 1999 eine Sperrklausel im Kommunalrecht gekippt hat, wäre erledigt, wenn – wie die Vorlage es vorsieht – die Regelung auf der Ebene der Landesverfassung erfolgt.

Damit bleibt nur das Problem, ob eine solche Sperrklausel mit Bundesverfassungsrecht vereinbar wäre oder nicht. Hierbei ist zu beachten, dass nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vor allem die Grundsätze der Gleichheit der Wahl genauso wie auf Bundesebene auf der Ebene der Kommunen zu wahren sind. Meines Erachtens ist diese Sperrklausel, die nach der Vorlage hier eingeführt werden soll, mit diesen Vorgaben vereinbar. Hierbei wird meistens in die Diskussion die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2008 zum Wahlrecht im Land Schleswig-Holstein eingebracht. Dazu muss man aber Folgendes bedenken: Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht seinerzeit als Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein aufgrund von Art. 99 GG entschieden. Natürlich hat auch das Bundesverfassungsgericht Normen des Grundgesetzes herangezogen, sodass es eine gewisse Prognose zulässt, dass es ähnliche Maßstäbe auch als Bundesverfassungsgericht bilden würde.

Allerdings sollte man berücksichtigen, dass es aus meiner Sicht einen großen Unterschied macht, ob ich einfachgesetzliche Regelungen im Kommunalwahlrecht platziere und eine Sperrklausel einführe oder – wie es hier vorgesehen ist – in der Landesverfassung. Sobald ich nämlich etwas in der Landesverfassung regele, kommt zusätzlich die Verfassungsautonomie der Länder hinzu, die im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG besteht und wesentlich weitere Spielräume einer autonomen Regelung belässt, als es für den einfachen Gesetzgeber der Fall wäre. Wenn nun durch eine Änderung der Landesverfassung eine Sperrklausel landesverfassungsrechtlich armiert wäre,

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

wäre es für das Bundesverfassungsgericht ungleich schwerer, diese zu kritisieren und für verfassungswidrig zu erklären.

In der Entscheidung zum Land Schleswig-Holstein hat das Bundesverfassungsgericht maßgeblich auf zwei Argumente abgestellt, einmal – das wurde von Herrn Bogumil schon überzeugend entkräftet – ein überzeichneter Kontrast zwischen parlamentarischen Systemen mit stabilen Mehrheiten und der „kommunalen Regierungsform“, zum anderen mit Besonderheiten des Kommunalrechts, wonach die Gemeinderäte mit einem Parlament generell eigentlich nicht vergleichbar sind. Diese Rahmenbedingungen – da besteht eine Stellschraube – werden nicht vom Bundesverfassungsrecht, sondern vom Landesrecht vorgegeben.

Wenn nun eine Sperrklausel in die Landesverfassung eingeführt wird, dann sagt der verfassungsändernde Gesetzgeber auf Landesebene damit letztlich, dass er von Verfassung wegen vorgibt, dass Gemeinderäte eher Funktionen wie ein Parlament zu erfüllen haben. Das ist eine legitime Entscheidung, die dann auch Konsequenzen hat. Insoweit wäre ich der Auffassung, dass unter Berücksichtigung der Verfassungsautonomie dieses auch bundesrechtlich standhalten würde.

Eine letzte Bemerkung dazu. Dieses Argumentationsmodell würde generell für Sperrklauseln tragen, die – jedenfalls nicht ihrer Höhe nach – zu einer unverhältnismäßigen Verengung des politischen Wettbewerbs führen. Es wäre also meines Erachtens auch möglich, bis zu der typischen Fünf-Prozent-Sperrklausel für das Parlamentswahlrecht nach oben heranzugehen.

Berücksichtigt man nun verfassungspolitisch, welche geringe praktische Bedeutung eine 2,5-Prozentklausel eigentlich hat, die im Grunde genommen aufgrund der faktischen Sperrwirkung nur noch in den großen Städten und Großstädten zur Anwendung kommt, würde ich eher dafür plädieren, die Sperrklausel höher anzusetzen. Ob das dann 3 % oder 5 % sind, ist eine politische Entscheidung. Sinnvoll wäre es aber, dies zu debattieren. Denn wenn sie es einmal in der Landesverfassung haben, sind Sie natürlich auch an diese Zahl gebunden.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld) (Stellungnahme 16/3302):** Sehr verehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Danke, dass ich heute hier Stellung nehmen darf. Bundesverfassungsgericht und Verfassungsgerichtshof haben mehrfach Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht als verfassungswidrig beanstandet und dabei die verfassungsrechtlichen Anforderungen ziemlich hoch gehängt. Es besteht also in jedem Fall ein verfassungsrechtliches Risiko, das durch den Landtag minimiert, aber nicht völlig ausgeschlossen werden kann.

Wichtig dabei ist: Die Entscheidung sowohl über die Einführung einer Sperrklausel also solche als auch die Entscheidung über deren Höhe ist eine politische Entscheidung, die auch politisch getroffen werden muss. Diese Entscheidung können wir Sachver-

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

ständigen Ihnen nicht abnehmen. Das Verfassungsrecht formuliert allein Zulässigkeitsbedingungen und -grenzen, welche dem parlamentarischen Handeln vorausliegen.

Sieht man – das klang eben bei Herrn Kollegen Gärditz so an – die Verfassungsänderung, die hier im Raum steht, als eine Ausgestaltung des Wahlrechtssystems an, so liegt dies im Rahmen der dem Lande zukommenden Autonomie. Die Verfassungsgerichte haben immer gesagt, dass die Landesgesetzgeber und ebenso der Bundesgesetzgeber das Wahlverfahren selbst regeln dürfen. Wenn sie es allerdings geregelt haben, muss es schlüssig sein. Wenn man es also mehr effektivitätsorientiert und weniger egalitätsorientiert macht wie der vorliegende Entwurf, so ist das im Grundsatz in Ordnung.

Aber die Gerichte haben diese Sperrklauseln bislang weniger als Ausgestaltung denn als Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit gesehen. Von daher stellt sich der Entwurf damit den Fragen, die aus dieser Rechtsprechung zu stellen sind. Im Grundsatz gilt dabei: Die Verfassungsgerichtshöfe haben nie gesagt, dass Sperrklauseln stets und in jedem Falle unzulässig sind, sie unterliegen allerdings bestimmten Voraussetzungen. Dann haben sie allerdings im Einzelfall gesagt, diese Voraussetzungen liegen praktisch nie vor. Es gibt kaum einen Fall, in dem an den Voraussetzungen, die die Verfassungsgerichte selbst formuliert haben, eine Sperrklausel deren Billigung erfunden hätte, jedenfalls keine Sperrklausel außerhalb der Verfassungen selbst.

Nach den vorliegenden Informationen ist bislang keine Gemeindevertretung in Nordrhein-Westfalen vollständig funktionsunfähig. Haushaltssatzungen und andere Satzungen konnten überall erlassen, Ausschüsse besetzt und Funktionsträger gewählt werden. Eine Funktionserschwerung reichte hingegen für eine Sperrklausel nicht als hinreichender Grund. Insbesondere die Verlängerung der Sitzungszeiten und Haushaltsberatungen wurden explizit nicht als zulässiger Grund in der Rechtsprechung anerkannt.

Wir müssen uns also auf die Suche nach anderen Gründen machen, warum dies jetzt in diesem Fall zulässig sein könnte. Da gibt es mehrere Punkte.

Erstens. Das eine ist die Beeinträchtigung des Ehrenamtes, heißt im Klartext: Die Ehrenamtlichkeit funktioniert nur dann, wenn den Ratsmitgliedern genügend Zeit bleibt, sowohl für ihre ehrenamtliche Tätigkeit einerseits als auch für ihre sonstigen beruflichen und familiären Anforderungen andererseits.

Zweitens. Die Gleichheit des Zugangs zur demokratischen Mitwirkung. Je stärker die Gemeinderäte fragmentiert sind, je stärker große und kleine Fraktionen sich unterscheiden, desto stärker ist es, dass die großen Fraktionen tendenziell einen Vorsprung beim Zugang zur Macht haben. Große Koalitionen werden die Regel, Kleinstparteien erfahren im Rat nichts anderes als ihre Ohnmacht, anders ausgedrückt, nichts anderes als ihre Ungleichheit. Das heißt, die Gleichheit, das Fehlen der Sperrklausel, der gleiche Zugang zum Gemeinderat wird mit der Ungleichheit im Gemeinderat erkaufte. Das bedeutet im Klartext, die Gleichheit endet in dem Moment des Mandatsgewinns. Mir

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

scheinen diese Argumente wichtig zu sein. Der Verfassungsgerichtshof verlangt allerdings nicht nur eine juristische, sondern auch eine empirische Fundierung der jeweiligen Argumente.

Wir werden deshalb in der heutigen Sitzung zu prüfen haben, ob die Funktionsfähigkeit von Kommunalvertretungen wirklich ernsthaft gestört ist, und zwar nicht nur in einzelnen Gemeinden, sondern im Gros der von der Sperrklausel betroffenen. Wir werden weiter zu klären haben, welcher Zeitaufwand für ein Kommunalmandat notwendig ist und ob dies ehrenamtlich von den meisten Bürgern oder nur von einigen insoweit privilegierten Gruppen wie Lehrern oder Rentnern geleistet werden kann. Es geht drittens um die Frage, ob tatsächlich die Zugangschance von Kleinstparteien oder Einzelbewerbern zu Ratskoalitionen oder Mehrheitsbildungen tatsächlich signifikant geringer ist als die der großen Parteien.

Sollte sich dies empirisch überprüfen lassen, sind die Anforderungen der Rechtsprechung in jedem Fall erfüllt. Ich würde jedenfalls dazu raten, dies zu versuchen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Die weiteste Anreise, nämlich von der Universität Passau, hatte sicher Prof. Kramer.

**Prof. Dr. Urs Kramer (Sprecher des Instituts für Rechtsdidaktik, Universität Passau) (Stellungnahme 16/3325):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Sie werden sich vielleicht wundern, warum jemand von so weit herkommt. Ich darf einmal mit Anführungszeichen sagen: Ich habe innerhalb Deutschlands einen gewissen Migrationshintergrund, in Baden-Württemberg groß geworden, in Hessen juristisch sozialisiert, und jetzt aus Bayern kommend, soll ich Ihnen in Nordrhein-Westfalen etwas zum Verfassungsrecht sagen. Aber es ist ein Thema, das mich seit meinem Wechsel nach Bayern im Jahr 2008 beschäftigt. Ich habe dort mit Erstaunen – ich wusste es vorher nicht – festgestellt, dass in Bayern die Sperrklausel auf kommunaler Ebene seit Anfang der 50er-Jahre nicht mehr existiert. Man kann über Demokratie in Bayern denken, was man will – sie funktioniert. Von daher sehe ich die Vergleichbarkeit mit Nordrhein-Westfalen durchaus gegeben.

Ich möchte versuchen, Ihnen in zehn Thesen meine konträre Position, dass ich meine, es geht nicht, zu erläutern. Ich sehe mich hier ein bisschen in der Rolle des Mahners von außen, der relativ unvoreingenommen das Thema betrachten kann.

Ich glaube, wir sind uns einig, Sperrklauseln stellen zunächst einmal einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit dar, und zwar sowohl, was die Erfolgswert/Chancengleichheit – wie es das Bundesverfassungsgericht immer nennt – aus Sicht des Wählers als auch die Chancengleichheit der zu Wählenden – sagen wir es vereinfacht – der Parteien darstellt.

Die bestehenden Fünfprozentklauseln auf Bundes- und Landesebene für die klassischen Parlamente werden mehrheitlich dadurch gerechtfertigt, dass deren Funktions-

---

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

fähigkeit zu schützen sei. Diese Parlamente haben eben besonders wichtige Aufgaben, Stichwort Kreationfunktion, sie schaffen die Regierung und machen die Gesetze. Deshalb bedürfen sie – so die Verfassungsgerichte – eines besonderen Schutzes.

Auch auf der kommunalen Ebene kann man die Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen rechtfertigen und sagen, das kann eine Wahlrechtseinschränkung tragen. Doch bitte berücksichtigen: Die kommunalen Vertretungskörperschaften haben nicht dieselben Aufgaben wie die klassischen Parlamente, sodass wir einen strengeren Maßstab anlegen müssen.

Sie wollen sich dafür entscheiden, den Maßstab jetzt vielleicht dadurch zu verändern, dass Sie das Ganze auf der Ebene der Landesverfassung regeln. Ich komme nach meiner Prüfung zu dem Ergebnis, dass sich der Maßstab dadurch nicht wesentlich ändert, weil Sie sich trotzdem an Ihrer eigenen Verfassung – an der sogenannten Ewigkeitsklausel – und am Grundgesetz messen lassen müssen. Das Grundgesetz macht in einem föderalen Staat auch Vorgaben für die Gliedstaaten.

Kurz zur Landesverfassung. Dort gibt es diese berühmte Ewigkeitsgarantie in Art. 69, der das Demokratieprinzip festschreibt. Demokratie heißt Ausübung der Staatsgewalt durch das gesamte Volk. Daraus folgt auch wieder ein Grundsatz der Wahlgleichheit, das ganze Volk muss an der Ausübung der Staatsgewalt zunächst teilnehmen.

Man kann sicherlich die Wahlgleichheit einschränken, insbesondere wenn, was auch das Demokratieprinzip garantiert, die Funktionsfähigkeit einer Volksvertretung beeinträchtigt ist. Aber das ist nur dann möglich, wenn die Funktionsbeeinträchtigung nicht mehr nur Ausdruck des normalen politischen und demokratischen Willensbildungsprozesses ist, dass es verschiedene Parteien und Gruppierungen gibt, sondern mehr vorliegt. Es ist gerade Aufgabe der Verfassung, die Demokratie zu gewährleisten. Deshalb bedarf eine Einschränkung der Demokratie besonderer Anforderungen, und sie ist besonders änderungsfest.

Wenn Sie das nun in die Verfassung hineinschreiben, manifestieren Sie auf lange Zeit, vielleicht auf immer, dass es diese Sperrklausel gibt. Deshalb meine ich, der verfassungsändernde Gesetzgeber muss besonders gut begründen, warum er an dem bisher bestehenden System etwas ändern möchte. Das Vorliegen von sogenannten Splitterparteien allein reicht nach meinem Dafürhalten gerade nicht aus. Es ist schlicht Ausdruck der demokratischen Meinungspluralität. Etwas salopp formuliert: Da muss mehr vorliegen.

Wenn wir das Grundgesetz mit in den Blick nehmen – die Kollegen haben es schon benannt – gibt es dieses berühmte Homogenitätsgebot, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Das verpflichtet bei aller Freiheit den Landesverfassungsgesetzgeber zur Gewährleistung der Wahlgleichheit. Die Verfassungsautonomie der Länder wird durch das Homogenitätsgebot begrenzt. Das ist gerade der ureigene Sinn dieses Homogenitätsgebotes.

Ich sehe bei den im Gesetzentwurf dargelegten Fakten noch keinen Grund, der den Eingriff in die Wahlgleichheit rechtfertigen könnte. Die besondere Anforderung,

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

die ich versucht habe darzustellen, für die Einschränkung der Funktionsfähigkeit der Kommunalparlamente liegt nach meiner Einschätzung bislang nicht vor.

Ich will Ihnen einen Kompromissvorschlag machen; der scheint mir durchaus sinnvoll. Warum schreiben Sie nicht in Ihrer Verfassung, dass Sie den einfachen Gesetzgeber ermächtigen – das Wort ist nicht schön, aber nennen wir es einmal so –, eine Sperrklausel einzuführen, wenn mehr vorliegt, wenn also besondere Gründe es rechtfertigen. Zum einen hätte das den Vorteil, Sie würden es nicht auf alle Zeiten festschreiben, sondern es wäre änderbar, wenn die Gefahren nicht mehr bestehen, zum anderen wäre es eine Mahnung an die kleinen Parteien: „Überzieht nicht, legt die Kommunalparlamente nicht lahm. Dann kommt eine Sperrklausel, die euch bei der nächsten Wahl aus dem Parlament hinausbefördert.“ – Das schiene mir ein sinnvoller Kompromiss. Sie würden die verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht verletzen und könnten trotzdem Ihr Ziel erreichen.

Lassen Sie mich mit dem Satz schließen: Die Demokratie kann nur bei einer echten Gefahr eingeschränkt werden, und Sie sollten nicht den Fehler begehen, die Demokratie mit in meinen Augen undemokratischen Mitteln zu schützen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Nach diesem Blick von draußen kehren wir zurück nach Düsseldorf.

**Prof. Dr. Lothar Michael (Professur für öffentliches Recht, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) (Stellungnahme 16/3335):** Herr Vorsitzender, ich möchte klarstellen, dass ich mir nur verfassungsrechtliche Fragen gestellt habe und verfassungspolitisch zu dem Entwurf nicht Stellung nehmen möchte. Die verfassungsrechtlichen Fragen sind komplizierter als man denkt, aber auf sie habe ich für mich eine klare, eindeutige Antwort ohne Wenn und Aber gefunden. Es wäre verfassungsrechtlich unproblematisch, eine solche Regelung zu treffen.

Es ist zunächst einmal zu differenzieren zwischen verschiedenen Arten von Sperrklauseln bezogen auf Parlamente unterschiedlicher Ebene, bezogen auf Gemeinden und – auch das ist zu unterscheiden; wird manchmal nicht getan – bezogen auf etwa die Bezirke in Hamburg oder in Berlin. Auch das ist noch einmal eine andere Kategorie mit anderen Maßstäben. Und es ist zu differenzieren zwischen Regelungen auf der Verfassungsebene und auf einfachrechtlicher Ebene und Regelungen auf bundesrechtlicher Ebene und landesrechtlicher Ebene.

Wenn man das alles zusammennimmt, ist es so, dass wir keine Rechtsprechung für unsere Konstellation hier haben, sondern nur Rechtsprechung einerseits zu den verfassungsrechtlichen Regelungen in Berlin und Hamburg, die sich aber nicht auf Gemeinden im Sinne von Art. 28 GG beziehen. Deshalb darf man einerseits nicht vorschnell sagen, man habe diese Sache schon geklärt, andererseits gibt es sehr viel Rechtsprechung zu einfachrechtlichen Sperrklauseln, die aus meiner Sicht aber nicht übertragbar sind.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Die Maßstäbe sowohl des Grundgesetzes als auch der Landesverfassung sind höchst auslegungsfähig und höchst auslegungsbedürftig. Dann versuchen wir natürlich, aus den Entscheidungen der Gerichte diese Maßstabbildung herauszulesen und zu übertragen. Das darf man jedoch meines Erachtens nicht bei der Rechtsprechung zu den einfachrechtlichen Sperrklauseln. Ich habe sie einmal historisch untersucht; sie gehen auf eine Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich von 1929 zurück, und die legte zugrunde, dass in der Weimarer Verfassung die Verhältniswahl eine Systementscheidung in der Verfassung war.

Diese Rechtsprechung wurde dann vom Bundesverfassungsgericht und von den Landesverfassungsgerichten perpetuiert unter der Maßgabe, dass die Verfassungen nicht eindeutig weder die Verhältniswahl noch ein anderes Wahlsystem, noch Sperrklauseln vorgeben. Solange die Verfassungsgerichte diesen Zustand der Nichtgeregeltheit in Verfassungen bezüglich der Sperrklausel vorsehen, halten sie es für legitim – das ist sehr umstritten; es gibt viele Sondervoten etc.; das will ich hier jetzt nicht kritisieren –, den einfachen Gesetzgeber sehr streng an die Kette zu legen.

Dass aber der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Rechtsprechung durchbrechen kann, halte ich für kaum anzuzweifeln. Denn diese Rechtsprechung basiert auf Prämissen etwa der Folgerichtigkeit, an die ich sinnvollerweise nur den einfachen Gesetzgeber binden kann; das funktioniert sonst nicht. Oder auch die Argumentation der Rechtfertigungsgründe, dass es da etwa Beobachtungspflichten gäbe. Das macht sozusagen die Rechtsprechung plausibler und milder, dass es theoretisch eine Möglichkeit der Gesetzgeber gäbe. Das funktioniert alles nicht gegenüber einem verfassungsändernden Gesetzgeber. Es wäre schlicht nicht plausibel, wenn ein Verfassungsgericht die strenge Rechtsprechung gegenüber den einfachgesetzlichen Sperrklauseln auf verfassungsrechtliche Sperrklauseln übertragen würde. Ich kann mir nicht vorstellen, dass ein Verfassungsgericht in Nordrhein-Westfalen oder das Bundesverfassungsgericht das tun würden.

Ein letzter Punkt. Die Annäherung der Sperrklausel an die faktische Sperrklausel halte ich aus einem verfassungsrechtlichen Grund für eine gute Idee. Denn sie führt zu einer stärkeren Gleichbehandlung zwischen den Kommunen, in denen die faktische Sperrklausel gilt, und den Großstädten, in denen durch die rechtliche Sperrklausel dann die gleiche Chancengleichheit oder – wenn Sie es so formulieren wollen – die Einschränkung der Chancengleichheit gewährleistet ist.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster) (Stellungnahme 16/3334):** Es geht nicht darum, dass Sie bei diesem Projekt die Wissenschaft überzeugen, es geht darum, dass Sie das Gericht, das hinterher entscheidet, überzeugen. Der Entwurf geht davon aus, dass es nicht genügend Argumente gibt, um eine einfachgesetzliche Sperrklausel zu rechtfertigen. Herr Gusy hat eindrucksvoll geschildert, was dazu erforderlich wäre. Deshalb schreiben Sie es in die Verfassung. Herr Gärditz hat gesagt, dann komme es nur noch darauf an, ob es mit Bundesverfassung, mit Grundgesetz vereinbar ist. Er

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

hat auch – wie ich finde – richtig gesagt, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gilt auf Landesebene wie auf Bundesebene. Das sehe ich auch so.

Die Annahme, dass es irgendeinen Unterschied macht, in welcher Form Sie das hier jetzt verabschieden, ist meines Erachtens aus folgenden Gründen verfehlt: Das Bundesverfassungsgericht hätte damit nicht das erste Mal über eine Regelung in einer Landesverfassung zu entscheiden. Es hat vor relativ wenigen Jahren eine Regelung der hessischen Landesverfassung zum dortigen Landtagswahlrecht für verfassungswidrig erklärt. Da haben die also keine Probleme.

Das Bundesverfassungsgericht hat – das ist von Herrn Decker angesprochen worden – unter hohen politischen Kosten seinerseits die Klausel für die Europawahl für verfassungswidrig erklärt. Daran kann man auch juristisch einiges kritisieren, die Annahme, dass eine Regelung, die in Nordrhein-Westfalen für die Kommunen für erforderlich gehalten wird, in allen anderen Ländern nicht gilt. Dass es da jetzt von seinen strikten Regelungen abrückt und gewissermaßen für Verfassungen und Gesetze unterschiedliche Maßstäbe gelten lässt, diese Annahme ist verwegen, um das Mindeste zu sagen.

Zu einem anderen Punkt, den ich heute aus meiner Sicht für wichtiger halte. Denn in der Sache Sperrklausel weiß ich nicht, wie der Bewegungsspielraum ist. Bitte, nehmen Sie die Bezirksvertretungen, die Verbandsversammlungen und den Regionalverband Ruhr aus dem Text heraus; nennen Sie die nicht. Wenn Sie sie nennen, werden Sie als institutionell garantiert wahrgenommen, vielleicht nicht nächstes Jahr, aber in fünf Jahren. Das bedeutet, jede künftige Landtagsmehrheit, die eine verwaltungspolitische Entscheidung treffen will, ändert daran etwas. Ich weiß nicht, ob jemand von Ihnen glaubt, dass man an die Verfassung des Ruhrgebiets künftig nie mehr herangehen will. In der Vergangenheit ist das jedenfalls das eine oder andere Mal geschehen.

Ich halte nichts davon, solche verwaltungspolitischen Festlegungen in der Verfassung zu treffen, dass man sie nur noch mit Zweidrittelmehrheit ändern kann. Nehmen Sie es heraus. Ich will es nur leicht überspitzt sagen: Nachdem Sie sich vor zehn Jahren verwaltungspolitisch mit dem Konnexitätsprinzip die linke Hand auf dem Rücken festgebunden haben, sollten Sie jetzt nicht von der rechten Hand noch zwei Finger zusammenbinden.

**Prof. Dr. Emanuel Richter (Institut für Politische Wissenschaft RWTH Aachen) (Stellungnahme 16/3327):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Vielen Dank, dass Sie mir die Gelegenheit geben, zu dieser Entscheidungsfrage Stellung zu nehmen. Ich will noch einmal auf ein paar zu meinen Vorrednern ergänzende Stichpunkte eingehen. Ich glaube – um es vorwegzunehmen –, dass die Einführung einer geringen Sperrklausel in der Tat rational ist und vieles dafür spricht. Ich will noch einmal darauf hinweisen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen immer auch deutlich gemacht hat, dass es eine Abwägung zwischen den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Funktionsfähigkeit von Volksvertretungen geben muss.

Die Lage in NRW kennen wir alle, dass mit den vielen Großstädten es durchaus vorkommen kann, dass mit geringen Stimmenanteilen Sitze im Rat gewonnen werden

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

und dadurch die von Herrn Kollegen Bogumil beschriebenen Probleme entstehen. Es kann sein, dass kleine Gruppen die Fraktionsgröße nicht erreichen, den Status gewinnen, dass sie eigentlich von diesen Koalitionsblöcken und von den majoritären Entscheidungsverfahren ausgeschlossen sind und damit nur im Gemeinderat tätig werden können, in den sie sich entweder als marginalisiert fühlen oder eine Blockadehaltung betreiben und pausenlos Vetos zur Geltung bringen. Das ist also ein Problem. Es ist auch das große Problem des Verhältnisses zwischen Gemeinderat und Bürgermeister. Insofern kann es da immer zu großen Spannungen kommen unter der Voraussetzung, dass man nur große Koalitionsblöcke hat, die auch untereinander konkurrieren, die kleinere Parteien und einzelne Volksvertreter ausschließen und am Ende die Arbeit mit der Gemeindeverwaltung auch torpedieren.

Es gibt gleichzeitig die Frage zu erwägen: Wie hoch kann eine solche Sperrklausel sein, und welche Argumente sprechen dagegen? Hier rede ich gewissermaßen als Demokratietheoretiker. Es ist sicherlich zu beobachten, dass wir in unseren modernen Formen, gerade im kleinteiligen Bereich, auf lokaler Ebene eine Diversifikation und Individualisierung des Wählerwillens haben, der sich aufspaltet nach soziodemografischen, ökonomischen, ethnischen, weltanschaulichen, religiösen Kriterien. Eine Sperrklausel verhindert, dass diese Abbildung des Wählerwillens gut gelingt. Insofern ist da ein Demokratieproblem.

Wir haben auch eine Reihe von freien Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene in wachsendem Ausmaß insbesondere in Nordrhein-Westfalen, und deren Erscheinen spiegelt genau dieses Problem wider. Insofern würde ich immer raten, eine Gemeindevertretung, einen Gemeinderat an der Stelle als ein Parlament zu begreifen, in dem repräsentativ der Wählerwillen abgebildet wird, und es nicht von vornherein dadurch zu disqualifizieren, dass man sagt, die Kleineren sind dann nur Partikularinteressen. Da würde ich Vorsicht walten lassen.

Aus diesem Grund kann es für die diskursiven Abstimmungsprozesse in Gemeinderäten durchaus zielführend sein, dass auch kleinere Gruppen die Möglichkeit erhalten, ungewöhnliche, unangenehme, vielleicht aber dennoch zielführende Fragen und Positionen zu artikulieren.

Ich möchte an einer Stelle zu dem Aspekt, Verankerung in der Landesverfassung oder nicht, Stellung nehmen. Ich glaube, es spricht aus diesen Erwägungen heraus vieles dagegen, dass das Bundesverfassungsgericht immer darauf hingewiesen hat, es sind Abwägungen zwischen der Wahlgleichheit und der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung zu vollziehen. Insofern ist eigentlich eine Sperrklausel eine Art Durchführungsbestimmung von Wahlgrundsätzen. Aber Durchführungsbestimmung heißt, dass sie abhängig bleibt von Kontexten, dass sie veränderungsfreudig ist. Wenn wir auf die Geschichte von NRW blicken, dann wird uns das vorgeführt. Insofern ist die Sperrklausel immer eine anlassbezogene Reaktion auf Dynamiken einer beeinträchtigten Zielerfüllung der freien Wahl, und müsste eigentlich per einfacher Gesetzgebung gehandhabt werden.

Ich will stichpunktartig auf drei Aspekte hinweisen:

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Es wäre erstens zu erwägen, ob man die Überlegungen zur Wiedereinführung von Sperrklauseln nicht mit anderen grundlegenden Überlegungen über Wahlrechtsreformen verbindet. Zweitens ist da einerseits der Block Panaschieren und Kumulieren, der zu erwägen ist, und andererseits die Frage der Zusammenlegung von Kommunalwahlen mit Landes- und Bundestagswahlen. Es ist drittens ein interessanter Entwurf und ein Versuch, der gerade in Schleswig-Holstein ausprobiert wird – vermutlich mit wenig Aussicht auf Erfolg –, Ersatzstimmen einzuführen für Listenstimmen, die aufgrund von Sperrklauseln keine Bedeutung erlangen. Aber das sind Erwägungen, die über das heutige Thema hinausgehen.

**Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht, Westfälische Wilhelms-Universität Münster) (Stellungnahme 16/3313):** Herr Vorsitzender! Verehrte Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Das Grundgesetz gewährleistet die Verfassungsautonomie der Länder. Von diesem Ausgangspunkt aus sollten wir die heutige Debatte führen. Das heißt, das Grundgesetz erkennt diese Verfassungsautonomie im Bundesstaat an, aber es begrenzt sie auch. Es wäre eine irriige Vorstellung, davon auszugehen, dass die Bundesländer eigentlich souverän sind, sondern wir haben von vornherein einander zugeordnete Verfassungsräume. Wenn das Bundesrecht Vorgaben macht, gelten sie auch auf Landesebene.

Das Wahlrecht zeigt diese Grundstruktur eigentlich ganz gut, nämlich in der doppelten Weise, die uns hier unser Problem schafft. Zunächst einmal wird nur festgelegt, dass die Länder natürlich auch demokratisch sein müssen, das berühmte Homogenitätsgebot. Dann legt aber das Grundgesetz an dieser Stelle nach, indem es sagt, die Wahlrechtsgrundsätze gelten auch für die Kommunen, und zwar in der Diktion des Bundesverfassungsgerichts inhaltsgleich. Deswegen haben wir denselben Maßstab, was die Möglichkeit der Einschränkung von Wahlrechtsgleichheit betrifft. Es ist vom Bundesrecht an dieser Stelle sozusagen doppelt genäht. Deswegen können wir hier schlechterdings nicht von einer Ausgestaltungsfreiheit der Landesebene sprechen, an dieser speziellen Stelle der Wahlrechtsgrundsätze eben nun ausdrücklich nicht.

Warum ist das so? Man könnte sich fragen, ob es eine vernünftige Entscheidung ist oder eine, die vielleicht nur zufällig und deswegen überwindbar ins Grundgesetz geraten ist. Ich glaube schon, dass man hier den Punkt machen muss, es geht hier um den Ernstfall der Demokratie. Wer das Volk regieren will, muss sich auch den Vertretern des Volkes stellen, und die Vernünftigkeit der Volksvertreter, also der Parlamentarier, ersetzt nicht das Votum des Volkes. In einigen Stellungnahmen war auch die Rede davon, dass man das Thema im Grunde aus der Innensicht der Parlamente oder der kommunalen Vertretungen beackern muss. So ist Demokratie genau nicht gedacht, dass sozusagen von den Organen her überlegt wird, wie viel Demokratie denn tunlich ist.

Die Gefahr ist ganz offenkundig. Die Versuchung, sich Konkurrenz vom Hals zu schaffen, liegt strukturell nahe. Das muss man niemandem vorhalten, sondern das ist in der

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Struktur solcher Entscheidungen immanent. Deswegen verstehen die Verfassungsgerichte an dieser Stelle zu Recht auch keinen Spaß. Denn der Gesetzgeber wird typischerweise in eigener Sache, nämlich im eigenen Interesse, tätig, wenn es um Wahlrecht geht. Daher haben wir typischerweise strenge verfassungsgerichtliche Maßgaben. Es ist eben kein Wettbewerb um vernünftige Modelle, wo man auch mal so oder mal so hantieren kann, sondern wir sind hier an einer Schnittstelle des demokratischen Systems. Ein fun effect am Rande, der hier schon erwähnt worden ist: Diese Rechtsprechung ist strenger geworden. Auch davon sollte man sich nicht einfach exkulpieren.

Die entscheidende Dimension des heutigen Tages ist – das wurde von den Kollegen schon aufgerufen – nun anderswegen eine Regelung in der Landesverfassung. Zunächst einmal: Bundesrecht bricht Landesrecht, egal welche Form von Landesrecht.

Ich glaube, es stecken ein logischer und ein materieller Fehler in dieser Grundannahme.

Der logische Fehler ist: Der Tatbestand, den das Grundgesetz und das Verfassungsgericht verlangen, ist der der Funktionsgefährdung der Organe auf kommunaler Ebene. Wer diesen Tatbestand der Funktionsgefährdung feststellt, ist nun schlechterdings unerheblich. Ob das die Landesverfassung oder ein einfacher Gesetzgeber tut, es ändert sich nichts daran, dass dieser Tatbestand als Prognose vorgebracht werden muss. Der Maßstab ist das Grundgesetz, das Landesrecht muss ihn erfüllen.

Vor allem ist nach dem oben Gesagten auch materiell richtig, dass hier kein Unterschied besteht. Denn dass hier eine verfassungsändernde Mehrheit zustande kommt, ist doch nun gerade kein Nachweis höherer Dignität. Denn dass diejenigen, die diesen Gesetzentwurf verabschieden wollen, wiederum in einer Sache, in eigenem Interesse tätig werden, nämlich in Bezug auf ihre politische Konkurrenz, ist doch nun gerade an dieser Stelle offenkundig.

Dass sie sich hier einig sind, ist kein Nachweis höherer Dignität. Das heißt, es geht hier um den Schutz des Wählers und der Offenheit des politischen Prozesses, den man an dieser Stelle nicht durch größere Mehrheiten verändern kann.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Dann kommen wir jetzt zu den kommunalpolitischen Vereinigungen der fünf im Landtag vertretenen Parteien. Sie haben sicherlich gesehen, drei Vereinigungen haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben, und zwar die Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik, die Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und die GAR.

**Kerstin Heidler (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW) (Stellungnahme 16/3341):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte kurz ein paar Punkte unserer Stellungnahme aufgreifen und am Schluss noch einen kleinen Nebenkriegsschauplatz aufmachen, und zwar haben wir festgestellt, es gibt eine Zersplitterung in den Räten. Wir haben in den kreisfreien Städten im Schnitt zehn Wählergruppen und Parteien in den Räten. In großen Städten reicht nicht einmal

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

1 % für das erste Mandat zum Einzug in den Stadtrat. Wenn man sich die absoluten Stimmen anschaut, reicht für das erste Mandat teilweise nur die Hälfte der Stimmen wie für die weiteren Mandate. Diese relativ geringen Hürden für den Einzug führen im Trend dazu, dass die Attraktivität so groß wird, dass dieser Trend fortgesetzt wird.

Die Auswirkungen sind vor allem in der täglichen Ratsarbeit festzustellen. Viele Einzelkämpfer, Kleingruppierungen, Kleinstfraktionen vertreten nur Partikularinteressen und stellen verstärkt Anträge und Anfragen, die nicht nur die Verwaltung enorm beschäftigen und binden, sondern auch die einzelnen Ratsmitglieder und ihre Arbeit ausdehnen, weil nicht nur die verlängerten Sitzungszeiten, die festzustellen sind, gegeben sind, sondern auch entsprechende Vor- und Nacharbeitszeiten erforderlich sind, so dass das ehrenamtlich kaum noch zu leisten ist, insbesondere nicht, wenn man Familie und Beruf übereinbringen möchte und das Ehrenamt in den Räten auch eine Abbildung der Bevölkerung darstellen soll.

Vielerorts ist festzustellen, dass die Große Koalition die einzig mögliche Alternative ist und dadurch nicht immer die größten Gemeinsamkeiten einen Mehrheitsbeschluss herbeiführen, sondern teilweise nur noch die einzige mögliche Koalition und die geringsten Gemeinsamkeiten entsprechend beschlossen werden. Zuletzt auffällig in der Praxis ist, dass die Einzelmandatsträger, die sich nach der Wahl zu Fraktionen zusammengeschlossen haben, weil sie dadurch sowohl mehr Rechte als auch finanzielle Mittel haben, jetzt teilweise wieder auseinandergehen und sich zu anderen Fraktionen zusammenfügen, was wiederum Unruhe hineinbringt und wieder dazu führt, dass Ausschüsse aufgelöst und wieder neu gebildet werden. Das ist ein Trend, den wir verstärkt beobachten.

Es wird immer angebracht, Ratsverkleinerungen führen dazu, dass die rechnerische Sperrklausel erhöht wird. Hier ist auffällig, dass es auch freiwillige Verkleinerungen – bis zu sechs Mandate – im Vorfeld der Wahl gab und am Ende aufgrund der Ausgleichsmandate die Räte größer waren als die Ausgangszahlen nach Kommunalwahlgesetz und wir da insgesamt keine alternative Lösung sehen.

Ich möchte noch einen zusätzlichen Punkt ansprechen. Wir haben im Moment nach § 46a Abs. 6 Kommunalwahlgesetz eine Regelung für die Bezirksvertretungen, wonach Parteien, die mindestens 5 % im Wahlergebnis haben, auf jeden Fall einen Sitz bekommen. Die Bezirksvertretungen sind sehr kleine Gremien, die Gemeindeordnung sagt elf bis 19 Mitglieder, und dadurch ist die rechnerische Sperrklausel natürlich entsprechend hoch. Wir haben aber durch diese Fünfprozentregelung die Möglichkeit, dass alle Parteien, die mindestens 5 % haben und rechnerisch nicht unter die Sitzverteilung fallen, trotzdem ein Mandat bekommen. Jetzt steht in dem Gesetzentwurf, dass das auf 2,5 % herabgesetzt wird. Dadurch würde aber vermutlich das ganze Rechenverfahren mit Ausgleichsmandaten dazu führen, dass die Bezirksvertretungen enorm ausgedehnt werden. Ich denke, das ist entgegen unserer Interessen, handlungsfähige Bezirksvertretungen zu bekommen, weil auch da am Ende die Größe nicht von Vorteil sein dürfte.

---

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Oliver Flüshöh (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW e. V.) (Stellungnahme 16/3341):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ganz herzlichen Dank, dass ich das noch ergänzen darf. Frau Heidler hat wunderbar zusammengefasst, was wir als Stellungnahme abgegeben haben. Lassen Sie mich noch einmal zwei Aspekte herausgreifen.

Unabhängig von der Frage, wie wir die Räte rechtlich qualifizieren, erwarten die Menschen vor Ort ebenso wie von Bund und Land, dass die Politiker vor Ort, die immerhin gewählt sind, Entscheidungen treffen. Denn an kaum einer anderen Stelle ist das Treffen von Entscheidungen, vor allen Dingen aber das Nichtfällen von Entscheidungen, spürbarer als in den Kommunen vor Ort.

Insofern erwarten Sie – sicherlich auch zu Recht –, dass die Ratsgremien und die Räte und Kreistage als solches funktionsfähig und in der Lage sind, mit stabilen Mehrheiten entsprechende Entscheidungen herbeizuführen. Das wird – insbesondere, wenn Sie sich die kommunalpolitische Praxis ansehen – aufgrund der Rahmenbedingungen, die wir vor Ort vorfinden, zunehmend schwieriger. Ich nehme einmal die Herbeiführung der ausgeglichenen Haushalte im Rahmen der Stärkungspaktgesetze oder auch die Situation, die wir derzeit durch die Flüchtlinge haben. Das erfordert vor Ort, sowohl für Verwaltung als auch für die Bürgerschaft, dass klar erkennbar und vor allen Dingen zügig Entscheidungen herbeigeführt werden. Es ist mehrfach ausgeführt worden, dass sich gerade in der Zersplitterung der Räte häufig nur noch die Möglichkeit bietet, wenn die beiden großen Parteien – CDU und SPD – entsprechende Mehrheiten schaffen. Ob das alles immer im Sinne der Demokratie ist, lasse ich jetzt dahingestellt.

Wenn aber andere Mehrheiten gesucht werden sollen, dann ist das damit verbunden, dass der Arbeitsaufwand eines jeden Rats- oder Kreistagmitglieds, vor allen Dingen allerdings der Funktionsträger in den Fraktionen, um ein Erhebliches steigt. Denn ich denke, es ist jedem einsichtig, dass das Finden von Kompromissen zwischen zwei Personen einfacher ist als zwischen mitunter vier oder fünf Personen.

Wir sehen mit Sorge, dass gerade mit zunehmendem Druck in den Kommunen zur Herbeiführung von mitunter schwierigen Entscheidungen beispielsweise oftmals Bäder geschlossen, Schulen verlagert werden oder die Verantwortlichkeit bei einer solchen Zersplitterung nicht mehr in ganzem Maße gegeben ist. Wenn diese Verantwortlichkeit nicht mehr in ganzem Maße gegeben ist, dann droht durchaus die Gefahr, dass Entscheidungen gerade nicht getroffen werden. Und wenn Kommunen die Entscheidungen nicht mehr treffen, verlagert sich die Entscheidungskompetenz letztlich auf die Aufsichtsbehörden. Wir sehen durchaus ganz praktisch in den nächsten Jahren, insbesondere bei der Umsetzung Stärkungspakt und Ähnlichem, die Situation, dass Räte ihre Entscheidungen nicht mehr treffen und Aufsichtsbehörden entsprechende Entscheidungen treffen müssen.

Insofern können wir nur dafür werben – ich stimme Frau Heidler letztlich zu –, dass eine entsprechende Sperrklausel durchaus hilfreich ist, um da auf dem richtigen Wege entgegenzuwirken.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Volker Wilke (GAR NRW) (Stellungnahme 16/3341):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch von unserer Seite herzlichen Dank für die Einladung. Ich wollte einen Aspekt ein bisschen stärker hervorheben, der bei der Fragestellung, Sperrklausel ja oder nein, aus meiner Sicht durchaus von tragender Bedeutung für die Demokratieentwicklung in den Kommunen ist.

Herr Bogumil sprach an, dass bei der Zersplitterung der Räte zu beobachten ist, dass sich zunehmend mehr Wählergruppen in den Kreisen und kreisfreien Städten gebildet haben. Beobachtet man nur die kreisfreien Städte, reden wir von zehn Wählergruppen, die sich nach der Wahl 2014 im Schnitt in den Räten befinden. Bei Kreisen und kreisfreien Städten zusammen macht es einen Durchschnitt von 8,7 Wählergruppen aus.

Beobachtet man die letzten 15 Jahre, seitdem es die Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen nicht mehr gibt, im Detail, stellt man fest, dass die Wählergruppen insgesamt über die einzelnen Wahlen 1999, 2004, 2009 und 2014 enorm angestiegen sind. Sie hatten 1994 vor der Sperrklausel nur 30 Wahllisten in den Kreisen und kreisfreien Städten, und Sie haben 2014 nun 521 Wahlgruppierungen neben den etablierten Parteien. Da habe ich Die Linke mitgezählt, die sich durchaus als Partei – sie ist zumindest im Bundestag vertreten – etabliert hat.

Das mit einem Zuwachs an Demokratie gleichzusetzen, würde ich für völlig falsch halten. Vielmehr haben Sie es auch mit einem enormen zeitlichen Problem der Arbeitsbewältigung in den Räten und Kreistagen zu tun. Dies hat zur Folge, dass Sie zunehmend schwieriger Leute bekommen, die im Berufsleben sind und auch im Rahmen ihres Ehrenamts kommunalpolitisch tätig sein wollen.

Wenn Sie allein das Beispiel der letzten Haushaltsberatungen im Rat der Stadt Düsseldorf sehen; die Haushaltsberatungssitzung hat 15 Stunden gedauert. Das ist ein Maß, das aus meiner Sicht mit ehrenamtlicher Tätigkeit nicht abzudecken ist. Normalerweise geht man vor der Ratsarbeit zur Arbeit und in der Regel am nächsten Tag auch wieder. Wenn man jedoch 15 Stunden in der Ratssitzung verbringt und das mit sich herumträgt, hat das mit Sicherheit Folgen. Das hat aber nicht nur Folgen für die berufliche Tätigkeit, das hat insbesondere Folgen für das, was sie in ihrer Freizeit machen. Bei dem heutigen Freizeitangebot steht die Ratsarbeit oder das, was man als ehrenamtliche Arbeit in den Kommunen versteht, durchaus in „Konkurrenz“ zu dem, womit ehrenamtliche Ratsmitglieder sonst ihre Freizeit verbringen. Auch das hat Auswirkungen auf die demokratischen Strukturen, wenn Sie einmal schauen, welche Berufsgruppen sich heutzutage in den Räten bewegen.

Von daher halte ich es durchaus für verständlich, die Anzahl der Wählergruppen über eine Sperrklausel, also die Anzahl der Partikularinteressen, die letztlich dahinterstehen, reduziert zu bekommen auf eine Ebene, dass man in den Räten wieder unter zeitlichen aber auch unter inhaltlichen Horizonten vernünftig arbeiten kann.

Letzter Aspekt. Wenn Sie als Einzelmitglied im Rat einer Großstadt sitzen mit dem Aufgabenspektrum, das eine Großstadt zu bewältigen hat, sind Sie völlig überfordert. Da hilft es auch nicht, wenn Sie sich vielleicht einem Kollegen anschließen, der ebenfalls einzeln unterwegs ist, aber unter ganz anderen Rahmenbedingungen von den

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Wählerinnen und Wählern gewählt wurde. Der gehört unter Umständen einer Organisation an, die Sie im Wahlkampf heftig bekämpft haben. Aber im Rat stellen Sie fest, mit dem Kollegen könnte ich zumindest stärkeren Zugriff, größere Macht bekommen. Da finden Sie abstruseste Konstruktionen von technischen Fraktionen – die haben ja keine gemeinsame teilpolitische Basis – und Gruppierungen, die Sie vor der Wahl niemals zusammengefasst hätten, und dies alles vor dem Hintergrund, um überhaupt Ratsarbeit machen zu können.

Abschließend: Sperrklausel 2,5 % macht durchaus Sinn. Eine Sperrklausel von 2,5 % ist so schlecht nicht gegriffen. Ich weiß nicht, wie die Finanzierungen der kommunalpolitischen Vereinigungen gegriffen wurden, aber sie ist so, dass man für eine kommunalpolitische Vereinigung eine Landesfinanzierung kleineren Maßes bekommt, wenn die bei der Landtagswahl vertretene politische Organisation 2,5 % erreicht. Von daher haben Sie durchaus eine Zielgröße, von der zumindest wir vier, die wir hier sitzen, auch betroffen sind, nämlich eine Sperrklausel von 2,5 %, um eine kommunalpolitische Vereinigung gründen zu können, die u. a. zuständig ist für die Weiterbildung von Ratsmitgliedern.

**Joachim vom Berg (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e. V.) (Stellungnahme 16/3347):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Einladung. Nach Auffassung der VLK ist dieser Entwurf abzulehnen. Das Vorhaben, eine Sperrklausel wieder einzuführen, ist verfassungswidrig und politisch sowie gesellschaftlich falsch.

Folgende Argumente möchte ich dafür anführen:

Erstens. Nach der geltenden Rechtsprechung aller damit bisher befassten Verfassungsgerichte wäre diese Einführung einer Sperrklausel nur zulässig, wenn die Räte und Kreistage in NRW nicht in der Lage wären, ihre Aufgaben zu erfüllen. Eine Funktionsunfähigkeit der Kommunen in NRW konnte aber seit den letzten drei Kommunalwahlen nicht nachgewiesen werden. Es gibt keinen Beleg dafür, dass aufgrund der Vielfältigkeit der Meinungen in den Vertretungen diese nicht funktionsfähig gewesen wären. Eine Störung der demokratischen Prozesse ist nicht erkennbar. Deswegen muss der Entwurf aus rechtlicher Sicht als nicht verfassungskonform abgelehnt werden.

Zweitens. Aus demokratischen Gründen ist eine Hürde zum Erreichen eines Mandats ebenso abzulehnen. Mit der Einführung einer Sperrklausel fallen weitere Stimmen bei einer Kommunalwahl weg, sodass eine große Anzahl an Wählern nicht in der Vertretung repräsentiert ist. Bei einer Prozenzhürde von 2,5 würden in kreisfreien Städten in NRW zu den jetzt schon nicht berücksichtigten Wählerstimmen weitere 4,9 % der Wähler nicht durch Mandatsträger im Rat vertreten sein. Auf diese Weise findet in der Bürgerschaft eine große Gruppe politisch nicht mehr statt, und die Akzeptanz von Ratsentscheidungen wird vor Ort weiter sinken.

Drittens. Die Gemeindeordnung in NRW normiert in § 56 Abs. 1, dass Fraktionen freiwillige Vereinigungen von Ratsmitgliedern sind, die sich auf Grundlage grundsätzlicher

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

politischer Übereinstimmung zu möglichst gleichgerichtetem Wirken zusammengeslossen haben. Eine Sperrklausel, die bewirken soll, dass nur noch Ratsmitglieder aus großen Parteien in den Räten vertreten sind, garantiert also nicht, dass es nur zwei Fraktionen gibt.

In der Kommentierung hierzu, zum Beispiel von Viktor Kleebaum:

Zwar ist es allgemein üblich, dass Mitglieder einer Rats- oder Bezirksfraktion noch einer gemeinsamen Partei angehören, ein entsprechendes Gebot enthält die Gemeindeordnung allerdings nicht (kein Parteienzwang). Rats- oder Bezirksvertretungsmitglieder, die sich zu einer Fraktion zusammenschließen, müssen also nicht derselben politischen Partei angehören.

Aus Sicht der VLK ist somit auch das Argument, dass durch eine Sperrklausel der möglichen Störung einer demokratischen Entscheidungsfindung entgegengewirkt wird, nicht schlüssig. Selbst wenn nur zwei Parteien bei einer Kommunalwahl antreten, kann es eine größere Anzahl an Fraktionen im Rat oder Kreistag geben.

Weiter kann es auch in der laufenden Wahlzeit natürlich Änderungen der Zusammensetzung der Fraktionen oder Bildung neuer Fraktionen geben. So könnte ich zum Beispiel anführen, dass von diesen beiden etablierten Parteien in den letzten zwei Jahren in Kalletal, Rödgen, Much oder Neunkirchen-Seelscheid Fraktionsmitglieder ausgetreten sind und neue Fraktionen gegründet haben.

Viertens zeitlich lange und aufwändige Sitzungen des Rates und der Ausschüsse. Das liegt eher an der zunehmenden Komplexität der Aufgaben. Zudem wurden den Kommunen in letzten Jahren immer mehr Aufgaben von Bund und Land übertragen, die die Arbeit in den Vertretungen intensiver machen. Die Geschäftsordnung der Räte und Kreistage kann hier allerdings Regelungen treffen, um den Ablauf der Sitzungen besser zu organisieren.

Fünftens. Anstelle einer Sperrklausel hat die VLK in der Weimarer Reform des Kommunalwahlrechtes das Einführen eines Wahlrechtes mit der Möglichkeit, zu kumulieren und panaschieren, gefordert. Dieses System stellt zum Beispiel sicher, dass die Räte oder Kreistage nicht durch Ausgleichsmandate – wie eben erwähnt – ausufernd groß werden.

Fazit. Aus Sicht der VLK ist die Einführung einer Sperrklausel verfassungsrechtlich nicht machbar, zudem auch für die Räte und Kreistage nicht erforderlich. Die Vielfalt der vertretenen Parteien und Wählergruppen sowie Initiativen zeigt, dass die Gesellschaft nicht mehr nur in ein oder zwei Kategorien denkt, sondern durchaus differenzierter entscheidet und genauer auswählt. Das ist ein großer Gewinn für die Demokratie und fördert auch das politische Interesse an der Kommunalpolitik. Es hilft ebenso bei dem Engagement der Bürger vor Ort. Durch Kumulieren und Panaschieren wird zudem der Politikverdrossenheit sinnvoller entgegengewirkt, als dass durch eine Sperrklausel Tausende Wählerstimmen nicht berücksichtigt werden.

**Hansjörg Gebel (Piraten in der Kommunalpolitik in NRW e. V.) (Stellungnahme 16/3349)** Herr Vorsitzender! Ich danke Ihnen für die Einladung und die Möglichkeit zur

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Stellungnahme. Die Piraten in der Kommunalpolitik, piko nrw, halten die Gesetzesinitiative zur Einführung einer kommunalen Sperrklausel aus rechtlichen, praktisch sachlichen, grundsätzlichen und demokratietheoretischen Erwägungen für unratsam, ja, auch für gefährlich.

Der einzige verfassungsrechtlich maßgebliche Grund für die Einführung einer Sperrklausel, also eine tatsächliche Funktionsstörung der kommunalen Vertretungen, ist schlichtweg nicht gegeben. Das wurde heute bereits mehrfach festgestellt. In den 19 Monaten seit der Kommunalwahl 2014 gab es in NRW nicht eine einzige Funktionsstörung der Räte oder Kreistage im eigentlichen juristischen Sinne.

Da dies den Befürwortern des Gesetzentwurfes bewusst ist, führen sie eine ganze Reihe von Hilfs- und Ersatzbegründungen auf, die auf Funktionserschwerisse in den kommunalen Gremien abstellen. Diese sind zwar neben ihrer in großen Teilen abenteuerlichen Konstruktion in keiner Weise für eine verfassungsrechtlich haltbare Begründung pro Sperrklausel relevant. Da die Verfasser aber mit ihrer mühsamen akribischen Zusammenstellung den Eindruck erwecken wollen, es handele sich hierbei tatsächlich um Funktionsstörungen, möchte ich kurz auf diese Argumente eingehen.

So werden die ständig überlangen Gremiensitzungen angeführt. Hierfür musste allerdings in Kleinstarbeit zusammengetragen werden, um Ausnahmen als Normalfall aussehen zu lassen. Tatsächlich ist in der Fläche eine ständige Häufung von überlangen Sitzungen, die sich über viele Stunden oder über einen ganzen Tag hinziehen, nicht im Ansatz feststellbar.

(Elisabeth Müller-Witt [SPD]: Wie bitte?)

Die Begründung, auf einzelne lange konstituierende Sitzungen zur Gremienbesetzung oder auf einzelne lange Haushaltsberatungen abzustellen, ist unlauter. Gerade letztere dürfen lange dauern, sollen das auch, weil der Stellenwert des Haushalts für das kommunale Handeln ein ganz besonderer ist.

Die Befürworter des Gesetzesentwurfs stellen einen Großteil ihrer Argumentation auf ein im Mai letzten Jahres an der Ruhr-Universität Bochum verfasstes Gutachten ab. Hierin wurden tatsächlich – wie gestern in einem treffenden Kommentar zu lesen war – die Frösche über die Trockenlegung des Teiches befragt und die Umfrageergebnisse der Hauptverwaltungsbeamten im wissenschaftlichen Mantel verkleidet. Es kann und darf nicht Sinn der Gesetzgebung sein, den Bürgermeistern und Landräten ein widerspruchsfreies Durchregieren zu garantieren.

Ebenso wird auf eine Gefährdung des Ehrenamtes des kommunalen Mandats verwiesen, da Einzelmandatsträger und Angehörige kleiner Gruppierungen inhaltlich und organisatorisch überfordert seien. Das im genannten Gutachten getroffene Urteil dazu ist bemerkenswert. Ich zitiere:

„Nicht koalitionsfähig, nicht mehr mehrheitsfähig, aber inhaltlich überfordert: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder sind aufgrund ihrer geringeren Arbeitsteilung, des niedrigen Informationsniveaus und ihrer

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

um Vergleich zu Fraktionen geringeren Professionalisierung für den Bürgermeister in wichtigen Entscheidungen nur selten integrierbar. Der inhaltliche Output der Ratsarbeit wird durch ihre Mitwirkung wenig beeinflusst.“

Diese Darstellung kleiner Fraktionsgruppen und Einzelmandatsträger ist nicht nur falsch, irreführend und in der Praxis widerlegt, sie ist auch herablassend und – mit Verlaub – eines vermeintlich wissenschaftlichen Gutachtens unserer Ansicht nicht würdig.

(Christian Dahm [SPD]: Frechheit!)

Herr Vorsitzender, wir sitzen ja zusammen im Ennepe-Ruhr-Kreis im Schulausschuss, dem Sie selbst auch vorsitzen. Ich vertrete dort eine solche Kleingruppierung und danke Ihnen an dieser Stelle für Ihre stoische Ruhe, mit der Sie dort meine dauerhafte Inkompetenz und Überforderung ertragen.

Was man bemängeln darf, ist hingegen die Praxis etlicher Mitglieder großer Fraktionen, die den Umschlag mit den Sitzungsunterlagen erst zu Beginn der Sitzung öffnen und lesen und sich außer während der Abstimmungen vornehm zurückzuhalten. Hingegen eine Diskussion auf dem Rücken politischer Seiteneinsteiger anzufachen, ist unredlich. Ebenso wie viele Mitglieder großer Fraktionen opfern die meisten dieser Menschen mit hohem gesellschaftlichen Engagement und aus idealistischem Antrieb einen Großteil ihrer Freizeit für das Gemeinwohl und nehmen dabei im Übrigen auch eine ganze Reihe von Weiterbildungsangeboten der Kommunen, der kommunalen Spitzenverbände, der kommunalpolitischen Vereinigungen, der Stiftungen, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen wahr und bilden sich stetig fort.

Wer also dieser Argumentation Folge leistet, öffnet Tür und Tor für eine nachhaltige Abwendung der Bürger vom politischen Prozess und von der Hybris einer politischen Klasse, die scheinbar nur im eigenen Saft schmort.

Wir stellen fest: Die Befürworter des Gesetzesentwurfs wollen nun 690.126 Wählern, die „falsch“ gewählt haben – also jenen zehn Prozent, die bei den letzten Kommunalwahlen für keine der fünf größten Parteien gestimmt haben – vorschreiben, künftig anders abzustimmen oder zuhause zu bleiben. Von diesem Vorhaben und dem darin ablesbaren Demokratieverständnis raten wir entschieden ab.

**Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V. NRW) (Stellungnahme 16/3344):**

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Möglichkeit, zum vorliegenden Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung und damit zur Einführung einer Sperrklausel Stellung zu beziehen. Mehr Demokratie lehnt – das haben wir in den vergangenen Monaten in mehreren Veröffentlichungen, vielen Gesprächen und auch in unserer schriftlichen Stellungnahme deutlich gemacht – eine Wiedereinführung der kommunalen Sperrklausel, gleich ob einfachgesetzlich oder durch eine Änderung der Landesverfassung, in der aktuellen Situation ab.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Kleingruppierungen, Einzelmandatsträger könnten, wenn sie die ihnen zur Verfügung stehenden Rechte missbräuchlich verwenden, tatsächlich eine Belastung für die Arbeit der Räte sein. Sie können auf der anderen Seite aber auch ein Garant für die Qualität und Vielseitigkeit der Debatten sein, gerade weil sie möglicherweise Themen einbringen, die bei den mittleren und großen Fraktionen im Rat nicht ausreichend Beachtung finden. Der teilweise kritisierte Umstand, dass eine kleine Gruppe im Rat oftmals nicht in der Lage ist, ein kommunalpolitisches Vollprogramm anzubieten, sagt wenig über die Qualität der von Einzelmandatsträgern und Ratsgruppen sowie kleinen Fraktionen tatsächlich bearbeiteten Themen aus.

Wer im Übrigen Ratsvertreter wünscht, die stets das Wohl der ganzen Stadt in den Blick nehmen, der müsste streng genommen eigentlich das Kommunalwahlrecht ändern. Denn durch die Wahlkreise und die daraus entsandten Vertreter lädt das Kommunalwahlrecht geradezu ein, dass man partikulare Interessen, nämlich die seines Wahlkreises, im Rat vertritt. Eine solche Änderung des Kommunalwahlrechts wird aber aktuell nicht diskutiert. Eine Kontrolle der Verwaltung, die zentrale Aufgabe des gewählten Stadtrats, wird vor allen Dingen dann möglich, wenn in einem Stadtrat auch Kenner der Wahlkreise, Kenner der Nischenthemen sitzen. Durch die Einführung einer Sperrklausel würden die Räte ärmer an dieser Meinungsvielfalt, vielleicht auch ärmer an Kenntnis.

Das Urteil des Verfassungsgerichts zur Abschaffung der Sperrklausel ist kein Verbot, es ist gewissermaßen eine Einladung, den Zustand und die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen regelmäßig zu prüfen, zumindest aus Sicht von mehr Demokratie sind aber im aktuellen Gesetzgebungsverfahren keine empirischen Ergebnisse vorgelegt worden, die die konkrete Funktionsunfähigkeit, also die Beschlussunfähigkeit oder auch nur eine schwere Störung, in der Mehrheitsbildung belegen.

Da zum Zeitpunkt der Veröffentlichung unserer schriftlichen Stellungnahme noch nicht alle schriftlichen Stellungnahmen vorlagen, erlaube ich mir heute mündlich zu ergänzen. Auch in den vorliegenden Stellungnahmen erkennen wir zwar nicht zu leugnende Mühseligkeit und Belastung, die in Teilen auch durch die gestiegene Zahl der verschiedenen Vertreter und Gruppen verursacht wird, vom Nachweis einer Funktionsunfähigkeit, verursacht ausgerechnet durch die Ratsvertreter, die weniger als 2,5 % der Stimmen erhalten haben, kann aber weder im vorliegenden Gesetzentwurf noch in einer anderen empirischen Studie die Rede sein.

Zum Schluss meines Beitrags und um nicht nur das Hier und Jetzt zu untersuchen, sondern auch die Folgen des vorliegenden Gesetzentwurfs zu beschreiben, zwei Thesen zum Effekt der Wiedereinführung einer Sperrklausel für die Zeit nach der Kommunalwahl 2020. Wir vermuten, dass durch die Wiedereinführung der Sperrklausel die Wahlbeteiligung bei den kommenden Kommunalwahlen weiter absinken wird. Eine Sperrklausel zwingt zur taktischen Wahl. Niemand will seine Stimme umsonst abgeben. Deswegen werden entweder Gruppierungen gewählt, die voraussichtlich oberhalb der Hürde landen werden, oder – falls angesichts des Angebots dieses taktische Kalkül nicht attraktiv ist – der Wähler bzw. die Wählerin bleiben zu Hause.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Das ist empirisch überhaupt nicht nachweisbar!)

Dieses Problem spielt in der bislang geführten Diskussion leider noch eine viel zu geringe Rolle.

Eine zweite These. Die Zahl kommunaler Bürgerbegehren dürfte nach 2020 deutlich ansteigen. Denn die Möglichkeit für Bürgerinnen und Bürger, per Antrag eine Idee, ein Anliegen oder eine Gegenrede in der Kommunalpolitik zu platzieren, ohne dabei gleich das ganz große Rad eines Bürgerbehrens drehen zu müssen, verringert sich mit der Verringerung der Fraktionen und Gruppen im Stadtrat.

Bevor in der Fragerunde die Frage an mich kommt, ob ich als Vertreter eines Vereins für direkte Demokratie diese Aussicht einer Zunahme von Bürgerbegehren ab 2020 nicht eigentlich gut finden müsste, sage ich Ihnen das jetzt in aller Deutlichkeit: Nein, für diesen konkreten Fall fände ich das nicht gut. Bürgerbegehren sollen Ausnahmefall bleiben und Stadträte, die die Notwendigkeit eines Bürgerbegehrens durch eine hohe Pluralität der diskutierten Meinungen ein Stück weit unnötig machen, der Regelfall.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Wir haben eine Reihe von Kommunalpolitikerinnen und -politiker eingeladen, also diejenigen Personen, von denen schon mehrfach gesprochen worden ist, was ihre Arbeitsbelastung angeht. Ich freue mich, dass Sie Zeit gefunden haben, zu uns zu kommen.

**Oliver Hallscheidt (SPD-Fraktion im Rat der Stadt Duisburg) (Stellungnahme 16/3319):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung, als kommunaler Praktiker hier Stellung zu dem Gesetzentwurf beziehen zu dürfen. Wir haben in Duisburg die praktische Erfahrung gemacht, dass seit dem Wegfall der kommunalen Sperrklausel 1999 die Zahl der im Rat vertretenen Parteien von 1999 mit fünf Parteien auf 13 Parteien aktuell gestiegen ist. Es ist davon auszugehen, dass bei einer Nichteinführung dieser Sperrklausel die Zersplitterung des Rates weiter zunimmt. Das hat aktuell schon aber auch zukünftig erhebliche Auswirkungen auf die Mehrheitsfindung im Rat und auf den hier mehrfach angesprochenen zeitlichen Aufwand für ehrenamtliche Kommunalpolitiker.

Bei 13 Parteien, die wir aktuell im Duisburger Stadtrat haben, ist die Mehrheitsfindung erheblich erschwert. Neben einer sogenannten Großen Koalition aus SPD und CDU sind nur Bündnisse mehrheitsfähig, die aus mindestens drei Parteien bestehen. Wenn ich sage „mindestens“, liegt das daran, dass wir, wenn sogenannte mittlere Fraktionen – die haben wir auch; Grüne und Linke haben jeweils sechs Ratsvertreter – aus bestimmten Gründen ausfallen, wir auf Kleinstgruppen oder Kleinstfraktionen zugreifen müssen, was die Mehrheitsfindung erschwert. Daraus resultierend gibt es in Duisburg keine feste Koalition – wir nennen das vor Ort Kooperation, weil wir kein Parlament im klassischen Sinne sind –, aber wechselnde Mehrheiten mit einer starken Tendenz, Entscheidungen gemeinsam von SPD und CDU tragen zu lassen. Das liegt nicht daran, dass SPD und CDU naturgemäß große Freunde sind, sondern es ist einer Not gehorchend. Es passiert auch nicht aus Bequemlichkeit, dass sich auf der anderen

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Seite – ich kann das aus der kommunalen Praxis bestätigen – eine Mehrheitsfindung mit vielen kleinen Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern ergibt.

Deshalb ein kleiner Exkurs. Es ist schon angesprochen worden, dass die Einzelvertreter eine Neigung haben, vielleicht aus monetären Gründen und aus Gründen der Praxis, in die Ausschüsse zu kommen, wie es die kommunalen Spitzenverbände es angesprochen haben, um sich zusammenzuschließen. Diese Mehrheitsfindung mit den vielen kleinen Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern zerfällt in der Regel in Einzelentscheidungen, das heißt, es gibt keine Entscheidung über das große Ganze, sondern es sind jedes Mal Einzelfallentscheidungen zu verhandeln. Umgekehrt stellen wir nicht nur in der Tendenz fest, sondern es ist die Realität, dass für jede Einzelfallentscheidung eine Kompensation erwartet wird, nicht nur inhaltlich, sondern auch in anderen Fragestellungen. Also, das alte „Quid pro quo“ oder „Do ut des“ ist dort sehr ausgeprägt. Das führt dazu, dass wir diese Tendenz, mit der CDU Mehrheiten zu bilden, natürlich wählen. Falls es eine Beibehaltung des jetzigen Zustandes gibt, wird sich dieser Trend zur Großen Koalition schon allein aus Verantwortung für das städtische Gemeinwohl fortsetzen.

Darüber hinaus führt die Zersplitterung des Rates zu einer enormen Belastung des kommunalpolitischen Ehrenamtes. Für die Mehrheitsbildung im Rat und auch für die Ausschüsse ist ein erheblicher Koordinierungsaufwand notwendig. Die anwesenden wissenschaftlichen Experten haben explizit darauf verwiesen, wie die Abläufe in Ausschusssitzungen sind. Sie wissen alle, dass in den Ausschüssen und auch im Rat nicht die Kraft der Rhetorik und die Kraft der Argumente zu einer Mehrheitsbildung führen, sondern es Vorentscheidungen gibt, die abgestimmt werden müssen. Das liegt in der Natur der Sache. Wenn man es als Ehrenamtler neben einem Beruf und neben der Familie nicht mit einer Reihe von kleineren Vertretern versucht, ist das kaum noch leistbar. Es widerspricht auch dem Ziel des Landtags, die Attraktivität und die Bereitschaft, ein kommunalpolitisches Ehrenamt auszuüben.

Ich selbst kann aus der Praxis berichten. Ich bin kulturpolitischer Sprecher unserer Fraktion und habe auch nicht die Neigung, mit der CDU Mehrheiten zu bilden. Aber im Vorfeld von Haushaltsberatungen habe ich die Erfahrung gemacht. Wenn man sich zwei Wochen lang jeden Abend mehrere Stunden mit Kleinstvertretern um die Ohren haut und stundenlang mit denen telefoniert in der Dominanz von Partikularinteressen, plus dass diese Kleinstvertreter nicht nur einen ausgeprägten Hang für Partikularinteressen haben, sondern man manchmal auch auf Menschen stößt, die – ich will das nicht diskreditieren – durchaus über einen ausgeprägten Messias-Komplex verfügen oder – wie der Ruhrgebietler sagt – „verstrahlt“ sind, würde ich sagen, es ist extrem schwierig und für die meisten unserer Ehrenamtler nicht zu leisten.

Alternativen sind für uns nicht ersichtlich. Es ist angesprochen worden, dass man beispielsweise den Stadtrat verkleinern könnte. In Duisburg haben wir das gemacht, aber nicht, um eine natürliche Sperrklausel einzuführen, sondern durch Ausgleich von Übergangmandaten hat sich der Rat real vergrößert. Ich halte es auch aus demokratietheoretischer Überlegung für sehr problematisch, weil wir Ehrenamtler in den Kommunen sind, wenn wir den Rat verkleinern und die Aufgaben auf weniger Schultern verteilt

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

werden. Hier widerspreche ich ausdrücklich Herrn Gebel, Wahlkreisinhaber sind keine Vertreter von Partikularinteressen, und es ist eine Bürgernähe, die dort genutzt, gesucht und auch gewählt wird. Wenn wir den Rat weiter verkleinern, führt es dazu, dass diejenigen, die jetzt schon 12.000, teilweise 13.000 Einwohner betreuen, demnächst 20.000 Einwohner in ihrem Wahlkreis betreuen, und das ist für Ehrenamtler unzumutbar.

Die andere Alternative, die Beschneidung der Zuständigkeit des Rates, lehnen wir natürlich aus demokratietheoretischen Gründen auch eindeutig ab. Als direkt von Bürgerinnen und Bürgern gewähltes Entscheidungsgremium und auch als Kontrollorgan der Verwaltung sollte unser Rat nicht in seinen Rechten beschnitten werden. Dass natürlich manche Oberbürgermeister und Bürgermeister das gern hätten, ist auch klar. Aber wir wollen es nicht.

Deshalb als Wiederholung: Wir begrüßen ausdrücklich dieses Gesetzesvorhaben, bitten inständig darum, dass die im Landtag vertretenen Fraktionen zustimmen.

**Susana dos Santos Herrmann (Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Ratsfraktion Köln) (Stellungnahme 16/3350)** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Herzlichen Dank, dass ich hier sein darf und Stellung nehmen kann. Danke für Ihr Verständnis, dass ich krankheitsbedingt meine schriftliche Stellungnahme etwas später abgegeben habe.

Ich kann an vieles anknüpfen, was mein Vorredner gesagt hat. Wir beobachten im Rat der Stadt Köln seit 1999 einen stetigen Zuwachs an Gruppierungen. 1999, erste Wahl ohne Sperrklausel, waren es sechs Gruppierungen, über die Wahlen 2004 und 2009 waren jeweils acht Gruppierungen im Stadtrat vertreten, und es ist jetzt auf zehn Gruppierungen angewachsen. In der Regel haben wir Ratssitzungen, die im Minimum sechs bis acht Stunden dauern, Ausreißer mit zehn bis zwölf Stunden – Rekord waren über 13 Stunden – haben wir häufig. Es ist also keine Seltenheit, sondern es kommt häufiger vor, dass wir sehr lange tagen, manchmal bis Mitternacht.

In letzter Zeit beobachten wir außerdem, dass bedingt durch Partikularinteressen auch Ausschusssitzungen deutlich länger dauern als in der Vergangenheit. Das ist eine sehr neue Entwicklung. Ich beobachte die Entwicklung in dieser extremen Form seit der Wahl 2014. Im Kölner Stadtrat hatte traditionell der Stadtentwicklungsausschuss aufgrund der Komplexität seiner Themen schon immer eine recht lange Sitzungsdauer, und diejenigen, die sich darauf einlassen, wissen das. Neu ist, dass es auch für den Schulausschuss, den Kulturausschuss und teilweise für den Verkehrsausschuss gilt. Ich glaube nicht, dass wir auf einzelne Ausschüsse verzichten könnten, wie es in einer Nebenbemerkung gerade angeregt wurde.

(Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Passiert ja doch nichts, hat er gesagt!)

– Doch.

(Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Er hat gesagt, da passiert sowieso nichts! – Gegenruf Oliver Hallscheidt: Der hat etwas ganz anderes gesagt!)

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

– Tut mir leid. Es passiert sehr wohl etwas. Ich halte eine Zusammenfassung der Ausschüsse sowohl inhaltlich, thematisch und der Komplexität der Sache für nicht gerechtfertigt und auch nicht für sinnvoll. Sie würde die Ehrenamtler in ihrer Arbeit mit zusätzlichen Fragestellungen belasten, dass wir dann von einer seriösen Entscheidungsfindung weiter weg wären als zuvor.

Mich bewegen als Demokratin aber nicht nur die Fragen des Arbeitsablaufs eines Rates oder eines Ausschusses. Ich glaube, dass es einige grundsätzliche Erwägungen gibt, die dafür sprechen, Ihrem Gesetzentwurf zuzustimmen, das ist die Frage der Gleichheit der Wahl. Selbstverständlich ist das höchste Gut der Demokratie die Stimmabgabe bei der Wahl. Ich glaube allerdings, dass dieser Gleichheitsgrundsatz auch für Kandidatinnen und Kandidaten gilt.

Wir stellen doch eine hohe Diskrepanz zwischen dem ersten und dem letzten zu vergebenden Mandat fest. Ich weiß, dass es schwierig ist, weil Auszählungsverfahren einen gewissen Ausgleich bringen. Aber in der Tendenz ist es so, wenn wir diese Zahlen betrachten, dann haben wir in Köln bei der Mandatserringung Unterschiede von bis zu tausend Stimmen, und zwar nicht nur bei einer Fraktion – dann wäre ich ja der Frosch, der gegen die Austrocknung des Teiches ist –, sondern es betrifft viele. Das betrifft in Köln die vier größten Fraktionen SPD, CDU, Grüne und Linke, die jeweils um die tausend Stimmen mehr brauchen als die Gruppierung mit der geringsten Stimmenanzahl, die für ihren einen Sitz lediglich 3.358 Stimmen gebraucht hat, faktisch sogar etwas weniger als die Gesamtzahl.

Ich glaube, unter diesem Aspekt ist Ihr Gesetzentwurf zu befürworten. Das ist auch nicht gering zu schätzen, weil es zur Demokratie dazugehört, dass eine Gleichbehandlung sowohl der Wählerinnen und Wähler als auch derjenigen, die sich in der Demokratie etwas mehr engagieren wollen, da ist.

Noch einen Aspekt, den ich in der schriftlichen Stellungnahme nicht erwähnt habe, der jetzt aber durch die verschiedenen Stellungnahmen aufkommt, ist die Frage: Würde sich eine faktische Sperrklausel durch Verkleinerung des Rates sozusagen lohnen und im Sinne der Praktikabilität des kommunalen Ehrensamtes sein? Ich muss sagen, für Köln können wir das seriös nicht machen. Als mit Abstand die größte Stadt des Landes haben wir vielfältige und auch sehr komplexe Aufgaben. Wollen wir das ehrenamtlich beibehalten – das sieht nicht nur die Gemeindeordnung so vor, sondern ich glaube, es ist akzeptiert, dass das kommunale Mandat ein ehrenamtliches ist –, dann braucht man auch einen Rahmen, in dem das Ehrenamt auch Ehrenamt bleiben kann und es nicht faktisch zum Zweitberuf wird mit allen Folgen, die das für viele Mitglieder hat und sie an die Grenze ihrer Belastbarkeit bringen.

Vielleicht noch zu einer Fragestellung. Ich glaube, dass wir in der Kommunalpolitik eine gewisse Parlamentarisierung erleben. Das ist zwar juristisch-rechtlich nicht so vorgesehen. Ja, es gibt einen Unterschied zwischen Parlamenten und Räten, aber es gibt zumindest Teilbereiche der Entscheidungsgebiete eines Stadtrates, die meines Erachtens durchaus vergleichbar sind mit den Aufgaben, die Sie im Landtag haben. Wenn wir Satzungen erarbeiten oder verändern, dann ist das durchaus ein dem Gesetzgebungsverfahren vergleichbarer Akt. Ich bin der Auffassung, dass dies auch eine

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

21.01.2016

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

schm

Mindestrepräsentation braucht und nicht auf Partikularinteressen reduziert werden darf. Insofern befürworte ich Ihren Gesetzentwurf und würde mir wünschen, dass er auch durchkommt.

Letzte Bemerkung. Ich glaube, mit 2,5 % sind die Aspekte, die andere Vertreter hier benannt haben, was die Vielfalt der Räte und die Abbildung der Vielfalt der Gesellschaft darstellt, durchaus gewährleistet.

**Dr. Wolfgang Honsdorf (Bürgermeister a. D. Bad Salzuflen) (Stellungnahme 16/3312):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch ich bedanke mich herzlich für die Einladung, der ich gern gefolgt bin. Bei mir war es auch kein Problem mit der Zeit, wie Sie aus dem kleinen Zusatz „a. D.“ erkennen können. Es ist jedoch nicht so lange her, dass ich mich nicht bestens an meine Eindrücke und die Einflüsse, die der Wegfall der Sperrklausel auf die Zusammensetzung der Räte gehabt hat, erinnern könnte.

Zunächst ist festzustellen, dass sich die Situation in einer Mittelstadt nicht wesentlich von der in Duisburg oder in Köln unterscheidet. Es gibt viele Unterschiede, aber bei dem Thema Ratsarbeit gibt es eine Menge Gemeinsamkeiten. Das ist die Zersplitterung, die Zunahme von Kleingruppen. Ich will deswegen nur zwei Aspekte besonders herausstellen, die ich allerdings auch für sehr wesentlich halte. Auch in meiner Stadt führte die Zunahme von Ratsgruppierungen zur Bildung einer Großen Koalition, weil es alternativlos war. Es gab sonst keine Möglichkeit zur Mehrheitsbildung. Man muss sich einmal vor Augen führen, dass ein relativ kleiner Anteil von Damen und Herren des Rates sehr nachhaltigen Einfluss auf die Mehrheitsbildung genommen hat. Das war eine Notwehrreaktion. Das ist ein Schritt zu dieser beschriebenen Konkordanzdemokratie, der aber durch die Veränderungen im Wahlrecht aufgenötigt wird. Ich glaube, dass das ein Aspekt ist, dem man auch Rechnung tragen müsste.

Von dem zweiten Punkt sind wir vielleicht in besonderer Weise betroffen. Natürlich mag es immer Veränderungen innerhalb einer Wahlperiode bei der Fraktionsbildung geben. Mein Eindruck ist, dass die Zunahme der Kleinstgruppen, die Fraktionsbildung beliebig gemacht hat. Es geht zu wie auf der Resterampe: Wo bekomme ich noch einen her, um diese zwei für die Fraktion zusammenzubekommen? Das ist ein Sachverhalt, der auch damit zusammenhängt, dass diese Kleinstgruppen kaum Verankerung in der Wählerschaft haben. Wenn man das einmal in unserer Stadt herunterrechnet, dann genügen für die Erringung eines Ratsmandats neun bis zehn Stimmen pro Wahlkreis. Ich glaube, dass da die Anbindung an die Wählerschaft fehlt, ist klar.

Bei der Frage, ob es politisch und verfassungsrechtlich geboten ist, auch diese Kleinstanteile noch im Rat abzubilden, muss ich nicht lange überlegen. Deswegen halte ich die Wiedereinführung einer Sperrklausel in der genannten Größenordnung für richtig und dringend geboten.

**Helmut Ludwig (Fraktionsgeschäftsführer GRÜNE-Fraktion im Rat der Stadt Aachen) (Stellungnahme 16/3332):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich

---

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schr

fand die Debatte bis hierhin sehr aufschlussreich. Obwohl ich mich hier für die Wiedereinführung einer Sperrklausel aussprechen werde, glaube ich, man muss sich mit den Argumenten auseinandersetzen, die auch nachdenklich machen. Ich glaube, dass man mit dem reinen Abheben auf das Thema Zersplitterung nicht weit kommen wird.

Sie haben gesagt, sich die Konkurrenz vom Hals zu halten. Es versteht sich von selbst, dass Sie sich hier einig sind. Ich glaube, es liegt nahe, dass man mit alledem, was an praktischen Erlebnissen vor Ort beschrieben worden ist, dieser Unbill ausweichen will. Doch ich fürchte, das allein wird als Argument nicht reichen. Es ist natürlich demokratietheoretisch richtig, dass nicht kleine Gruppen – wie Herr Richter gesagt hat – die Möglichkeit haben, sich abweichende unangenehme Dinge zu sagen.

Was mich bei dieser Frage umtreibt, ist die Erfahrung eines ganz anderen Aspekts. Das hat auch Herr Prof. Gusy angesprochen. Wo ist es durchgehalten mit der Gleichheit beim Zugang zur Wahl und nach der Wahl? Alle haben die gleichen Möglichkeiten, ohne Sperrklausel für ein Parlament zu kandidieren und nach dem Auszählverfahren auch einen Sitz zu erringen. Dann endet die Chancengleichheit.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten für Einzelmandatsträger sind quasi null. Da haben die Wählerinnen und Wähler, die eine Wählergruppe gewählt haben, sozusagen auf das falsche Pferd gesetzt, weil ihre Stimme über den Zeitraum von fünf oder diesmal sechs Jahren keine Auswirkungen mehr auf das konkrete Geschehen hat. Die Kommunen geben sich Zuständigkeitsordnungen. Hier wird mir immer etwas zu viel auf den Rat und auf das theoretische Gebilde darüber geschaut. Aber der Rat an sich trifft die wenigsten Entscheidungen in der Kommune.

Ich erlebe das in der Kommune in Aachen, in der ich seit fast 30 Jahren kommunalpolitisch aktiv bin, sodass ich es vorsichtig geschätzt so ansiedeln würde, dass 5 % der Entscheidungen tatsächlich im Rat fallen, abgesehen davon, dass auch diese Entscheidungen in den Fraktionen und vor allen Dingen in den Ausschüssen vordiskutiert sind. Man muss sich über die Rolle der Ausschüsse im Klaren sein. Die Gemeindeordnung sagt, die Ausschüsse müssen die Mehrheitsverhältnisse der Räte widerspiegeln, und sie müssen natürlich kleiner sein. Sonst kann der Rat alles entscheiden.

Die Einzelvertreter und auch die Gruppenvertreter sind in der Regel in den Ausschüssen nicht vertreten. Das heißt, 95 % der Entscheidungen, die da diskutiert und intensiv beraten werden, sind Bürgerbeteiligungen, Auseinandersetzungen mit Bebauungsplanverfahren und all diese Dinge. Die Zuständigkeitsordnung der Stadt Aachen umfasst 20 Seiten, wo alle diese Themen aufgeführt sind, welche die Ausschüsse abschließend entscheiden. Es kommt gar nicht in den Rat. Bei diesen Entscheidungen sind die Einzelmandatsträger nicht beteiligt.

Das heißt, wir haben es mit Ratsmitgliedern erster und zweiter Klasse zu tun. Die Einzelmandatsträger sind sozusagen Zuschauerinnen und Zuschauer im Rat. Sie sind auch sehr zurückhaltend – zumindest ist es in Aachen so –, was die Wortbeiträge angeht, weil sie letztlich an der Fachdebatte überhaupt nicht teilgenommen haben. Ein

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

einzelnes Ratsmitglied in der Stadt Aachen ist berechtigt – das sagt auch die Gemeindeordnung –, in mindestens einem Ausschuss beratend tätig zu sein. Das ist zu wenig, diese Aufgabe, die mit der Wahl verbunden ist, ausführen zu können.

Wollte man dieses Manko aufheben, dann müsste man, wenn die Ausschüsse die Mehrheitsverhältnisse des Rates widerspiegeln sollen, die Ausschüsse so groß machen wie den Rat, sprich, man müsste alles im Rat entscheiden. Das würde wöchentliche Ratssitzungen von morgens bis abends bedeuten. Das wäre das Ende des Ehrenamts, und hätte natürlich die Professionalisierung der Kommunalpolitik zur Folge. Deswegen würde ich dazu raten, dass man sich nicht so sehr auf dieses Argument der Zersplitterung konzentriert. Die Zersplitterung ist unangenehm.

Wenn ich nach Leverkusen schaue. In einer nicht großen Koalition brauchen sie mit CDU in der Mehrheit vier Gruppierungen, mit der SPD in der Mehrheit fünf Gruppierungen. Da arbeiten in einer Minderheitenkonstellation CDU, Grüne und OPLADEN-plus zusammen, wenn ich richtig informiert bin, und dann fehlen noch zwei Sitze zur absoluten Mehrheit. Da muss dann also immer irgendeiner – FDP, Linke, Piraten – helfen. Aber das funktioniert; da bricht nichts zusammen. Die Kritiker haben vollkommen Recht, das System bricht deswegen nicht zusammen. Es ist zwar schwierig und unangenehm, aber das kann man aushalten, und man kann auch zu Ergebnissen kommen. Nicht in Ordnung ist, dass die Wählerstimmen im parlamentarischen System verlorengehen. Wenn man sich das anschaut. Die Menschen, die die einzelnen Mandatsträger gewählt haben, haben ihre Stimme zwar nicht bei der Wahl verloren – Sie sagen, theoretisch gingen so und so viele Stimmen verloren, wenn man die Sperrklausel einführen würde –, sondern sie sind im System wirkungslos. Das ist für mich das schwierigere Problem.

Wir haben uns in einer landesweiten Untersuchung angesehen, was es, wenn man eine Dreiprozenthürde einführen würde, für die Menge der verloren gehenden Stimmen bezogen auf die bei der letzten Kommunalwahl angetretenen Wahlvorschläge bedeuten würde. Dann würde es bedeuten, dass 3 % der abgegebenen Stimmen tatsächlich keine Wirkung erzielen würden. 3 % sind eine große Zahl, es ist aber nicht 10 % wie eben gesagt. Ich glaube, diese 3 % würden sich im Laufe der Zeit reduzieren. Genauso wie sich die Zahl der Wahlvorschläge von Kommunalwahl zu Kommunalwahl seit 1999 erhöht hat, würde sich das auch wieder reduzieren. Es ist glaube ich besser, den Wählern vor der Wahl zu sagen, wo sie ihren Einfluss mit ihrer Stimme einbringen können und nicht nach der Wahl festzustellen, dass es wirkungslos ist.

Ich möchte noch einen Gedanken ausführen, der mir wichtig erscheint. Ich glaube, es gibt bereits eine entsprechende parlamentarische Initiative. Es wäre richtig, die Mindestgröße für die Fraktionsstärke variabler zu gestalten. Die Gemeindeordnung sagt, drei sind erforderlich zur Bildung einer Fraktion. In Leverkusen – wie erwähnt – ist man mit 5 % immer bei etwa zwei Sitzen. Es ist schon erforderlich, dass man die Fraktionen bilden kann. Man muss sachkundige Bürgerinnen und Bürger einbeziehen können, sonst kann man die Ausschussarbeit nicht leisten. Man muss natürlich auch ein Büro im Hintergrund haben, das inhaltliche Aufbereitung macht. So vielfältig das kommunale Geschäft ist, so vielfältig die Aufgaben sind und so kompliziert es in weiten Teilen ist,

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

ist es erforderlich, dass es mehrere Personen machen können, es eine Gruppe gibt und nicht die einzelnen Ratsmitglieder auf sich gestellt sind.

Bitte, betrachten Sie nicht nur den Rat, sondern betrachten Sie die Gremien, wo die Entscheidungen tatsächlich fallen. Das sind die Ausschüsse, und da haben wir eine eklatante Ungleichheit in der Mitwirkungsmöglichkeit.

**Stefan Weber (CDU-Fraktionsvorsitzender Rat der Stadt Münster) (Stellungnahme 16/3342):** Herr Vorsitzender! Vielen Dank für die Einladung. Ich bin bei der Stellungnahme bei dem, was ich eben auch von den kommunalen Spitzenverbänden gehört habe. Ich glaube, dass die Bürger den Anspruch haben, eine handlungsfähige Stadt, einen handlungsfähigen Rat haben zu wollen. Meine Beobachtungen in Münster sind die, dass wir im Kern zwei wesentliche Probleme haben.

Die Herausforderung ist: Wir sind eine wachsende Stadt. Wir waren vor zehn Jahren bei etwa 290.000 Einwohnern, sollen – so sagt die Landesregierung – auf 350.000 Einwohner wachsen. Das heißt, wir müssen uns immer wieder mit Bebauungsplänen auseinandersetzen, Projekte nach vorn bringen, die auch langfristig mit Mehrheiten begleitet werden müssen, damit es uns gelingt, zusätzlichen Wohnraum in unserer Stadt zu schaffen. Die Tatsachen sehen so aus, dass das eine Zitterpartie für all diejenigen ist, die in Münster genau das tun wollen. Es ist hinlänglich öffentlich dokumentiert, wie immer wieder Projekte langsam verzögert, wenn denn überhaupt umgesetzt werden.

Die zweite große Aufgabe unserer Stadt ist das Thema Haushaltskonsolidierung. Wir haben in den letzten sechs Jahren fünf verschiedene Mehrheitskonstellationen gehabt, die die Haushaltsmehrheit gebildet haben. So kann man keine langfristigen Strategien aufbauen, wie man konsolidieren möchte. Jeder weiß, dass es einen Zyklus gibt, wo man sagt, man wolle am Anfang einer Wahlperiode etwas säen, um am Ende auch zu ernten, aber mit neuen Mehrheiten jedes Jahr funktioniert das nicht. Das treibt die Öffentlichkeit, aber auch die Stadtverwaltung in Münster erheblich um, weil man so unzuverlässig miteinander keine gute Zukunft entwickeln kann.

Auch der Punkt lange Ratssitzungen ist schon benannt worden. Wenn viele Parteien zu den einzelnen Sachpunkten eine öffentlichkeitswirksame Positionierung anstreben, dann dauern Sitzungen länger. Auch die in einem Rat vereinbarte Arbeitsteilung funktioniert nicht ordentlich. Diejenigen, die Vertreter von Kleinstparteien sind, sind in den Fachausschüssen nicht vertreten, führen dann die Debatte im Rat mit dem Ergebnis, dass das alles lang dauert und die eigentlich vereinbarte Arbeitsteilung so konterkariert wird.

Wenn Sie verfolgen, wie die Arbeit des Rates in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, in den Medien, aber auch von denen, die punktuell im Zuschauerraum sitzen, dann ist es nicht so, dass damit ein höherer Erkenntniswert einhergeht, sondern – die Worte von Herrn Hallscheidt fand ich zutreffend – es gruselt vielen, wie die Abläufe sind, wie langwierig es ist, und die Erwartung, dass man in einer Stadt wirklich handlungsfähig ist, wird vielfach enttäuscht.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Einen letzten Punkt möchte ich noch ansprechen. Das ist die Frage, wie sich kommunale Vertretungen zusammensetzen. Ich glaube, dass Räte auch ein Spiegelbild der Gesellschaft sein sollten. Wenn man versucht, Berufsgruppen wie beispielsweise Ärzte für ein Ratsmandat zu gewinnen, das funktioniert mit solchen Strukturen nicht. Diese Strukturen sind keineswegs anziehend. Die „Zeitreichen“ sind deutlich überrepräsentiert, und das macht es nicht leichter, sondern macht es schwieriger, zu einer guten Kommunalpolitik für eine Stadt zu kommen. Ich finde, der hier vorliegende Vorschlag ist insoweit bezogen auf die Notwendigkeit gut begründet. Es sollten mindestens 2,5 % sein.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Damit beschließen wir die Runde der ersten Statements und kommen zur ersten Fragerunde.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich darf mich zunächst für die SPD-Landtagsfraktion bei allen Sachverständigen sowohl für ihre schriftlichen Ausführungen als auch für die mündlichen Ergänzungen ganz herzlich bedanken. Wir wollen uns in der ersten Runde insbesondere mit den verfassungsrechtlichen Problemstellungen auseinandersetzen. Ich bitte jetzt diejenigen, die grundsätzlich kritisch der Frage der Möglichkeit einer Sperrklausel gegenüberstehen, um Verzeihung dafür – Sie haben eine grundsätzliche Position, die sich von meiner und der der Antragsteller unterscheidet –, dass ich nicht so intensiv nachfragen werde. Ich denke, das werden andere machen.

Ich will mich vor allen Dingen auf den konkreten vorliegenden Gesetzentwurf beziehen – denn die Frage, dass man es abstrakt für möglich hält, ist die eine Sache – und mich an die Sachverständigen wenden, die das für möglich halten, also an Herrn Michael, Herrn Gärditz und Herrn Gusy. Ich will zunächst nachfragen, ob Sie konkret den vorliegenden Gesetzentwurf für verfassungskonform halten. Darüber hinaus bezogen auf die zugrunde liegende Begründung die Nachfrage, ob diese Begründung das gesetzgeberische Anliegen tatsächlich trägt oder ob Sie womöglich an der einen oder anderen Stelle Dinge für entbehrlich oder für zusätzlich erwägenswert halten, die jetzt gerade im Detail zum Beispiel aus dem Bereich der Kommunalpolitik gekommen sind, weil einige Argumente, die in der Begründung offensichtlich noch keine Verankerung gefunden haben, genannt worden sind.

Darüber hinaus will ich, obwohl ich zur Kenntnis genommen habe, dass die Bezirke in Hamburg keine Kommunen sind, an die drei Herren die Frage stellen, ob die Erwägungen aus dem aktuellen Urteil des Hamburger Verfassungsgerichts nicht doch gleichwohl auch auf unsere Fragestellung zu übertragen sind. Außerdem frage ich: Sind natürliche Sperrklauseln von ca. 2,8 % verfassungsrechtlich wesentlich unbeachtlicher als eine Sperrklausel von 2,5 %, die wir als Verfassungsgesetzgeber festlegen wollen?

Dann will ich mich gerade wegen der Einlassungen von einigen anderen Sachverständigen an Herrn Gusy wenden, der die Frage selbst in seiner schriftlichen Stellungnahme aufgeworfen hat. Wir haben da auch Verhältnismäßigkeiten zu beachten. Gibt

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

es nach Ihrer Meinung in dem Zusammenhang mildere Mittel, zum Beispiel die Frage Verkleinerung, Einschränkung der Funktion der Räte usw., statt der Verankerung einer Sperrklausel?

Ich möchte Herrn Prof. Gärditz ausdrücklich fragen: Macht es aus Sicht des Bundesrechts einen Unterschied, ob eine landesrechtliche Regelung einfachgesetzlicher Natur ist oder ob die in der Verfassung verankert wird? Das ist zwar eben auch schon angesprochen, aber ich frage noch einmal ausdrücklich nach.

An Herrn Prof. Michael habe ich die Frage: Ist der Landtag unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten gehindert, eine Sperrklausel in der Landesverfassung zu verankern, und wie beurteilen Sie in dem Zusammenhang die Frage nach der Verfassungsautonomie der Länder? Das ist auch schon angesprochen worden, doch ich denke, es ist aus unserer Sicht wichtig, das noch einmal ausdrücklich zu hören.

Dann möchte ich wieder alle drei angesprochenen Herren fragen. Es geht um einen Punkt, den Herr Prof. Dr. Oebbecke in seiner schriftlichen Stellungnahme aufgeführt hat, und zwar um die Frage der rechtssicheren Durchführung von Kommunalwahlen. Wir haben uns – das macht auch das besondere Vorgehen bei dem Gesetzgebungsverfahren – auch Gedanken über die Frage gemacht, wann zu welchem Zeitpunkt welches Gericht womöglich entscheiden kann. Sehen Sie bezogen auf mögliche rechtliche Klärungsbedarfe die Kommunalwahl 2020 – bis dahin haben wir noch eine Menge Zeit – tatsächlich gefährdet?

Darüber hinaus habe ich noch eine Spezialfrage an Herrn Prof. Michael, weil es von den Gegnern der Sperrklausel die Ablehnung unter anderem mit dem angeblichen Verstoß gegen den im Demokratieprinzip verankerten Grundsatz der Wahlgleichheit, hier speziell der Erfolgswertgleichheit, begründet wird. In Ihrer Stellungnahme sagen Sie, dass überwiegende Gründe bereits dagegen sprechen, dass der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit – das hat eben bei einigen Antworten auch eine Rolle gespielt – überhaupt zu den Grundsätzen der Demokratie gehört. Vielleicht erläutern Sie das noch einmal näher.

**Werner Jostmeier (CDU):** Auch ich darf mich für die CDU-Fraktion ganz herzlich bei jedem von Ihnen, meine Damen und Herren, sowohl für die schriftlichen als auch für die mündlichen Stellungnahmen bedanken. Ich fand, das war sehr konkret und auch sehr hilfreich.

Ich habe eine Frage jeweils an die Professoren Decker und Gärditz, weil Sie beide deutlich gemacht haben, dass Sie auch eine höhere Sperrklausel von 3 % bzw. sogar von 5 % für hilfreich und wirksam hielten. Auch dann, wenn wir jetzt keine Sperrklausel schaffen würden, gibt es eine tatsächliche Hürde, die zurzeit im Schnitt bei 1 %, in Köln und Dortmund bei 0,6 % und in der Nähe meiner Heimatgemeinde Lahr bei 2,6 % liegt. Dadurch, dass wir jetzt vorschlagen, die Hürde nur auf 2,5 % relativ niedrig festzusetzen, welche Bedeutung hat das für Sie beide hinsichtlich der Wirkung der Sperrklausel, die wir einführen wollen?

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Dirk Wedel (FDP):** Vielen Dank an alle Sachverständigen seitens der FDP-Fraktion für die schriftlichen Stellungnahmen und auch für die instruktiven mündlichen Darlegungen. Ich möchte mich bei meinen Fragen hauptsächlich auf die aus meiner Sicht rechtlich zentrale Fragestellung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG beschränken, möchte vorab natürlich auch den Professoren Kramer, Oebbecke und Wißmann die Möglichkeit geben, zu den Fragen, die Herr Kollege Körfges gestellt hat, Stellung zu nehmen, weil das dann sicherlich etwas ausgewogener wirkt.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Das wundert mich jetzt!)

Hinsichtlich der Fragen, die ich noch stellen möchte, ist zunächst die Frage, ob die Annahme geringerer Anforderungen an den verfassungsändernden Landesgesetzgeber in Bezug auf die Wahlrechtsgleichheit bei gleichem Wahlsystem nicht dem Sinn und Zweck des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der zwar objektiv rechtlich ausgestaltet ist, aber immerhin dem Gehalt des Grundrechtsgleichen Rechts des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auf die Wahl zu den Länderparlamenten und Kommunalvertretungen überträgt, widerspricht.

Im Anschluss die Frage, ob zu einer Korrektur der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die zu einer Norm des Grundgesetzes ergangen ist, wenn schon, dann der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes berufen wäre. Das heißt also, es müsste eine Ermächtigung der Länder zu einer von dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Voraussetzung unabhängigen Einführung einer Sperrklausel nicht im Grundgesetz erfolgen.

Herr Prof. Oebbecke hat zu Recht schon darauf hingewiesen, dass die Frage, ob die beabsichtigte Regelung Bestand haben wird, letztlich von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abhängen wird. Gibt es in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – die Frage richte ich insbesondere an die Staatsrechtslehrer, die sich für eine verfassungsrechtliche Zulässigkeit ausgesprochen haben – Anhaltspunkte für die Auffassung, dass der verfassungsändernde Landesgesetzgeber geringeren Maßstäben in Bezug auf die Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG unterliegt. Das Gegenbeispiel hat Herr Prof. Oebbecke mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Bestimmung aus der hessischen Landesverfassung bereits genannt.

Dann noch eine Frage, die insbesondere Herr Prof. Gusy aufgeworfen hat, die ich an der Stelle jedoch an alle Staatsrechtslehrer richten möchte, ob es sich bei der Einordnung des vorgesehenen Gesetzentwurfs als Verhältniswahlrecht mit Sperrklausel als einer weiteren Ausgestaltungsmöglichkeit des Wahlrechts durch das Land nicht um einen bloßen Umgehungsversuch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts handelt, wenn diese letztlich zum gleichen Wahlsystem ergangen und dort anders, nämlich als Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit, eingeordnet worden ist.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Auch im Namen der Grünen-Fraktion möchte ich für die außerordentlich spannenden Stellungnahmen sowohl schriftlicher als auch mündlicher Art danken. Auch wenn es

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

mir –wie vielen anderen Kolleginnen und Kollegen auch – auf der Zunge liegt, aus 21 Jahren kommunalpolitischer Tätigkeit berichten zu wollen und auch ein Bild darzustellen, das manche Wissenschaftler offensichtlich vor Augen haben, wie es in diesen Räten abgehen muss, will ich mich doch auf wenige Bemerkungen beschränken.

Erstens möchte ich die Feststellung treffen, auch wenn es eine Sachverständigenanhörung ist: Wir sind Nordrhein-Westfalen, wir sind das größte Bundesland, wir haben mit 18 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern eine Wirtschaftskraft, die im europäischen Vergleich an achter Stelle ist. Deswegen haben wir in Dortmund andere Entscheidungen zu treffen als auf Fehmarn. Deswegen sind es Unterschiede. Der zweite Grundsatz, der auch Juristen interessieren müsste, ist, dass das, was in Bayern richtig sein mag, für Nordrhein-Westfalen nicht verfassungsrechtlich geboten sein muss.

Einen zweiten Punkt will ich voranstellen. Ich will es einmal kursorisch gesagt haben, weil es wichtig ist. Herr Prof. Oebbecke, Sie hatten angesprochen, wir müssten nicht die Wissenschaftler überzeugen – das will ich auch gar nicht versuchen –, sondern das Verfassungsgericht. Meines Erachtens sind die parlamentarischen Vertreterinnen und Vertreter im Wesentlichen deswegen gewählt worden, um im Sinne des Volkes tätig zu sein und nicht im Sinne eines Verfassungsgerichts. Ich sage Ihnen ausdrücklich, ich habe eine andere Auffassung als die Verfassungsgerichtsurteile. Sonst hätten wir diesen Gesetzentwurf nicht so geschrieben, wie er jetzt auf dem Tisch liegt.

Davon abgeleitet kursorisch einmal ein normaler Alltag eines Ratsmitglieds: 4:30 Uhr aufstehen, 5:30 Uhr Arbeit als Altenpfleger bei der Arbeiterwohlfahrt beginnen, 12:00 Uhr duschen, 12:30 Uhr zum Ratssaal fahren, 13:00 Uhr Fraktionssitzung, 14:00 Uhr in der Koalition eine Vorbesprechung mit dem Koalitionspartner, 15:00 Uhr Ratssitzung, Ende der Ratssitzung vermutlich 23:00 Uhr, um 24:00 Uhr vielleicht wieder zu Hause, wenn der öffentliche Nahverkehr funktioniert, ansonsten um 01:00 Uhr. Am nächsten Tag um 4:30 Uhr wieder aufstehen. Wenn dann Kinder krank werden, geht der Tag unter. Nur einmal kursorisch, weil Sie gesagt haben, wir haben eine normative Kraft und eine Kraft, die in einem solchen Gesetz ist.

(Christian Dahm [SPD]: Sitzungsgeld!)

– Über die Sitzungsgelder von 300 € bis 350 € im Monat rede ich jetzt nicht.

Weil die Kollegen sehr gut vorbereitet sind und sehr gute Fragen gestellt haben, will ich mich auf die wenigen Fragen beschränken, die übrig geblieben sind. Meine Frage richtet sich an die Herren Gusy, Bogumil und Decker. Wir haben neben dem System des Rates direktdemokratische Elemente in § 26 der Gemeindeordnung.

Es gab durch neuere Entwicklungen – anders als es 2008 und insbesondere 1999 der Fall gewesen ist – Möglichkeiten des Eingriffs durch Bürgerinnen und Bürger, auch unterjährig, innerhalb der Ratsperiode tätig zu werden. Also, der Vorhalt, dass man nur bei der Wahl kommunalpolitisch aktiv sein kann, kann nicht mehr ziehen. Wie würden Sie die Möglichkeiten als Ergänzung und auch als unmittelbaren Zugang des Rates als Unterschied zu den Zeitpunkten einrechnen?

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Weil es in einigen Stellungnahmen vorgekommen ist und ich das bisher noch nie politikwissenschaftlich und schon gar nicht juristisch hintereinander bekommen habe, interessiert mich die Frage des Gegenüberstehens von Verhältniswahlrecht und Mehrheitswahlrecht. Es ging in verschiedenen Beiträgen um die Frage des Wegfalls von Stimmen. Im Mehrheitswahlrecht ist es üblich, dass bei einer Wahlentscheidung bis zu zwei Drittel bis hin zu fantastischen Konstellationen von bis zu 70 % oder 80 % der Stimmen wegfallen. Wir hatten das bei der Kommunalwahl auch mehrfach.

Meine Frage geht an die Herren Gusy, Gärditz und Michael. Das Mehrheitswahlrecht ist vom Verfassungsgericht ausdrücklich gedrückt. Wieso ist das nach den Verfassungsgerichtsurteilen her möglich? Wieso ist eine moderate Sperrklausel demgegenüber eine hohe Gefahr für die Demokratie, wie es Herr Prof. Wißmann eben auch ausgeführt hat?

Eine Frage möchte ich noch den Herren Prof. Decker und Prof. Michael stellen, die Bestimmung der Sperrklausel bei 2,5 %. Da muss man höllisch aufpassen, weil das in Hamburg bei der Entscheidung eine Rolle gespielt hat. Ich mache nicht den Fehler, Hamburg mit Nordrhein-Westfalen zu vergleichen, aber es war in der Begründung interessant nachzuvollziehen. Eine faktische Sperrklausel ist noch einmal etwas anderes als der Wegfall der Stimmen, also die Größenordnung – da sind eben völlig falsche Zahlen vorgetragen worden – bei der Sperrklausel. In Hamburg war es so, dass 5,5 % der Stimmen insgesamt nicht zum Zuge gekommen sind. Das Verfassungsgericht Hamburg hat das ausdrücklich für zulässig gehalten. Das ist der Wegfall aller Stimmen, also nicht von einer Partei, sondern von allen Parteien. Insofern reden wir selbst bei einer Kumulation von vergleichsweise überschaubaren Größenordnungen.

Die Einebnung, die durch eine einheitliche Sperrklausel stattfindet, würde ich gern von den Herren Ludwig, Prof. Gusy und Prof. Bogumil eingeschätzt haben, ob das nicht zu mehr Wahlrechtsgleichheit führt denn weniger, wie es doch verschiedene Verfassungsrechter hier vorgetragen haben.

**Michele Marsching (PIRATEN):** Auch von unserer Seite möchte ich mich für die vielen schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen bedanken. Ich habe ein paar mehr Fragen; es könnte also etwas länger dauern. Nur die Ja-Sager zu fragen, ob Sie ja sagen, finde ich etwas komisch.

Ich möchte beginnen mit Fragen an Herrn Prof. Oebbecke. In vielen Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass für Sperrklauseln bei Landtags- und Bundestagswahlen nun einmal eine funktionierende exekutive Regierung gebildet werden muss. Hier ist mehrfach gesagt worden, es sollen stabile Mehrheitsverhältnisse geschaffen werden, damit in den Kommunen auf stabilen Mehrheiten aufgebaut werden kann. Die Hauptverwaltungsbeamten werden aber nicht vom Rat gewählt, sondern sie werden direkt vom Souverän gewählt. Von daher hätte ich gern von Ihnen den Unterschied im Detail erläutert. Warum muss sich ein Rat nicht auf eine stabile Regierungsmehrheit berufen? Wenn Sie das Gegenteil erläutern wollen, können Sie das auch tun.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Sie sprechen in Ihrer schriftlichen Stellungnahme mildere Mittel an, die man vor einem Grundrechtseingriff wie die Einführung einer Sperrklausel in Betracht ziehen könnte. Welche milderen Mittel könnten das sein, insbesondere in Bezug auf eine eventuelle Änderung der Geschäftsordnung oder das hier schon erwähnte Kumulieren und Panschieren?

Sie erläutern auch die Krise der großen Parteien. In den Räten ist es nicht so, dass ausschließlich neue Bewegungen oder kleinere Parteien sitzen und die die Zusammensetzung in der Kommunalpolitik bestimmen, sondern es ist häufig so – zum Beispiel in Soest –, dass sich große Parteien einfach aufspalten und es dann einzelne Sitze gibt. Frage: Ist es vielleicht nicht so und könnte es nicht so sein, dass mit der Einführung einer Sperrklausel die Bindung an eine Partei gestärkt wird? Ich muss bei meiner großen Partei bleiben, damit ich meinen Ratssitz behalten kann, wie bewerten Sie das?

Sie haben die Gutachten gelesen und haben es heute hier gehört. Sie haben eine relativ klare ablehnende Haltung zum Thema Sperrklausel. Frage: Haben Sie heute hier Argumente gehört, haben Sie hier jemanden gehört, der Sie überzeugt hat, dass Sie Ihre Haltung jetzt doch geändert hätten oder in eine Richtung bewegt hätten, und wenn ja, welche?

Dann habe ich ein paar Fragen an Herrn Prof. Kramer. Sie schreiben – ich zitiere –:

„Diese Schwerfälligkeit in der Meinungsbildung darf der Gesetzgeber nicht mit einer Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit gleichsetzen.“

Jetzt haben wir hier mehrfach gehört, und zwar, wie ich finde, ohne sachliche und empirische Unterfütterung, dass eine solche Funktionsfähigkeit, dass eine Schwerfälligkeit vorliegt. Bitte erläutern Sie uns, warum diese Gleichstellung, die heute häufiger getroffen wurde, einer Schwerfälligkeit nicht mit einer Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit gleichzusetzen ist.

Dann schreiben Sie, dass durch die Hürden beim Mandatserwerb die Zersplitterung der Kommunalparlamente und damit ihre Blockade bzw. Lähmung verhindert werden kann. Jetzt schaue ich mir Sitzungsunterlagen aus den Jahren vor 1999 oder auch anderer Parlamente an, die nur Zwei- oder Dreiparteiensysteme haben. Nehmen wir einmal die USA, die Türkei. Da ist es auch so, dass es regelmäßig zu Blockadehaltungen kommt, da ist es auch so, dass es regelmäßig nicht zu Einigungen kommt, weil es in den Einzelfragen zu Problemen in der Kompromissbildung kommt. Frage: Ist es nicht eher so, je mehr Meinungen ich habe, je größer der Pool an Ratsmitgliedern ist, auf die ich zugreifen kann, dass es einfacher ist, auch schwerwiegende Entscheidungen einfacher zu treffen, weil ich mich aus einem größeren Pool bedienen kann? Führt eine Sperrklausel automatisch zu einem Mehr an Demokratie?

Sie haben bei Ihrer Einführung betont, dass Sie einen Blick von außen haben. Ich möchte auch einen kurzen Blick nach außen wenden. Im Stadtrat München gibt es 80 Mitglieder. Die spalten sich in sechs Fraktionen auf, da gibt es drei Gruppen und ein Einzelmandat. In Stuttgart gibt es 60 Mitglieder, sechs Fraktionen, eine Gruppe, drei Einzelmandate. In den beiden Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern gibt es

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

keine Initiative zur Einführung einer Sperrklausel. Frage: Warum scheint es so, dass die Ratsarbeit in Nordrhein-Westfalen durch diese Aufsplitterung sehr gefährdet ist? Man muss eine Sperrklausel einführen. Warum ist das in anderen Flächenbundesländern nicht so, und zwar in keinem?

Herr Prof. Wißmann, Sie sprechen in Ihrer Stellungnahme vom fehlenden Realbefund einer Funktionsstörung. Das hätte ich gern weiter ausgeführt. Was für einen Realbefund bräuchten wir denn, damit wir einen derartigen Eingriff in die Gleichheit der Wahl rechtfertigen können?

Herr Prof. Gusy, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme:

„Der NRWVerfGH fordert für die Einführung gleichheitsbeschränkender Sperrklauseln hinreichende Gründe vom Gesetzgeber. Diese müssen in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht überprüfbar (empirisch) sein.“

Ist das bisher geschehen? Sehen Sie, dass dazu die Ausführungen von Prof. Bogumil diese gesammelten subjektiven Aussagen der Hauptverwaltungsbeamten ausreichen? Wie ist in diesem Zusammenhang zu bewerten, dass die Aussagen ausschließlich von Hauptverwaltungsbeamten der Parteien SPD und CDU stammen? Gibt es empirisches Material zur Belastung der ehrenamtlich tätigen kommunalen Vertreter, sprich der Ratsmitglieder und eben nicht der Hauptverwaltungsbeamten?

Sie schreiben in Ihrer schriftlichen Ausführung:

„Einzelvertreter und Kleinstgruppen sind schlechter informiert, weniger kompromissfähig und mehrheitsfähig als Fraktionen und daher von Mehrheits- und Koalitionsbildungen nahezu ausgeschlossen.“

Gibt es dazu empirisches Material, das über die Aussagen der Hauptverwaltungsbeamten hinausgeht?

Sie erkennen in Ihrer Stellungnahme nicht die Möglichkeit, dass es mildere Mittel gäbe gegenüber der Sperrklausel. Jetzt habe ich zu den milderen Mitteln gerade schon eine Frage gestellt. In der Stellungnahme von „Mehr Demokratie“ werden solche Mittel dargestellt. Herr Prof. Oebbecke, bitte führen Sie aus, warum Sie diese Mittel nicht als Möglichkeit betrachten?

Eine letzte Frage. Sie erläutern sehr ausführlich, dass der Gesetzgeber relativ frei zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlrecht entscheiden könnte. Das haben Sie gerade auch mündlich ausgeführt. Jetzt hat der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen seine Entscheidung einfachgesetzlich geregelt. Warum sollte dann eine weitere Ausgestaltung des Wahlrechts abweichend verfassungsrechtlich geregelt werden? Müsste nicht dann auch die Wahl zwischen Mehrheits- und Verhältniswahlrecht entsprechend verfassungsrechtlich geregelt werden?

Meine letzte Frage geht an Prof. Gärditz. Sie führen aus, dass durch eine neue Zuweisung von Verantwortung auch eine neue Zuweisung von Regelungskompetenz einhergehen müsste. Dann muss ich Sie fragen: Welche Regelungskompetenz sollte der Landtag an die kommunale Ebene Ihrer Meinung nach abgeben?

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Man muss schon den Eindruck haben, dass das Sein das Bewusstsein bestimmt. Das sage ich nicht nur, weil ich Volljurist bin, sondern auch seit 21 Jahren Ratspolitiker. Vor diesem Hintergrund erlauben Sie mir noch ein paar grundsätzliche Fragen, die sich nicht ohne Weiteres erklären.

Wir haben die Situation, dass wir auf der einen Seite eine faktische Sperrklausel haben, die mit der Größe der jeweiligen Einrichtung zusammenhängt. Wir haben das Thema bei den Bezirksvertretungen diskutiert. Wenn Sie sich einmal vor Augen führen, dass sich das Land dazu entscheiden würde, die Räte auf 20 Sitze zu reduzieren, was faktisch dazu führen würde, dass wir eine faktische Sperrklausel von ca. 5 % haben – das hängt mit dem Wahlsystem zusammen –, dann hätte ich die bisherigen Ausführungen von allen Rechtsprofessoren so verstanden, dass dies zulässig ist. Wenn dem so ist, dann frage ich mich natürlich, wie dies in Abwägung zu Art. 28, Abs. 1 Satz 2 dann zu beurteilen ist vor dem Hintergrund, dass wir uns dazu entschlossen haben, hier eine moderatere Sperrklausel von 2,5 % einzuführen.

Die zweite Fragestellung, die sich mir nach dem Demokratieprinzip aufdrängt, das uns durch Art. 28, Abs. 1 Satz 2 vorgegeben ist, ist die Frage der politischen Willensbildung. Wir haben die Situation – das ist hier nachvollziehbar geschildert worden; ich habe es in Bielefeld auch selbst erlebt –, dass Gruppierungen – manchmal sind es auch nur Einzelmitglieder eines Rates – sich hinterher zusammenschließen, um überhaupt erst zu einer faktischen Größe zu kommen, die es ihnen ermöglicht, an dem Willensbildungsprozess stärker beteiligt zu sein oder – sagen wir es auf gut deutsch – auch finanzielle Mittel zu bekommen, um überhaupt erst eine technische Einrichtung zu werden, die dann allgemein tätig werden kann.

Da stellt sich für mich die Frage: Warum können wir diesen Prozess nicht dadurch nach vorn ziehen, nämlich vor die Wahl, indem wir genau diese Wählervereinigungen dazu veranlassen, darüber nachzudenken, ihr Programm so aufzustellen, dass es ausreicht, diese vermeintliche Hürde von 2,5 % zu nehmen? Auch damit wäre sichergestellt, dass diese Gruppierungen weiterhin daran teilnehmen.

Ich sage das ganz bewusst vor dem Hintergrund dessen – auch in meiner Heimatstadt –, dass wir immer mehr die Situation haben, dass aus Partikularinteressen heraus einzelne Abgeordnete – bei mir in der Stadt schon mit 0,9 % – in den Rat einziehen können und dann nur diese Interessen wahrnehmen. Da macht es in der Tat Sinn, dass man diese einzelnen Partikularinteressen mit anderen Interessen verbindet, damit zumindest eine höhere Schnittmenge erzielt wird – Klammer auf: ein Prozess, den man den Volksparteien auch abverlangt. Denn wir müssen auf eine Vielzahl von Fragen, ob soziale Fragen, Haushaltsfragen und sonstige Fragen, entsprechende Antworten geben und diese auch nachhaltig vertreten, damit sich hier irgendwann überhaupt Konsolidierungsprozesse abzeichnen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herrn Marsching ist noch eine Frage eingefallen.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Michele Marsching (PIRATEN):** Ich habe noch eine Frage im Zusammenhang mit dem, was Herr Kollege Nettelstroth gerade gesagt hat, wenn es so ist, dass sich Wählergruppen und Einzelbewerber erst nach einer Wahl zusammentun, um entsprechende finanzielle Mittel zu bekommen, abgesehen davon, dass man sie ihnen auch so geben könnte. Darüber brauchen wir nicht zu diskutieren; das wäre ein anderes Thema. Was würde diese Bewerber daran hindern, sich vorher zu einer großen Wählergemeinschaft zusammenzutun und sich hinterher entsprechend ihrer Partikularinteressen wieder aufzusplitten? Wie verhindert dann eine 2,5%ige Sperrklausel, dass genau so etwas passiert, sich vorher zusammzutun und hinterher wieder aufzuspalten? Dann hätten wir die gleiche Situation im Rat. Das ist eine Frage an alle: Wie bewerten Sie diese Situation?

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Wir wollen jetzt aber nicht in den Dialog untereinander eintreten. Dazu haben wir im Ausschuss noch ausreichend Gelegenheit. – Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen für die erste Fragerunde. Die Fragen haben sich auf rechtliche Aspekte konzentriert und haben vor allem die Wissenschaftler adressiert. Ich werde trotzdem jeweils einzeln abfragen, ob sie dazu antworten möchten. Ich beginne bei den kommunalen Spitzenverbänden. Wollen Sie dazu Stellung nehmen.

**Regine Meißner (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Wir nehmen keine Stellung.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Dann kommen wir zu Prof. Bogumil.

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr Universität Bochum):** Eigentlich sollte es um rechtliche Sachen gehen. Ich wurde zu zwei Sachen angesprochen. Dazu will ich kurz etwas sagen, wobei es im Kern nicht um diese rechtlichen Sachen geht. Aber die Fragen von Herrn Mostofizadeh und einige andere Bemerkungen zielten auf einige Dinge.

Zum einen zu diesem Gutachten, weil es dreimal angesprochen wurde. Aussagen sind immer subjektiv. Das Gutachten von mir hat nicht als ausschließliche Basis subjektive Aussagen der Bürgermeister, sondern es ist eine Mischung, ein Methodenmix. Damit das hier nicht unwidersprochen bleibt. Wir haben Wahldaten ausgewertet, wir haben Daten von Ratsinformationssystem und Ähnliches ausgewertet, und wir haben unter anderem auch die Bürgermeister befragt. Die wesentlichen Aussagen dieses Gutachtens stützen sich nicht auf die Befragung der Bürgermeister, es ist aber eine wichtige ergänzende Information, gerade weil die Bürgermeister auch verfassungsrechtlich eine wichtige Funktion haben.

Jetzt zum Inhalt. Hier wurde die Frage gestellt – die geht eher mich als Politikwissenschaftler an –: Haben wir nicht beim Mehrheitswahlrecht zum Teil eine deutlichere Einschränkung in der Demokratie, als wenn wir im Verhältniswahlrecht eine relativ moderate Sperrklausel wahrnehmen?

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Vielleicht für ein, zwei Leute einige kurze grundlegende Anmerkungen zur parlamentarischen Demokratie. In der parlamentarischen Demokratie gibt es zwei Prinzipien. Sie müssen einmal in den Parlamenten den Volkswillen berücksichtigen. Deswegen sollten alle Stimmen möglichst gleich zählen. Das heißt, die Zusammensetzung des Parlaments soll das Volk repräsentieren. Aus dieser Sicht ist eine Sperrklausel eine Einschränkung des Willens des Volkes. Aber – das vergisst ganz häufig die Piratenpartei, Mehr Demokratie e. V. und andere – ein Parlament muss auch Entscheidungen fällen, es muss entscheidungsfähig sein. Und wir haben bei der parlamentarischen Arbeit immer einen Abwägungsprozess herzustellen zwischen diesen beiden Prinzipien Entscheidungsfähigkeit und sozusagen bestmögliche Repräsentation der Bevölkerung.

Wenn man das bedenkt, dann ist das jetzige kommunalpolitische System in Nordrhein-Westfalen alles andere als undemokratisch, auch wenn auf die erweiterten Möglichkeiten von Bürgerbeteiligungen über Bürgerbegehren und Ähnliches verwiesen wurde. Wenn hier der Eindruck entsteht – ein bisschen habe ich es auch bei Herrn Wißmann herausgehört –, hier wird irgendwie Demokratie abgeschafft, weil wir eine Sperrklausel einführen, dann ist das bar jeder Kenntnis, wie parlamentarische Systeme insgesamt in Deutschland und weltweit funktionieren. Also, bei der Frage ein bisschen abrüsten und sich vielleicht eher den Fragen zuwenden: Ist das rechtlich zulässig, und wie ist es nun mit dieser Funktionsfähigkeit und den Funktionsstörungen? Aus meiner Sicht sollte man diese beiden Prinzipien berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund sehe ich jenseits der verfassungsrechtlichen Fragen, die die Kollegen gleich beantworten, keinerlei Einschränkung von Demokratie durch eine moderate Sperrklausel. Ich kann das wirklich nicht erkennen.

Ein letztes Argument. Wenn jemand die Vorstellung hat, dass man in Parlamenten Entscheidungen fällen kann, indem möglichst viele Gruppierungen dort drin sind, dann ist das eine falsche Vorstellung. Das ist nicht der Sinn von Parlamenten. Der Sinn von Parlamenten ist, dass sie wesentliche politische Strömungen in der Bevölkerung aufnehmen, verarbeiten und entscheidungsreife Prozesse bringen. Der Sinn von Parlamenten ist nicht, dass wir eine linke Liste, eine halblinke Liste und eine soziallinke Liste haben jeweils mit einem, und sobald sie sich zu zweit zusammenschließen und sich streiten, geht jeder wieder zurück in seine Funktion. Es ist auch keine Einschränkung der Parteien gegenüber den anderen.

Ich will Ihnen ein wesentliches Gegenargument nennen. Wenn wir keine Sperrklausel hätten, würde es heute die Grünen nicht mit dieser Macht geben. Die Sperrklausel hat dazu geführt, dass die Grünen überhaupt ein machtvoller Faktor im bundesrepublikanischen System sind. Wenn es die Sperrklausel nicht gegeben hätte, hätten die nie den Fundis-Realo-Konflikt gelöst, die wären klein geblieben, die hätten nie ihre Macht durchgesetzt. Der Sinn von Parlamenten ist es, wichtige Bedürfnisse der Bevölkerung aufzunehmen und wichtige Machtprozesse umzusetzen. Diese Vorstellung, dass wir hundert verschiedene Gruppen haben müssen, ist abstrus. Das hat nichts mit Parlamentarismus zu tun.

---

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Prof. Decker, seines Zeichens auch Politikwissenschaftler. Vielleicht möchten Sie sich zu den Fragen auch äußern.

**Prof. Dr. Frank Decker (Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn):** Ich bin zweimal direkt angesprochen worden. Bei der Frage der Einzelkandidaturen fühle ich mich angesprochen, will also dazu auch etwas sagen.

Herr Jostmeier, zu Ihrer Frage mit dem Verhältnis von künstlicher und natürlicher Sperrklausel. Ich habe die Zahl 2,8 % gelesen, das heißt, die kleinsten Gemeinden entsprechen dann einer solchen natürlichen Sperrklausel. Ich finde es logisch, wenn die künstliche Sperrklausel über der natürlichen Sperrklausel liegt. Das hat übrigens auch noch einen anderen demokratiepolitischen Vorteil, nämlich das Wahlrecht muss auch für den Wähler verständlich sein, also die Transparenzanforderung an Wahlsysteme. Mit einer 3%-Klausel, wie ich sie vorgeschlagen habe, signalisieren Sie dem Wähler, dass es eine natürliche Sperrklausel gibt, die er ansonsten überhaupt nicht kennen würde. Das wäre vielleicht ein zusätzliches Argument. Ich würde es konsequenter finden, die künstliche Sperrklausel über der natürlichen Sperrklausel anzusetzen.

Wie unterschiedlich wäre jetzt die Wirkung von 2,5 % oder 3 %? Man muss sich immer davor hüten, jetzt zu sagen: Wie wäre der Rat in Duisburg oder in Köln zusammengesetzt, wenn wir jetzt eine Drei-Prozenthürde oder eine 2,5-Prozenthürde hätten, weil die Wähler sich unter institutionellen Bedingungen anders entscheiden? Aber natürlich wäre es so, dass bei einer geringeren Hürde von 2,5 % dieser gewünschte Konzentrationseffekt im Sinne einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Räte dann logischerweise etwas geringer ausfallen würde.

Was bedeutet das im Einzelnen? Selbst unter den Bedingungen der Fünf-Prozent-Klausel auf der Länderebene und vor allem jetzt auf der Bundesebene verändert sich unser Parteiensystem so, dass wir auch auf Bundesebene die Situation haben, dass Große Koalitionen gebildet werden müssen. Da ist der Unterschied vielleicht gar nicht so groß.

Umgehungsversuch des Verfassungsgerichts. Ich habe es gesagt. Wenn dem Parlament nichts anderes übrig bleibt, weil es nicht Gefahr laufen will, dass eine solche Entscheidung wieder kassiert wird, halte ich das für durchaus sinnvoll. Auch Verfassungsgerichte, die auf diese Weise umgangen werden, könnten vielleicht auf die Idee kommen, ihre Rechtsprechung dann zu verändern oder zu überprüfen. Da haben die Parlamente doch eine sehr wichtige Funktion.

Zu der Frage zur Einbeziehung der direktdemokratischen Elemente. Ich würde nicht dazu raten, das bei der Begründung noch als zusätzliches Argument heranzuziehen. Bei der direkten Demokratie geht es vor allem um die Frage, wie sich das mit der Regierungsform vereinbaren lässt. Ich denke, das passt auf der kommunalen Ebene sehr gut. Größere Bedenken hätte ich auf der Länderebene mit dem parlamentarischen System, insbesondere wenn Sie die direktdemokratischen Elemente quasi als

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Veto-Möglichkeit der Bürger gegen parlamentarische Beschlüsse ausgestalten. Ich glaube, das sollte man hier aus diesem Kontext ausklammern.

Zu der Frage nach den Einzelkandidaturen. Die gibt es auch im Bundestagswahlrecht. Ich kann es verfassungsrechtlich nicht beurteilen, ob man die überhaupt ausschließen kann. Sie spielen dort faktisch überhaupt keine Rolle. Noch nie ist ein Einzelbewerber in einem Wahlkreis mit Mehrheit gewählt worden. Ich denke, die Funktion des Wahlrechts oder des Wahlsystems besteht darin, Anreize – also ganz in ihrem Sinne – für die Gruppenbildung, für die Parteienbildung zu setzen.

Ich will das am Beispiel des Europäischen Parlaments deutlich machen. Das hat selbst das Verfassungsgericht in seinem Urteil gesagt. Wenn wir eine europaweite Sperrklausel in Höhe von 2 % oder 3 % – ich will jetzt gar nicht von 5 % sprechen –, dann gibt es natürlich erst die Anreize für die nationalen Parteien, sich mit anderen nationalen Parteien zu europäischen Parteien zusammenzuschließen, weil nationale Parteien allein gar nicht in der Lage wären, diese Sperrklausel zu überwinden. Also, diese Anreize zur Gruppenbildung können durch eine Sperrklausel gesetzt werden. Da braucht man nicht beim Parteienrecht oder an anderen Stellen des Wahlrechts anzusetzen, indem man die Möglichkeit von Einzelkandidaturen ausschließt.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Nun kommen wir zu den rechtswissenschaftlichen Positionen.

**Prof. Dr. Klaus F. Gärditz (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn):** Ich möchte mit einer sehr schönen Aussprache einleiten, die Herr Mostofizadeh gesagt hat. In der Tat, Sie sind volksgewählte Vertreter, und ich würde dringend davor warnen, diese Frage der Verfassungsänderung jetzt wie ein juristisches Subsumtionsprogramm zu behandeln, bei dem man möglichst Risiken ausweichen will, Konflikte mit dem Bundesverfassungsgericht zu provozieren. Sie sind keine devoten Administratoren einer justiziellen Rechtstaatlichkeit, sondern Sie sind Akteure einer lebendigen Demokratie, hoffe ich.

Wenn Sie sich als Landtag von Nordrhein-Westfalen, der 18 Millionen Einwohner vertritt, zu einer bestimmten Rechtsauffassung durchringen, dann können Sie die auch verteidigen und müssen dann eben dafür einstehen. Risiken sind damit immer verbunden, aber man sollte sich doch nicht von vornherein zum Subsumtionsautomaten degradieren. Sie sind ein demokratisches Parlament.

Ich würde für Ihre Sache und diesen Antrag sehr gute Chancen sehen, dass Sie damit im Ergebnis durchdringen. Ich halte den konkreten Entwurf – Herr Körfges, Sie haben danach gefragt – im Ergebnis für verfassungskonform, und sie können ihn sowohl hinsichtlich seiner landesverfassungsrechtlichen Änderungen als auch der einfachgesetzlichen Folgeregelung aus meiner Sicht so verabschieden.

Bei der ganzen Diskussion sollte man die Wirkungen der natürlichen Sperrklausel nicht völlig ignorieren, sondern mit einbeziehen. Natürlich ist es richtig – Herr Bogumil hat es auch gesagt –, es sind unterschiedliche Wirkungsmechanismen, über die Sperren

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

zur Anwendung kommen. Aber man sollte dennoch im Blick behalten, dass es diese Möglichkeiten gibt. Es ist auch für die Wählerinnen und Wähler nichts gewonnen, wenn Sie zum Beispiel einfach die Größe der Räte reduzieren würden. Verfassungsrechtlich gibt es, vielleicht jenseits demokratieimmanenter Schranken der Mindestpluralität, hier keine Vorgaben. Wenn das Spektrum nicht von 20 bis 90, sondern von zehn bis 45 ginge, wäre das verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, Sie hätten aber eine faktische Sperrklausel, die über den 5 % läge. Das sollte man bei der Gesamtbewertung nicht vergessen.

Ich halte in der Tat eine Differenzierung zwischen einfachgesetzlicher und landesverfassungsrechtlicher Regelung – ungeachtet der Widersprüche, die von Herrn Oebbecke und Herrn Wißmann kamen – weiterhin für relevant. Der Hintergrund ist, dass wir zwei verschiedene Geltungen haben. Es ist völlig richtig, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und die Wahlrechtsgleichheit gilt unmittelbar in den Ländern. Das ändert aber nichts daran, dass diese Bestimmung auch im Lichte der Verfassungsautonomie, die Art. 28 Abs. 1 Satz 1 indirekt garantiert, auszulegen ist.

Wo spielt sich das verfassungsdogmatisch ab? Natürlich haben die Kollegen Recht, wir haben einen einheitlichen bundesrechtlichen Maßstab, aber dieser Maßstab ist in den Rechtfertigungsanforderungen dynamisiert. Es ist nicht ein Subsumtionsprogramm, für das es einheitliche bundesrechtlich vorgegebene zwingende Gründe gäbe, nein, sondern die zwingenden Gründe der Funktionsfähigkeit verweisen natürlich wieder auf das landesrechtliche System des Wahlrechts und der Kommunalverfassung.

Wenn Sie nun im Rahmen Ihrer Verfassungsautonomie das politische Wahlsystem im Land ausgestalten – dazu gehört auch die demokratische Willensbildung in den Ländern –, dann verschieben Sie die Koordinaten, was die Bedingungen der Funktionstüchtigkeit sind. Wenn Sie in der Landesverfassung über eine Sperrklausel klarstellen, dass in Nordrhein-Westfalen aufgrund der Größe der Kommunen aus sachlichen Gründen die Gemeinderäte stärker parlamentarische Funktionen wahrnehmen sollen, dann hat das auch zur Folge, dass sich die Funktionsfähigkeitskriterien anders bestimmen als in Schleswig-Holstein, wo wir im Wesentlichen Kleinstkommunen haben. Das würde sicherlich im Ausgangspunkt auch das Bundesverfassungsgericht akzeptieren.

Es ist also keine statische Rechtfertigung, sondern eine dynamische, und auf der Ebene der normativen Kontexte haben Sie die Möglichkeit, über die Funktionstüchtigkeit auch auf die Rechtfertigung Einfluss zu nehmen.

In der Tat, es geht bei demokratischen Verfahren nicht darum, dass eine möglichst breite Abbildung der Wählerstimmen ein Optimum an Demokratie sei. Demokratie hängt auch von Wirksamkeitsbedingungen ab. Die Entscheidungsfähigkeit ist in einem repräsentativ-demokratischen System eine ganz zentrale Größe. Wenn Sie die Entscheidungsfähigkeit und damit die Möglichkeit, demokratischen Willen mittelbar repräsentativ zu verwirklichen, stärken, dann stärken Sie auch die Demokratie und schneiden nicht die demokratische Willensbildung ab, wie es Herr Wißmann vorhin angedeutet hatte.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Herr Marsching hatte direkt danach gefragt, was die Verantwortung angeht. Ich habe die Verantwortung nicht spezifisch auf Regelungskompetenzen bezogen. Diese Regelungskompetenzen müssten meines Erachtens gar nicht verschoben werden. Die Verantwortung resultiert schlicht – so steht es auch in meinem Papier – aus der größeren Repräsentanz. Wenn Sie etwa der Oberbürgermeister von Köln sind, vertreten Sie eine vergleichbare Zahl an Menschen wie ein Ministerpräsident des Saarlandes. Damit geht Haushaltsverantwortung einher, Gestaltungsverantwortung im Rahmen des geltenden Rechts, ihre Kommune gemeinwohlverträglich zu administrieren. Das ist meines Erachtens ohnehin eine Aufwertung. Da kommt es gar nicht auf die Regelungskompetenzen an.

Ein letzter Punkt. Ist die Kommunalwahl 2020 gefährdet, wenn wir hier jetzt eine Sperrklausel einführen? Erst einmal in realistischer Weise nicht. Wenn es im Nachgang aufgrund etwa von Wahlprüfungsverfahren dann vor Verwaltungsgerichten laufen würde nach Maßgabe des § 41 Kommunalwahlgesetz, müsste der Instanzenzug durchgestanden werden. Da man sich nur auf Bundesrecht stützen könnte, um die Wahl zu kippen, müsste der Weg letzten Endes bis zum Bundesverwaltungsgericht gegangen und danach Verfassungsbeschwerde eingelegt werden, bis darüber entschieden worden ist. Dann wären wir 2025 noch dabei.

Wenn die Landesregierung – das wäre der einzige Hinweis – sich tatsächlich ihrer Sache unsicher wäre und meinte, sie sähe die Kommunalwahl gefährdet, könnte sie nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz einen konkreten Normenkontrollantrag gegen das eigene Gesetz stellen, um es zu verifizieren – das ist verfassungsprozessrechtlich ein legitimes Ziel –, und könnte sich vor der Wahl 2020 vom Bundesverfassungsgericht die Verfassungskonformität bestätigen lassen.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld):** Angesichts der Vielzahl der Fragen, die an mich gerichtet worden sind, will ich zur Vermeidung von Wiederholung, Redundanzen zunächst kurz auf die Fragen von Herrn Mostofizadeh eingehen und dann die Fragen von Herrn Körfges und Herrn Marsching und anderen zu beantworten versuchen.

Tatsächlich, Nordrhein-Westfalen ist anders; es ist nicht nur größer, sondern es ist das Land der großen Gemeinden und der großen Gemeindevertretungen. Hier stehen andere Fragen an, andere Handlungsbedürfnisse und natürlich andere Bedürfnisse im Hinblick darauf, die kommunale Willensbildung nicht bloß legitimationsfähig, sondern auch entscheidungsfähig zu halten. Hinsichtlich der Frage nach Verhältniswahlrecht und Mehrheitswahlrecht muss ich zu Beginn sagen: Mehrheitswahlrecht hat in Deutschland einen schlechten Ruf, und es gibt wohl keine Infamie, die nicht schon über das Mehrheitswahlrecht in Deutschland verbreitet worden ist. Es gibt auch Vorzüge, die ein Mehrheitswahlrecht haben kann. Von daher bin ich aus einem bestimmten Blickwinkel heraus etwas vorsichtig, jetzt die beiden Wahlsysteme einfach so nebeneinander zu stellen.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die frühzeitig dahin ging, beide Wahlsysteme seien eigentlich nebeneinander zulässig, seien vollständig gleichwertig,

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

ist gegenwärtig nicht mehr ganz unumstritten. Das ist der eine Punkt. Der andere Punkt ist folgender: Zwar könnte es von außen aussehen, als fallen beim Mehrheitswahlrecht mehr Stimmen weg als beim Verhältniswahlrecht, aber das ist eine rein formalistische Betrachtung. Das wäre nur dann der Fall, wenn in allen Stimmbezirken dieselbe Partei die Mehrheit haben würde. Das ist allerdings normalerweise bei Mehrheitswahlrecht nicht der Fall, sondern die Stimmbezirke votieren unterschiedlich. Von daher ist das mit dem Wegfall der Stimmen eh eine etwas kompliziertere Angelegenheit.

Deshalb sagt die Rechtsprechung schließlich auch, gleiche Wahl ist jeweils immanently im Verhältnis zum Wahlsystem zu sehen. Es gibt also gleiche Mehrheitswahlen, und es gibt gleiche Verhältniswahlen. Aber man kann hier nicht die eine Gleichheit mit der anderen verrechnen.

Wenn dem so ist, muss ich gleich eine weitere Einschränkung machen. Jetzt komme ich zu den Fragen von Herrn Körfges zum Mehrheitswahlrecht und Verhältniswahlrecht. Es gibt nicht das Verhältniswahlrecht. Es gibt kein allein selig machendes Verhältniswahlrecht. Schon eine Statistik aus dem Jahr 1929 hat damals 41 Verhältniswahlsysteme ausgemacht. Inzwischen dürfte die Zahl von 60 erreicht sein, wenn nicht noch mehr. Die sind übrigens mathematisch alle ganz korrekt und von daher im Prinzip alle zulässig. Kurz gesprochen: Wenn man sich für das Verhältniswahlrecht entscheidet, hat man zunächst nicht allzu viel gewonnen, solange man nicht sagt, welches Verhältniswahlrecht. Da gibt es wiederum unterschiedliche Modalitäten von Zählwert und Erfolgswert. Die einen sind stärker inputorientiert – ich sage mal: egalitär orientiert –, die anderen stärker effizienzorientiert. Da muss man sich überlegen, was man machen will, und muss schauen, wie man die Kommunalvertretungen jeweils ausgestalten will.

Fest steht allerdings, dass es eine Entscheidung ist, die der Gesetzgeber zu treffen hat, und er kann unterschiedliche Ausgestaltungen des Verhältniswahlsystems wählen. Das ist in diesem System schon angelegt. Insoweit ist das auch keineswegs zwingend eine Umgehung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Dass die Verfassungsgerichte gesagt haben, die Gesetzgeber in Bund und Ländern dürfen die Wahlsysteme selbst bestimmen, das ist ständige „Façon de parler“. Sie sagen allerdings: Wenn ihr es einmal bestimmt habt, dann müsst ihr natürlich in diesem Rahmen den Gleichheitssatz wahren. Von daher ist es so, dass in diesem Zusammenhang erst das Wahlsystem und dann der Gleichheitssatz zum Tragen kommen. Deshalb ist das nicht eine Umgehung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, sondern deren Nachvollzug.

Ist der Entwurf verfassungsgemäß? Herr Körfges, Sie stellen als Jurist in diesem Zusammenhang manchmal sehr scharfe Fragen. Da wir beide Juristen sind, möchte ich hier jetzt nicht einfach sagen: Haben wir schon gewonnen. Denn nie würde einer sagen, das ist verfassungsgemäß oder nicht verfassungsgemäß. Ich sage es einmal so: Der Entwurf hat gute Chancen auf nicht nur Anerkennung durch die Mehrheit der Sachverständigen hier, sondern auch durch die Verfassungsgerichte. Ich sage aber ganz bewusst, ich würde Ihnen allen Sand in die Augen streuen, wenn ich sagen würde: Die

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Risiken sind gleich null. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung wird sich sowieso ändern, und wenn die unsere Ausführungen hören, machen die alles anders. – Eine gesicherte Aussicht darauf gibt es meines Erachtens nicht.

Deshalb ist unsere Funktion diejenige, einerseits sozusagen Wege zu zeigen, wie es laufen kann, auf der anderen Seite natürlich auf bestimmte Risiken hinzuweisen, die entweder bestehen, wenn man das nicht tut, oder die sogar dann bestehen, wenn man es tut. Das ist hier ein Teil dessen, warum wir heute hier sind.

Ist der Gesetzentwurf verfassungskonform? Wir müssen dabei als Ausgangspunkt sehen – langsam nähere ich mich einzelnen Fragen von Herrn Marsching –, der Entwurf ist ein Entwurf aus dem Hause selbst. Solche Entwürfe unterliegen geringeren Begründungsanforderungen als zum Beispiel Entwürfe der Landesregierung. Dort sind die Begründungsanforderungen für Gesetze normalerweise deutlich höher. Das heißt, dieser Entwurf muss nicht schon in seiner Begründung jedes Detail klären. Das ist völlig klar. Es ist so, dass sich der Landtag die notwendigen Informationen beschaffen muss. Nicht zuletzt deshalb sind wir heute alle hier. Ich würde vermuten, einer der tragenden Gründe, weswegen Sie uns heute in Kompaniestärke eingeladen haben, ist, damit wir hier unsere unterschiedlichen Auffassungen zum Besten geben dürfen.

Anders ausgedrückt: Was in der Begründung nicht steht, kann in der Anhörung natürlich nachgeholt werden. Denn hier sind wir unmittelbar präsent, hier sind Sie unmittelbar präsent und können deshalb das, was Sie gehört haben, in den Gesetzgebungsprozess einspeisen. Genau das ist es, was das Verfassungsgericht verlangt. Und genau dies ist das, warum man sagen muss, die Diskussionen hier heute zum Thema „Kommunale Sperrklausel“ waren nun auf einem Niveau, wie man sagen muss, dass sie zu diesem Thema in diesem Hause an diesem Ort wohl noch nicht stattgefunden haben. Von daher ist das an dieser Stelle ein guter Anfang.

Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass wir deutlich sehen: Was muss hier eigentlich empirisch dargelegt werden? Der Verfassungsgerichtshof hat an dieser Stelle tatsächlich das Wort „empirisch“ benutzt. Es steht uns nicht zu, hier irgendwelche Bewertungen vorzunehmen – das weiß ich auch –; wir werden nur bewertet. Aber ich habe manchmal den Eindruck, dass der Wert der Forschungen von Herrn Kollegen Bogumil an dieser Stelle bisweilen etwas geringer geschätzt wird als er ist. Jedenfalls handelt es sich in keinem Fall um subjektive Eindrücke von Hauptverwaltungsbeamten. Herr Bogumil ist so bescheiden, dass er es nicht getan hat. Aber wir müssen deutlich sagen, es ist auch nicht so.

Wir können – das ist bei empirischer Forschung mit einer gewissen Breitenwirkung an dieser Stelle der Fall – nie nachweisen, dass das immer und für alle Gemeinden unter allen Umständen der Fall ist, sondern wir können nur sagen: Es gibt typische Erscheinungsformen, die in einer großen Zahl – manchmal sogar in der Mehrheit – von Gemeinden so oder anders aussehen. Die Folge in diesem Zusammenhang: Das ist auch nur das, was wir hier darlegen können. Es wird immer ein paar Gemeinden geben, in denen es anders läuft. Das ist keine Frage. Aber das ist auch nicht das, was wir belegen müssen. Es ist nicht erforderlich, dass das in allen Gemeinden jeden Tag alles zusammenbricht, sondern es ist erforderlich, dass das in einer relevanten Zahl von

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Gemeinden zu beobachten ist oder eben nicht. Dafür sind die vorhandenen Forschungsansätze sehr gut.

Im Übrigen ist es so – das ist das Spannende an dieser Angelegenheit –, dass hier die Forschungen und die Ergebnisse von Herrn Kollegen Bogumil nicht isoliert geblieben sind. Wir haben hier sehr viele Personen gehört, die aus eigener Erfahrung berichtet und es auf eine noch viel breitere Grundlage gestellt haben. Dadurch bekommt es natürlich einen höheren und viel wirksameren Wert und ist nicht bloß eine Sammlung schriftlicher Stellungnahmen irgendwelcher Leute, die sowieso am ehesten zufrieden sind, wenn der Gemeinderat nichts machen kann.

(Heiterkeit)

Wir sollten aber auch an einer anderen Stelle vorsichtig sein. Manchmal ist es so, dass man dazu neigt, den Punkt, über den man gerade diskutiert, für den Nabel der Welt zu halten. Es ist nicht so, dass die Frage, ob unsere Kommunalvertretungen demokratisch sind oder nicht, an der 2,5-Prozentklausel hängt, und in keinem Fall hängt es daran ganz allein, im Gegenteil. Die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen sind keineswegs ausschließlich repräsentativ verfasst, sondern haben eine sogenannte gemischte Demokratiekonzeption. Anders ausgedrückt, hier kommen unmittelbare Elemente der Bürgerbeteiligung, die in der Gemeindeordnung vergleichsweise stark sind, neben repräsentativen Erwägungen zum Tragen. Aber es gibt auch Instrumente, in denen die Bürger in einen Rat einwirken können, der schon einmal da ist. Das heißt, die Gemeindeorgane wirken viel stärker ineinander und durch einander.

Wenn man jetzt ein Element davon betrachtet und sich fragt, ob man an dieser Stelle etwas machen könnte oder doch etwas machen sollte, dann ist es sehr schwierig, das unter dem Aspekt des mildereren Mittels zu betrachten. Das heißt, auch andere Mittel haben ihre demokratischen Kosten. Das zeigt sich sehr deutlich an der Verkleinerung des Rates, um jetzt – Verzeihung – irgendein Beispiel zu nehmen. Natürlich ist es so, wenn der Rat klein ist, dann haben wir mit der Sperrklausel alle Probleme gelöst. Wunderbar! Aber es entstehen neue Probleme, die hier von den Vertreterinnen und Vertretern aus den Kommunalparlamenten sehr eindrücklich diskutiert worden sind.

Wir müssen dann immer Kosten und Risiken abwägen, und dass jetzt das eine eindeutig milder ist als das andere, das lässt sich an dieser Stelle nicht mit der gebotenen Sicherheit feststellen. Wir sehen allerdings auch, Demokratie und ihre Chancen und Grenzen hängen nicht allein von Zugangsvoraussetzungen für den Gemeinderat ab, sondern daneben noch von ein paar anderen Fragen, die hier mit betrachtet werden müssen. Nur wenn man das Zusammenwirken dieser Dinge betrachtet, kann man die kommunale Demokratie bewerten oder eben nicht bewerten.

Von daher ist es so: Die anderen Instrumente sind anders, und das sind die Sperrklauseln. Berührt haben aber andere demokratische Kosten, und erst, wenn man die auf dem Niveau, auf dem es hier für die Sperrklausel diskutiert wird, in den Blick nimmt, wird man sagen können, sie sind milder oder sie sind nicht milder. Also kann ich nicht sagen, es drängt sich geradezu auf, dass man mildere Mittel hat. Jawohl, der Entwurf ist verfassungskonform oder wird durch das, was aufgrund der heutigen Anhörung im

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Gesetzgebungsverfahren ablaufen wird, verfassungskonform gemacht werden können.

**Prof. Dr. Urs Kramer (Sprecher des Instituts für Rechtsdidaktik, Universität Passau):** Ich versuche, die Fragen, die an mich und teilweise auch mittelbar an mich gestellt wurden, zu beantworten. Herr Wedel hat mir sozusagen die Fragen von Herrn Körfges auch noch einmal zugespielt. Ich will auch nicht auf alle Fragen eingehen.

Die erste Frage, ob es heute neue Argumente gab, nehme ich gern auf und würde darauf typisch juristisch antworten: „Jein“, oder es kommt darauf an. Es sind natürlich auch bei mir – das nehme ich ernst – die praktischen Probleme, die geschildert wurden, angekommen. Ich habe auch Sympathie für Ihr Anliegen. Das habe ich versucht mit diesem Kompromissvorschlag, der bisher nicht auf Widerhall gestoßen ist, deutlich zu machen. Aber ich sehe das Problem – das habe ich versucht mit dem Wort „Mahner“ auszudrücken –, dass es nicht unwahrscheinlich ist. In einigen Stellungnahmen hieß es, es gebe kein Risiko. Das stimmt nicht. Es gibt ein nicht ganz kleines Risiko, dass die Verfassungsgerichte es anders sehen. Das will ich hier deutlich machen und habe deshalb versucht, einen Vorschlag aufzuzeigen, wie es nach meinem Dafürhalten risikoärmer umzusetzen ist.

Die Verfassungsgerichte stellen einen strengen Maßstab an die Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit oder der Demokratie – wie Sie es nennen wollen –, und nur davor will ich warnen. Natürlich ist da ein – ich darf es mit meiner schwäbischen Heimatsprache sagen – Geschmäcke drin, wenn die, die nachher davon profitieren, die großen Parteien, die kleinen Parteien ausschließen. Das sollten Sie nicht außer Acht lassen. Deshalb müssen Sie besonders gute Gründe haben, die alle überzeugen. Das war die Idee mit dem Kompromiss. Ich sage nicht, dass es gar nicht geht und ich Ihre Probleme nicht ernst nehme, aber ich glaube, angesichts der bisherigen Rechtsprechungen der Verfassungsgerichte wird es schwer werden.

Jetzt zu den einzelnen Fragen, die Herr Wedel an mich gestellt hat. Sie haben gefragt, ob Art. 28 Abs. 1 Satz 2 den gleichen Inhalt hat wie die Wahlrechtsgleichheit, die beispielsweise auf der Bundesebene für die Bundestagswahl oder dann auch für die Landtagswahl gilt. Es ist klar, wenn Sie drei Juristen fragen, hören Sie vier Meinungen. Kollege Gärditz hat versucht, es ein bisschen dadurch abzumildern, dass er sagt, die Länder haben einen größeren Spielraum wegen Verfassungsautonomie. Das kann man sicherlich so sehen. Trotzdem bleibt es dabei, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 2 sehr klar formuliert ist, dass dort eben die Wahlrechtsgrundsätze explizit genannt sind, während in Satz 1 nur von Grundsätzen die Rede ist. Dann kommt aber konkret: Das muss so sein. Die Wahlrechtsgrundsätze müssen gelten. Insofern klare Antwort: Nach meiner Auffassung muss es identisch sein.

Ihre zweite Frage war, ob der Bund nicht das Grundgesetz ändern müsste, um von diesen Vorgaben herunterzukommen. In der Tat, das wäre eine Überlegung. Die Folgefrage wäre natürlich: Kann er es überhaupt oder fällt das dann nicht unter die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG? Dann sind wir an der nächsten Schwelle, wo wieder steht: Es muss demokratischen Grundsätzen des Art. 20 GG entsprechen. Jetzt

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

21.01.2016

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

schm

wäre die Folgefrage – da kann ich mit Herrn Gerdes wieder lange streiten –, ob die Wahlrechtsgleichheit in der Demokratie unabänderlich drin ist. Es würde jedenfalls dieses Problem auftauchen. Deshalb meine ich, dass Sie in Ihrer nordrhein-westfälischen Verfassung ein Problem mit der Ewigkeitsklausel haben, wenn Sie das jetzt machen. Ich sehe nicht nur die Bundesverfassung als Hürde, sondern auch die Landesverfassung.

Ob das Ganze ein Umgehungsversuch der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist – jetzt könnte ich bayerisch antworten –: Jo mei, was ist ein Umgehungsversuch? Sie sagen selbst, Sie wollen es bewusst anders machen, als das Verfassungsgericht es gesagt. Insofern kann man sicherlich sagen, es ist ein Umgehungsversuch. Sie versuchen jetzt, ob es geht. Ich glaube, die Frage zielte auf etwas anderes, nämlich ob man es darf. Da habe ich vorhin schon versucht deutlich zu machen: Nach meiner Einschätzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sehe ich nicht, dass sie sich ändern wird, Sie vermutlich an dieser Hürde scheitern werden.

Ob es Unterschiede zwischen Fehmarn, Bayern und Nordrhein-Westfalen gibt. Natürlich gibt es Unterschiede. Aber die Homogenitätsklausel gilt für alle Gliedstaaten in Deutschland, und darunter fällt Schleswig-Holstein ebenso wie Bayern und eben auch Nordrhein-Westfalen. Dass Sie hier möglicherweise gewisse Besonderheiten haben, weil Sie viele große Städte haben, mag sein. Aber auch in Bayern gibt es viele große Städte. So ist es nicht. Wir haben Augsburg, Nürnberg, München und noch einige andere, die ich Ihnen jetzt nennen könnte. Es ist nicht so, dass es da keine großen Städte gibt. Insofern stellt sich das Problem überall. Ich finde schon interessant, dass kein anderes Bundesland über diese Fragen nachdenkt, über die Sie gerade nachdenken. Ich habe die Zahlen ähnlich wie Herr Marsching, dass es in den anderen Bundesländern auch eine Zersplitterung in den Parlamenten gibt. Das ist kein Phänomen, das nur in Nordrhein-Westfalen auftritt. Ich glaube, das muss man der Fairness halber schon sagen.

Zu den Fragen von Herrn Marsching, Gleichstellung von Schwerfälligkeit und Funktionsstörung. Nein, das kann man nicht gleichstellen. Schwerfälligkeit oder Funktionseinschränkung oder Lästigkeit – alle diese Begriffe tauchten heute auf – ist etwas anderes. Das Verfassungsgericht legt einen sehr strengen Maßstab an und sagt: Es muss wirklich – um ein anderes Wort zu bringen – zu einer Lähmung kommen. Das, was der Gemeinderat macht, darf nicht mehr funktionieren. Erst dann kann ich zu Mitteln greifen und die Wahlrechtsgleichheit einschränken. Also, es muss eine schwere Gefahr vorliegen. Nach allem, was ich heute gehört habe, gibt es unzweifelhaft Erschwernisse, aber es ist eben keine Lähmung. Sie haben keinen einzigen Fall benannt, wo in der Kommune wirklich nichts mehr geht, und das Verfassungsgericht – wenn ich es richtig verstehe – verlangt das so.

Ihre etwas provokative Frage, ob die Blockade nicht eher bei weniger Parteien eintritt, die lasse ich einfach so stehen. Das kann man sicherlich so sagen. Es ist aber natürlich dort nicht die Diskussion der Sperrklausel, sondern da wird über etwas anderes diskutiert. Wir sprechen hier über die Sperrklausel, und dafür ist eben der Maßstab „schwere Gefahren“. Man kann überlegen, ob das ein Gegenargument ist.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

21.01.2016

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

schm

Ich würde Ihre zweite, daran angeknüpfte Frage, ob es ein Mehr an Demokratie ist, wenn ich eine Sperrklausel einführe, so beantworten: Klar nein, es ist kein Mehr. Ich würde erst einmal ein Minus sehen, das rechtfertigungsbedürftig ist, und die Rechtfertigung sehe ich bisher nicht als erbracht an.

Warum ist die Ratsarbeit in anderen Flächenländern nicht in Gefahr? Das habe ich im Grunde gerade schon gesagt. Das ist in anderen Ländern auch so. Wenn ich noch ein kleines bayerisches Schmankerl bringen darf. Sie alle kennen die CSU, und wenn die Gefahren sehen würde, würde sie relativ schnell durchsetzen, dass es kommt. Die Mehrheiten in Bayern sind so, dass sie es allein machen könnten. Ich glaube nicht, dass man einfach sagen kann, nur Sie haben das Problem, und die anderen denken nicht darüber nach. Die anderen sehen das Problem schlicht nicht bzw. haben es nicht.

Zu der Frage von Herrn Nettelstroth mit der faktischen Sperrklausel, dass ich, wenn ich auf 5 % gehe, dadurch die Parlamente verkleinere. Natürlich ist das auch eine Einschränkung, aber sie ist leichter möglich. Man müsste darüber diskutieren, ob ich eine solche Änderung, wenn ich Parlamente drastisch verkleinere, meinetwegen halbiere – so war Ihr Beispiel –, verfassungsrechtlich auch rechtfertigen muss. Aber die Linie des Bundesverfassungsgerichts ist: Wenn es systemimmanent ist, ist es leichter zu rechtfertigen, als wenn es nicht systemimmanent ist. In einer repräsentativen Demokratie ist es ein Stück weit systemimmanent, dass nicht jeder Wähler einen Vertreter hat.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Es ist trotzdem politisch verrückt, oder nicht?)

– Ich beantworte gerade nicht die Frage, ob es politisch verrückt ist oder nicht, sondern Sie fragen mich nach meiner rechtlichen Einschätzung, und da muss ich Ihnen sagen, das Verfassungsgericht fragt sich, ob es systemimmanent ist oder nicht. Eine Fünfprozentklausel beispielsweise ist nicht systemimmanent. Dass ein Parlament eine gewisse Größe hat, ist im System angelegt, sonst ist es kein Parlament, kein Repräsentativorgan mehr.

Zu Ihrer Frage zu den inhaltlichen Vorgaben für die Fraktionen, um auf diesem Wege etwas zu erreichen. Da würde ich sagen: Ja, das kann man diskutieren. Es gab immer auch wieder Versuche in der Rechtsprechung, Fraktionen zu definieren und gewisse inhaltliche Übereinstimmungen zu verlangen. Das kann man überlegen, könnte man vielleicht auch rechtlich vorgeben. Bleibt natürlich die praktische Frage: Was passiert, wenn sie sich danach auflösen? Was machen Sie, wenn während der Legislaturperiode schon nach drei Tagen die Fraktion wieder zerbricht? Welche Sanktionen wollen Sie daran knüpfen? Doch ansonsten wäre das sicherlich eine Überlegung.

**Prof. Dr. Lothar Michael (Professur für öffentliches Recht, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf):** Ich darf an meinen Vorredner anknüpfen und noch einmal grundsätzlicher die Frage stellen, was überhaupt rechtfertigungsbedürftig ist. Es ist heute sehr viel darüber nachgedacht worden, wie man eine solche Rechtfertigung begründen kann.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Ganz genau!)

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

21.01.2016

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

schm

Der tiefere Grund dafür, dass ich noch optimistischer bin als manche meiner Kollegen, die im Ergebnis auch sagen würden, man wisse es nie so genau, aber es werde wohl gehen, ist, dass ich neben den von den Kollegen genannten Gründen noch grundsätzlicher die Rechtsfertigungsbedürftigkeit der Regelungen anders bewerte, als das zum Teil hier geschehen ist.

Ein verfassungsändernder Gesetzgeber schraubt an den Maßstäben, die Verfassungsgerichte binden. Das mag man für unerfreulich und für gefährlich halten, aber das führt zu einem Perspektivenwechsel der Rechtfertigungsbedürftigkeit. Der verfassungsändernde Gesetzgeber muss sich vor den Verfassungsgerichten nicht in derselben Weise rechtfertigen, wenn sich Gesetzgeber überhaupt vor Verfassungsgerichten rechtfertigen müssen. Faktisch ist es bei der Sperrklausel-Rechtsprechung so, dass die Parlamente in die Defensive gekommen sind. Der verfassungsändernde Gesetzgeber schraubt an der Frage: Was ist überhaupt unter Wahlgleichheit zu verstehen?

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen: Im Grundgesetz steht an zwei Stellen, in Art. 38 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, explizit Wahlgleichheit als verfassungsrechtlicher Maßstab. Es steht dort nicht Erfolgswertgleichheit. Die Frage, was Wahlgleichheit ist, wird von den deutschen Verfassungsgerichten im weltweiten Rechtsvergleich mit einem Sonderweg sehr streng beurteilt. Herr Gusy hat eben gesagt, es sei vielleicht nicht die wichtigste Frage von allen, die man sich so vorstellen kann mit unserer Demokratie, die wir heute diskutierten. Nicht nur die Politikwissenschaftler fragen sich, worüber die Juristen streiten, auch die im weltweiten Rechtsvergleich. Andere Verfassungsgerichte kämen nicht auf die Idee, überhaupt Sperrklauseln für ein Problem der Wahlrechtsgleichheit zu halten.

Noch einmal: Das ist historisch bedingt, geht auf eine Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich von 1929 zurück, die in einer Rechtsprechungskontinuität fortgeführt wurde, obwohl die Prämisse, dass wenigstens die Verhältniswahl als Systementscheidung in der Verfassung steht, heute gar nicht mehr vorgegeben ist, weder zum Teil in den Landesverfassungen – aber wir reden über Nordrhein-Westfalen – als auch im Grundgesetz.

Ich würde noch einen Schritt zurückgehen und sagen: Diese Frage, was überhaupt mit Wahlrechtsgleichheit gemeint ist, müssen sich die Verfassungsgerichte völlig neu stellen, wenn jetzt nicht unter der Prämisse, die verfassungsändernden Gesetzgeber lassen uns die Maßstäbe machen, die einfachen Gesetzgeber lassen sich sozusagen daran binden, dieser Argumentationskreis durchbrochen wird. Dann stellen sich die Fragen meines Erachtens kardinal neu.

Deshalb halte ich eine Verfassungsänderung auf Bundesebene zwar für möglich, finde es fernliegend zu sagen, dass Art. 79 Abs. 3 GG den bundesverfassungsändernden Gesetzgeber hindern würde, Sperrklausel ins Grundgesetz einzufügen, sei es in der Europawahl, sei es, dass man den Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG modifiziert. Ich halte es mit dem Kollegen Hasso Hofmann, der es für nicht legitim halten würde, wenn die Homogenitätsklausel in einer Weise ausgelegt wird, die wesentlich über die Bindungen des verfassungsändernden Gesetzgebers auf Bundesebene hinausgehen würde.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Es ist zwar richtig, dass die Verfassungsautonomie der Länder durch die Homogenitätsklausel beschränkt wird. Aber die Tatsache, dass neben Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG mit den allgemeinen Grundsätzen jetzt die Wahlgrundsätze noch einmal explizit und wortlautidentisch mit dem Art. 38 GG wiederholt werden, führt nicht dazu, dass man sagt: Wenn die Rechtsprechung zu Art. 38 GG so streng ist, dann muss die zu Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bezogen auf einen landesverfassungsändernden Gesetzgeber die gleiche sein. Das halte ich nicht für zwingend. Wir kennen viele Bestimmungen im Grundgesetz, wo Formulierungen an verschiedenen Stellen Verschiedenes bedeuten. Ein berühmtes Beispiel ist die verfassungsmäßige Ordnung, die an mehreren Stellen des Grundgesetzes unterschiedlich interpretiert wird.

So würde ich auch den Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bezogen auf einen landesverfassungsändernden Gesetzgeber nicht mit den Maßstäben auslegen, die plausibel allenfalls gegenüber einem einfachen Gesetzgeber unter der Maßgabe sind, es stehe in der Verfassung eben nicht drin, ob das Wahlsystem Erfolgswertgleichheit optimieren will oder nicht. Wenn in einer Verfassung – sei es in einer Landesverfassung – geklärt wird, man will zwar eine Verhältniswahl, man will das nicht nur mit den Mehrheitswahlrecht, aber man will es ermöglichen, dass auch in dem Verhältniswahlrecht die Funktionalität stärker gewichtet wird als die Optimierung der Erfolgswertgleichheit, dann würde ich sagen, dass das auch in eine Verfassung gehört. Es ist sozusagen aus der Not geboren, dass das Wahlrecht allein dem einfachen Gesetzgeber überlassen wurde, dass die Verfassungsgerichte jetzt vorgeprescht sind. Das ist sehr umstritten.

Aber ich will es gar nicht als Hauptargument bringen, dass die Rechtsprechung geändert werden sollte, sondern es bedarf für ein Verfassungsgericht nur des Anlasses, um zu sagen: Jetzt sind die Karten völlig neu zu mischen, und jetzt können wir diese Grundsätze nicht einfach perpetuieren, sondern jetzt muss neu nachgedacht werden. Da sehe ich nicht nur in Münster, sondern auch in Karlsruhe beste Chancen, dass man sozusagen nur darauf wartet, sich nicht an der eigenen Rechtsprechung festhalten zu müssen, sondern zu sagen: Wenn das in einer Verfassung steht, dann müssen diese Maßstäbe angewandt werden.

Noch einmal: Die Rechtfertigungsmaßstäbe, die die Verfassungsgerichte aufgestellt haben, passen nicht für verfassungsändernde Gesetzgeber. Man kann einem verfassungsändernden Gesetzgeber nicht sagen, er müsse abwarten und beobachten und dann die Regelung wieder ändern. Der verfassungsändernde Gesetzgeber kann nicht mit verfassungsändernden Mehrheiten aufgefordert werden, die Verfassung wieder „rückzuändern“, wenn sich die Verhältnisse wieder ändern. Allenfalls einem einfachen Gesetzgeber sind solche Argumentationsstrukturen plausibel, aber nicht einem verfassungsändernden Gesetzgeber. Deshalb müsste diese Rechtsprechung ganz neu ansetzen.

Zum vorletzten Punkt. Ja, es ist natürlich ein Problem. Die Parlamente entscheiden, wenn sie über Wahlrecht entscheiden, in eigener Sache. Das gilt natürlich auch für einen verfassungsändernden Gesetzgeber. Es liegt in dem System, dass die Gesetzgeber auch die Verfassung mit den entsprechenden Mehrheiten ändern können.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Aber in dieser Konstellation müssten auch die Verfassungsgerichte fragen, ob, wenn sie an ihrer Maßstabbeibehaltung festhalten, sie sich nicht auch in eigener Sache gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber verteidigen, wenn sie das täten und den Kampf aufnehmen und sagten, sie säßen am längeren Hebel gegenüber einem verfassungsändernden Gesetzgeber. Wie gesagt, ich möchte mir das nicht vorstellen, jedenfalls nicht in einer solchen Frage, zu der es sachlich so gute Gründe gibt.

Die Bemerkung von Herrn Oebbecke, natürlich ist es denkbar, dass Verfassungsgerichte auch Landesverfassungsrecht verwerfen. Aber das Beispiel, das Sie gebracht haben, liegt meines Erachtens in einer anderen Kategorie und an ganz anderen Maßstäben. Das sehe ich hier überhaupt nicht.

Es wurde noch die Frage gestellt, ob es Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Verfassungsgerichte auch auf das Landesverfassungsrecht Rücksicht nehmen. Das ist nachweisbar; das habe ich untersucht. Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den 1950er-Jahren haben umfangreich die gesamte Rechtsprechung und Verfassungstradition in den Ländern und im Bund nebeneinandergelegt und kamen zu dem Ergebnis, dass das nach der Verfassungslage offen ist. Aber wenn Landesverfassungen solche Dinge regeln, also explizit Sperrklauseln, dann würde das nach dieser Begründung heute nicht mehr in den Entscheidungen stehen. Aber wenn man fragt, wo der Ursprung der Rechtsprechung ist, ist das sozusagen die Prämisse gewesen. Insofern kann man die neu infrage stellen.

Zu der Frage Zeitfenster, die nächsten Wahlen. Sie sehen, ich bin mir mit Herrn Oebbecke in der Sache gar nicht einig. Was er allerdings in der schriftlichen Stellungnahme über die Verfahrenskonstellationen geschrieben hat, das sehe ich ganz genauso. Es gäbe durchaus die Möglichkeit, dass das nach Münster getragen wird. Es gäbe natürlich auch die Möglichkeit, dass Münster das nach Karlsruhe trägt. Wenn man die Frage schnell geklärt haben möchte, dann wäre es wünschenswert, dass über ein Organstreitverfahren eine kleine Partei – das kann dann wieder keine Splittergruppe sein, sondern muss eine echte Partei sein – das nach Karlsruhe trägt. Dann weiß man es auch vor 2020. Abzuwarten, bis die Wahl passiert ist, wäre vielleicht das am wenigsten Sinnvolle. Aber so hart, wie über all diese Dinge gestritten wird, habe ich keinen Zweifel, dass es solche Verfahren geben wird, und – wie gesagt – ich hätte keine Angst davor.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Herr Mostofizadeh, es ist unser aller Recht, Verfassungsregelungen, aber auch Entscheidungspraxis von Verfassungsgerichten für falsch zu halten. Man kann ohne Weiteres, indem man die Dinge erneut irgendwo hinträgt, auch versuchen, Änderungen zu erreichen. Keine Frage. Dass Sie Volksvertreter sind, ist völlig klar, und dass hier jeder von Ihnen glaubt, im Interesse des Volkes zu handeln, ist richtig. Aber richtig ist auch, Verfassungen haben die Funktion, das an Maßstäben zu kontrollieren. Wir bräuchten das nicht, wenn alle immer zu denselben richtigen Ergebnissen kämen, was die Einschätzung des Interesses des Volkes angeht. Ich glaube, das ist nicht das Problem.

---

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Was die zeitliche Belastung der Kommunalpolitiker anbelangt, glaube ich Ihnen das sofort. Aber genau dieselben Geschichten kenne ich in der Sache eins zu eins bis auf kleine Formulierungen aus der ersten Hälfte der 70er-Jahre. Das ist alles völlig richtig, aber an der zeitlichen Belastung hat sich nichts geändert. Diejenigen, die gegenwärtig betroffen sind, schieben das darauf. Das war vorher genauso.

Zu dem generellen Problem, das hier viele umtreibt. Sie sind doch, wenn Sie solche Dinge regeln, sehr frei. Sie sind frei darin, die Größe der Vertretungen zu regeln. Es müssen nur Vertretungen sein. Ich würde sagen, sieben Leute in einer Gemeinde sind eine Vertretung. Sie könnten also von Verfassungen wegen hingehen – daran hindert Sie weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung – und sagen: Alle nordrhein-westfälischen Gemeinden haben Räte von sieben Mitgliedern. Es ist überhaupt keine Frage, dass das geht. Wenn Sie das festgelegt haben, müssen Sie, wenn Sie Verhältniswahl machen, noch festlegen, nach welchem mathematischen Verfahren Sie das verteilen. Da gibt es, wie wir wissen, verschiedene Möglichkeiten. Danach ergibt sich für sieben, aber auch für 90 Leute ein bestimmtes Ergebnis, wie viele Stimmen man braucht.

Dazu muss man sagen, aufgrund des jetzigen mathematischen Systems treten diese Zahlenunterschiede auf, die damit zusammenhängen, dass alle für das letzte Mandat gleichviel brauchen, nämlich nicht sehr viel nach dem jetzigen Verfahren, und wenn man nur eins hat, ist das erste zugleich das letzte. Dann kann man solche Berechnungen anstellen, die dadurch aber nicht überzeugender werden.

An diese Regelung muss man sich halten. Wenn man davon abweichen will, wenn man also bei 90 Leuten jemandem, der nach dieser Berechnung die 0,8 oder 0,4 % hat, das Mandat nicht geben will, dann verlangen die Verfassungsgerichte eine Rechtfertigung. Ich finde, das ist nicht unverständlich. Es ist auch nicht undemokratisch, genauso wenig wie es undemokratisch ist, dass man in den Räten unterschiedlich große Ausschüsse bildet, wo man unterschiedlich viele Mitglieder haben muss, um dort hinzukommen.

Warum unterschiedliche Maßstäbe für die Parlamente in Landtag und im Bundestag und für die kommunalen Vertretungen? Ich verstehe sehr gut, dass die Frage hier im nordrhein-westfälischen Landtag vor dem Hintergrund der Praxis der nordrhein-westfälischen Großstädte gestellt wird. Das ist aber aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts jetzt ein Grenzfall. Wenn Sie die Frage stellen und die Praxis des Deutschen Bundestags mit der Praxis bayerischer Gemeinden vergleichen, dann ist es eigentlich nicht mehr problematisch, dass man da unterschiedlich entscheidet. Ich glaube, das werden Sie nicht aufbohren können.

Wenn man solche Fragen stellt, muss man immer genau aufpassen. Es könnte auch so ausgehen – es gibt durchaus Leute im Schrifttum, die das sagen –, dass man fragt, ob es noch zeitgemäß ist, dass man eine Fünf-Prozent-Klausel bei den Landtagen hat. Manche Fragen muss man vielleicht nicht debattieren. Ich habe den Eindruck, dass Sie das auch nicht unbedingt wollen.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

21.01.2016

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

schm

Zu den milderen Mitteln. Mittel heißt, ich habe ein Ziel, das ich erreichen will, und das Ziel ist offenbar die Linderung der Beschwerden, die wir hier gehört haben, die alle nachvollziehbar sind. Da ist eine Prognose erforderlich, und man kann, wie Herr Trennheuser ein bisschen schlitzohrig gemacht hat, Trends, die ohnehin bestehen und an denen vermutlich im Moment keiner etwas ändern kann, nehmen und sagen: Die Wahlbeteiligung geht weiter zurück, und das wird dann hieran liegen. Das weiß ich nicht. Ich komme hier schon eine ganze Weile hin und habe x-mal erlebt, dass in die eine oder andere Richtung am Wahlrecht gedreht worden ist – Stichwort: Bürgermeister –, und es ging hinterher immer genau andersherum aus, als diejenigen, die gedreht haben, sich das gedacht haben. Das funktioniert also alles nicht.

Ich habe dazu einiges geschrieben, und ich will anhand der Dinge, die gerade hier gesagt worden sind, einmal auf Ihre Möglichkeiten hinweisen. Es ist von diesen vielen Ausgleichsmandaten gesprochen worden. Brauchen Sie nicht, streichen Sie die. Wir haben hier ein modifiziertes Verhältniswahlrecht; hier wird in Wahlkreisen gewählt – wir wählen nach meiner Erinnerung sogar mit zwei Stimmen –, wir wählen eine Liste, und es gibt überhaupt keinen Grund, dass da etwas ausgeglichen wird. Das wollen Sie, aber das müssen Sie nicht. Ändern Sie es.

Kleine Fraktionen. Es ist unstrittig. Wenn die CSU anfangen sollte, in Hessen und in Baden-Württemberg bei der Bundestagswahl anzutreten, dann ist es für den Bundestag mit der einen Fraktion vorbei, weil dann diese gleiche politische Ausrichtung dort weg ist. Sie haben zugelassen, dass das Oberverwaltungsgericht, das – wie ich finde – hier keine überzeugende Rechtsprechung entwickelt hat, es darauf überhaupt nicht ankommen lässt. Da können Leute in den Kommunen eine Fraktion bilden, die gegeneinander angetreten sind, und die, wenn man sie fragt, auch einräumen, dass sie das beim nächsten Mal wieder machen. Das können Sie doch ändern. Warum ändern Sie das nicht?

Ich komme auf das Problem zurück, dass man unterschiedlichen Stimmzahlen für ein Mandat braucht. Das können Sie jetzt gleich ändern, indem Sie d'Hondt wieder einführen. Vorbei! Es wird hier ganz stark Klage geführt über Dinge, die man selbst bestellt hat und wo man von den Folgen irgendwie runter möchte. Wir könnten das jetzt verlängern, doch das wäre sicher nicht angemessen.

Herr Marsching, Sie haben gefragt, ob es Auswirkungen auf die Parteidisziplin hat. Ich weiß es nicht. Wenn Menschen unbedingt politisch in einer Gemeindevertretung mitwirken wollen, dann wird man sagen müssen: Je höher die Hürden für die Stimmen liegen, die man haben muss, um dort hineinzukommen, umso eher wird derjenige den Kompromiss machen und sich auf die vorhandenen Parteien einlassen. Je niedriger die Hürde liegt, umso eher wird er vielleicht auf den Gedanken kommen, er könne einen eigenen Laden aufmachen. Ich glaube, dass das nicht die Hauptprobleme mit den Parteien sind. Das Problem ist eher, und zwar unabhängig von Parteien, dass es nicht so schrecklich viele sind, die in den Gemeinderat wollen.

Um die Frage zu beantworten, mich hat das bisher nicht überzeugt. Ich will einen Gedanken von Herrn Michael aufgreifen. Es ist natürlich völlig richtig, dass man das Grundgesetz ändern könnte in der Weise, wie Sie das jetzt für die Landesverfassung

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

vorhaben. Wir wissen, für die Hamburger und für die Berliner Bezirke gibt es die Sperrklauseln, die an Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG gemessen werden, und das ist nicht undemokratisch. Sie können den ganzen Satz 2 aus Art. 28 Abs. 1 GG durch verfassungsänderndes Gesetz im Bund streichen.

Es ist doch auch nicht so – machen wir uns nichts vor –, dass die Demokratie gefährdet wäre, wenn die Kreistage mittelbar gewählt würden. Ich halte davon nichts, aber es wäre nicht undemokratisch. Die Landschaftsverbände werden auch mittelbar gewählt, der Bundespräsident wird mittelbar gewählt. Das ist doch nicht gleich undemokratisch. Das kann man also ändern. Denken Sie doch einmal darüber nach, ob Sie auch nur den Funken einer Aussicht haben, bundesweit eine Mehrheit für diese Verfassungsänderung zusammenzubekommen. Dann fragen Sie sich, wenn Sie die Frage für sich beantwortet haben, ob Sie erwarten können, in Karlsruhe, die das Ganze im Blick haben müssen, dafür Zustimmung zu finden. Ich bin da etwa unsicher.

Die Frage von Herrn Nettelstroth, was das Zusammentun vor und nach der Wahl anbelangt, habe ich eben beantwortet, indem ich auf die Frage mit der Fraktionsbildung eingegangen bin. Zum Rechtsschutz will ich noch sagen – Herr Gerdes ist leider nicht mehr hier –: Man kann keine Verfassungsbeschwerde erheben, wenn man in einer Wahlprüfungsangelegenheit bis zum Bundesverfassungsgericht gegangen ist. Seit einigen Jahren hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, es geht nicht. Aber man kann ein Organstreitverfahren anstrengen, wie das in Münster auch immer gewesen ist. Da hat es die ÖDP gemacht; ich traue es der wieder zu. Es gibt noch ein paar andere Kandidaten. Es ist auch nicht so aufwändig. Ich sehe das Problem, dann entscheidet zwar nur ein Gericht und man kann hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht eine Einsicht hat, diese aus einer Sicht wahrscheinlich nicht hyperkomplexe Frage zügig zu entscheiden, aber wenn es das nicht tut – die lassen auch Sachen schon mal sechs Jahre liegen. Das Risiko haben Sie.

**Prof. Dr. Emanuel Richter (Institut für Politische Wissenschaft RWTH Aachen):**

Ich möchte noch auf ein kleines Problem hinweisen, was mir in den Stellungnahmen der Sachverständigen, insbesondere der Kommunalpolitiker aufgefallen ist. Das ist die sehr einseitige Auffassung der Arbeit von Gemeinderäten im Hinblick auf Effizienz, Entscheidungsfreudigkeit, Output, also Ergebnisorientierung. Das ist sicherlich in der Praxis und in der Realität ein ganz zentrales Element. Das rückt eigentlich auch die Auffassung von Gemeinderäten, von parlamentarischen Organen weg, jedenfalls von einem bestimmten Verständnis von Parlamentarismus. Ich sehe darin ein demokratietheoretisches Problem. Denken Sie immer an die sinkende Wahlbeteiligung, insbesondere im kommunalen Bereich. Irgendwie haben die Bürgerinnen und Bürger durchaus das Bewusstsein, dass sie nicht so genau wissen, ob ihre Interessen über Gemeinderatswahlen wirklich gut vertreten sind. Sie haben in der Tat selbst die Auffassung, dass das mehr Exekutivorgane als parlamentarische Vertretungskörperschaften sind.

Es ist jetzt nicht die Frage, ob es ein Demokratietheorieproblem ist, sondern es ist ein strategisches Problem, weil diese – so würde ich es mal nennen – Exekutiv- und Verwal-

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

tungslogik der Betrachtung von Gemeinderäten ein Problem aufwirft, diese Verhältnismäßigkeit, die auch im Kreis der Sachverständigen immer wieder zur Geltung gebracht worden ist, nämlich die Abwägung zwischen den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Funktionsfähigkeit von Volksvertretungen. Immerhin sind Gemeinderäte auch noch Volksvertretungen.

Das könnte unter strategischen Gesichtspunkten dann ein Problem werden, wenn dieser Gesetzentwurf oder das Gesetz der Prüfung durch Gerichte vorliegt und dann festgestellt wird, dass das Ganze eine einseitige Interpretation darstellt insofern, als dass die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung ganz im Vordergrund steht und die Wahlgleichheit und die repräsentative Funktion von Gemeinderäten ganz gering eingestuft wird. Auf einem solchen Missverhältnis und einer solchen Störung der Balance wäre es leicht, das Gesetz auszuhebeln und zu sagen, dass es unausgewogen im Hinblick auf die Vertretung des Volkes als solches ist.

**Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht, Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Vielleicht darf ich vorab etwas sagen. Ich bin zweimal aus dem Kollegenkreis, aber auch aus dem parlamentarischen Raum sozusagen als Bänkelsänger der untergehenden Demokratie angesprochen worden. Das ist überhaupt nicht mein Statement, und es ist auch nicht meine Aufgabe, die ich heute hier habe. Wir alle wollen Sie heute beraten, damit Sie zu einer verfassungsgemäßen Lösung kommen.

Ich verfolge hier kein Projekt – das würde ich gern vorweg sagen –, sondern ich rufe den Maßstab auf, den die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung für diese Konstellationen vorgibt. Sie müssen dann politisch verantworten, ob Sie sich diesem Maßstab stellen oder ob Sie darangehen, ihn verändern zu wollen. Sie zu dieser Entscheidungsperspektive zu bringen, das – denke ich – ist unsere Aufgabe.

Der Grundsatz der Verfassungsrechtsprechung für die Verhältniswahl ist, wenn ich einen Stimmenanteil habe, der für ein Mandat reicht, dann bin ich Volksvertreter. Wenn davon abgewichen werden soll, unterliegt das höchsten Rechtfertigungsbemühungen. Es ist keine Gleichrangigkeit der Aspekte von Wahlgleichheit und Funktionsfähigkeit der Organe in der Verfassung angelegt, sondern die Gleichheit der Wahl ist der Vorrang, und die Funktionsfähigkeit hat sich erst einmal so zu organisieren, dass sie mit dem Ergebnis, welches das Volk vorgelegt hat, zurechtkommt.

Wenn wir die Fragen im Einzelnen durchgehen, dann würde ich die Frage, ob der Entwurf einschließlich seiner Begründung bereits jetzt verfassungsgemäß ist, verneinen. Ich komme darauf gleich noch einmal zurück. Sie müssten mindestens beim Realbereich deutlich nachlegen, wenn Sie die bisherigen Kriterien erfüllen wollen. Oder Sie wechseln die Argumentation, gehen in die Offensive und sagen, die Kriterien des Bundesverfassungsgerichts sind falsch.

Die Rechtsprechung zu Hamburg ist nicht zu übertragen – das ist hier schon öfter gesagt worden –, ist kein Anwendungsfall der spezifischen Normen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Deswegen gibt es dazu auch keinen entsprechenden verfassungsmäßigen

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Maßstab, sondern nur den ganz allgemein, der – da sind wir uns alle einig – hier natürlich auch mit Sperrklauseln erfüllt werden würde.

Ist die natürliche Sperrklausel eigentlich in Ordnung? Die verzerrt doch auch die Wahlrechtsgleichheit, ebenso wie die Frage nach der Merkwürdigkeit, dass der Wechsel zum Mehrheitswahlrecht möglich sein soll. Das sind in der Logik der Verfassung vorgelagerte Entscheidungen. Das kann ich entscheiden, und dann bin ich daran gebunden, insbesondere beim Mehrheitswahlrecht, weil Sie das ausdrücklich nachgefragt haben und es für verrückt und für Quatsch erklärt haben, dass dieser Wechsel möglich sein muss.

Man muss sich einmal deutlich machen, im Mehrheitswahlrecht geht es darum, dass die Gewinner von Wahlen in einer Volksvertretung zusammenkommen. In einem Verhältniswahlrecht werden auch Verlierer zu Abgeordneten gemacht. Wenn es eine Versammlung von Verlierern ist, ist es sehr schwer zu begründen, warum einige Verlierer aber nicht mit dabei sein dürfen. Das ist sozusagen die unterschiedliche Grundlogik von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht. Deswegen ist auch der Hinweis von Herrn Gusy, dass es 60 verschiedene Ausgestaltungen gibt, meiner Ansicht nach nur mäßig weiterführend. Denn am Ende sagen wir immer, es ist Verhältnis- oder Mehrheitswahlrecht. Das ist dann personalisiert oder mit Anteilen des Mehrheitswahlrechts usw., es bleibt aber im Kernverhältniswahlrecht in Deutschland überall, was die parlamentarischen Wahlentscheidungen betrifft. Dann gilt diese Logik der strengen Gleichheit.

Gibt es mildere Mittel? Das ist hier schon vielfach gesagt worden. Es gibt einige widersprüchliche, um nicht zu sagen verkorkste Elemente des nordrhein-westfälischen Kommunalrechts und Kommunalwahlrechts. Es ist Symbolpolitik, den Bürgermeister und Landrat direkt wählen zu lassen und ihm dann keine Aufgaben zukommen zu lassen. Das ist widersprüchlich und sollte überdacht werden. Die Verkleinerung der Räte wäre eine Möglichkeit, die Fraktionslastigkeit in der Ausgestaltung der Mandate wäre zu überlegen, Kumulieren und Panschieren wäre möglich. Alles hier schon angesprochen worden.

Die nächste Frage führt noch einmal zu dieser grundsätzlichen Debatte, ob sich etwas durch die verfassungsrechtliche Regelung ändert. Herr Wedel hat das insbesondere angesprochen. Es ist, anders als Lothar Michael sagt, im Bundesstaat eine Problematik der Mehr-Ebenen-Dimension. Man kann die Landesverfassung nicht auf die Ebene der Bundesverfassung übertragen. Es bleibt dabei, dass das Bundesrecht der Maßstab für das Landesrecht ist, auch wenn der Landesverfassungsgesetzgeber handelt. Natürlich ist richtig, dass es dort Wechselwirkungen gibt, dass auch die Gerichte den politischen Prozess einer Gesetzgebung auf Verfassungsebene im Blick haben und bewerten. Aber in diesem spezifischen Fall sticht der Anschein der Betätigung in eigenen Angelegenheiten die Dignität der verfassungsändernden Mehrheit. Das wird bei einer gesamt bundesstaatlichen Sichtweise, bei der es am Ende in Karlsruhe landet, wohl auch deshalb wichtig sein, weil eben 15 andere Bundesländer das offensichtlich nicht als strenges Problem sehen

Herr Wedel hatte gefragt: Muss man nicht geradezu, wenn überhaupt, das im Grundgesetz ändern? Hier möchte ich noch einmal deutlich machen: Nein, man kann auf

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Landesebene entsprechend ändern, aber dann müssen Sie die Kriterien, die das Grundgesetz vorgibt, erfüllen.

Zu der Frage des fehlenden Realbefunds. Was müsste gebracht werden, um das hinreichend zu belegen? Es ist – wie gesagt – eine Prognose-Entscheidung. Man darf feststellen, der bisherige Gesetzentwurf macht sich weniger Mühe als der Vortrag im letzten großen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof in Münster. Es wird hier jetzt eher mit Großformeln gearbeitet. Nordrhein-Westfalen wäre eben eine Konkurrenzdemokratie, die große Parteien, große Fraktionen hätten und große Politik machen würden, und deswegen müsste sozusagen der Cut durch eine Sperrklausel ermöglicht werden. Sie müssten stattdessen nachweisen, dass tatsächlich durch Einzelmandatsträger die Sitzungen länger werden, nicht der Streit der großen Parteien viel Papier und viel Zeit produzieren, sondern gerade die Einzelmandatsträger. Vorhin habe ich gehört, die würden in den Sitzungen gar nicht viel sagen, weil sie gar keine Ahnung haben. Das ist widersprüchlicher Vortrag.

Zu der Frage: Ist die Mehrheitsbildung tatsächlich dadurch erschwert, dass wir Einzelmandatsträger haben, oder ist sie nicht vor allem dadurch erschwert, dass wir eine zersplitterte Parteienlandschaft bei den Mittelparteien haben? Das Beispiel Bundestag ist hier bereits angeführt worden; die schaffen es auch mit einer Fünfprozentklausel jetzt schon in zwei von drei Perioden nicht, etwas anderes als eine Große Koalition zustande zu bringen.

Ändern Sie das denn dadurch, dass Sie die Einzelmandatsträger ausschließen, oder ist das nicht eine Folge der Parteienlandschaftsveränderung? Damit müsste man sich auseinandersetzen. Ebenso müsste man sich mit folgenden Fragen auseinandersetzen: Gibt es tatsächlich ein Rekrutierungsproblem bei den Wahlbewerbern? Ist es empirisch valide, dass wir keine Bewerber für das Ehrenamt haben?

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Dann kommen wir jetzt zu den kommunalpolitischen Vereinigungen. Wer möchte sich zu diesen Fragen äußern?

**Kerstin Heidler (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW):** Nein, möchten wir nicht.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herr vom Berg? – Auch nicht. – Herr Trennheuser.

**Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V. NRW):** Es richtete sich lediglich eine Frage von Herrn Marsching an mich. Kann man verhindern, dass erst nach der Wahl eine Zersplitterung dadurch auftritt, sich auch große Fraktionen spalten oder einzelne Mandatsträger austreten und dann möglicherweise genau das tun, was für viele kleine Gruppierungen jetzt beklagt wird, nämlich dass sie die Verwaltung mit Vorlagen und Anfragen überziehen und die Ratssitzungen dadurch verlängern? Kurzum: Nein, das kann man nicht.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Von den Kommunalpolitikern und Kommunalpolitikerinnen darf ich nachträglich noch Herrn Bürgermeister Roland begrüßen. Gibt es zu diesen rein rechtlichen Aspekten noch Meldungen? – Keine Meldungen.

Wir kommen nun zu einer zweiten Fragerunde.

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Ich würde gern auf die Stellungnahme von Herrn Bogumil eingehen. In der ersten Lesung zu dem Gesetzentwurf wurde indirekt der Vorwurf erhoben, und es kam vorhin zum Ausdruck, ihre Untersuchungen hätten allein auf Befragungen von Mandatsträgern – Oberbürgermeister, Landräte, Bürgermeister – basiert. Ich bitte Sie, noch einmal auszuführen, auf welcher Basis Ihr Gutachten beruht, damit man sich ein umfassenderes Bild machen kann. Daran anschließen möchte ich die Frage: Haben Sie aufgrund Ihrer Untersuchungen auch den Eindruck, dass es vielleicht gar kein Bewerberproblem gibt?

Dann möchte ich nachfassen bei dem Punkt: Ist der Erfolgswert nicht ad absurdum geführt, wenn ein Ungleichgewicht in der Stimmengewichtung zwischen kleinen und großen Parteien besteht, oder existiert gar ein Paradoxon des Sperrklauseleffekts?

Schließlich möchte ich auf den Vergleich Nord/Süd oder Nordrhein-Westfalen/Süddeutschland eingehen. Es wurde darauf abgestellt, dass dort eigentlich kein Unterschied besteht. Wenn man sich anschaut, welche Aufwandsentschädigung ein Mandatsträger im Kommunalparlament der Stadt München erhält, dann kann man sich fragen, ob ein Betrag von weit über 2.000 € noch eine ehrenamtliche Bezahlung ist, oder geht man dort vielleicht schon von einer halb festberuflichen Tätigkeit aus?

Herr Prof. Bogumil, ich möchte noch gern wissen, ob Sie meinen, dass unsere nordrhein-westfälische Kommunalverfassung mit den anderen Kommunalverfassungen identisch ist. Denn meines Erachtens ist es so, dass wir, weil der Rat gerade solche Dinge wie Allzuständigkeit des Rates jederzeit an sich ziehen kann, eine ganz andere Situation haben als in anderen Bundesländern und damit der Rat schon eher die Funktion eines Parlaments hat, als wir das vielleicht in anderen Bundesländern vorfinden. Dazu hätte ich gern eine Einschätzung.

**Christian Dahm (SPD):** Ich will einmal den Blick weg von den verfassungsrechtlichen Fragen auf die kommunalpolitischen Fragen richten, und von daher meine Fragen an die Kommunalpolitische Vereinigung und die Vertreter der politischen Vereinigungen, an Frau Heidler, Herrn Flühöh und Herrn Wilke, die uns eine interessante Stellungnahme vorgelegt haben, aber auch an die Vertreter aus den politischen Räten richten.

Ich sage vorweg, mich reizt es natürlich, hier einige Ausführungen zu machen, nachdem wir hier schon Anmerkungen gehört haben. Gestatten Sie mir nur einen Hinweis an die Professoren. Bei uns in Nordrhein-Westfalen wählen wir die Kommunalvertretung mit einer Stimme und nicht mit zwei oder drei Stimmen. Wir statten auch unsere Hauptverwaltungsbeamten, Herr Prof. Dr. Wißmann, mit entsprechenden Rechten

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

aus. Dafür gibt es bei uns eine umfassende Gemeindeordnung, die wir verändert haben. Insofern sind die Rechte und Pflichten für die Hauptverwaltungsbeamten sehr wohl dort niedergelegt.

Ich beginne mit meinen Fragen, zunächst an den Vertreter des Landkreistags, Herrn Dr. Kuhn. Wir haben umfangreich über die Vertretungen in Stadt- und Gemeinderäten gesprochen, aber noch nicht über die Kreistage. Wir haben hier Vertreter aus den Stadtparlamenten und Bürgermeister und einen Bürgermeister a. D.. Herr Dr. Kuhn, ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie dazu einige Worte verlieren könnten und uns darstellen würden, wie sich die Zersplitterung in den Kreistagen darstellt.

Des Weiteren richte ich die Frage an die kommunalen Spitzenverbände, aber auch an Frau Heidler, Herrn Flühöh und Herrn Wilke, welche praktischen Alternativen zur Sperrklausel es gibt – wir haben eben die verfassungsrechtlichen Alternativen beleuchtet –, nämlich durch eine Verkleinerung der Räte, wenn wir die Gemeindeordnung anfassen würden oder auch wenn wir durch Satzungsautonomie in den Räten die Redezeit begrenzen oder Rede- und Kontrollrechte einschränken würden. Das könnte man in den Räten selbst vornehmen. Dazu hätte ich gern Ihre Einschätzung.

In diesem Zusammenhang eine Frage an den Bürgermeister der Stadt Gladbeck, Herrn Roland. Sie haben bereits umfangreiche Erfahrungen gemacht, indem Sie eine Verkleinerung Ihres Rates vorgenommen haben. Welche Erfahrungen liegen dort zugrunde?

Herr Wohland als Vertreter des Städte- und Gemeindebunds hat in seinem Eingangstatement sehr deutlich gemacht, dass wir stabile Mehrheiten, klare Handlungsoptionen bei schwierigen Entscheidungen brauchen. Liegen Ihnen Erkenntnisse vor, wo Entscheidungen durch unklare Mehrheitsverhältnisse verzögert oder verhindert worden sind? Sie haben ausgeführt, dass es kaum noch Koalitionsvereinbarungen gibt, sondern überwiegend mündliche Absprachen und das jeweils von Entscheidung zu Entscheidung abhängig gemacht wird. Dazu hätte ich gern die Meinung der kommunalen Spitzenverbände, aber auch der Vertreter der kommunalen Vereinigungen.

Den weiteren Aspekt, die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Räte, hätte ich gern noch von Frau Heidler, Herrn Flühöh und Herrn Wilke von den kommunalen Vereinigungen erörtert. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie uns noch Beispiele geben könnten. Sie haben eine sehr gute Stellungnahme abgegeben, insbesondere ist die letzte Seite interessant, wo Sie die Zersplitterung der Räte aufgeführt haben. Gibt es auch noch Beispiele, wo die Funktionsfähigkeit deutlich beeinträchtigt worden ist? Auch die politischen Vertreter in den Räten, Herrn Hallscheid und folgende, möchte ich bitten, noch einmal kurz Stellung dazu zu nehmen, wo aus Ihrer Sicht die konkrete Funktionsbeeinträchtigung liegt.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Vielen Dank, dass sich alle die Zeit nehmen, für Rückfragen zur Verfügung zu stehen. Ich richte meine erste Rückfrage an piko NRW und an die VLK. In Ihren Stellungnahmen und auch in Ihren Ausführungen hier lehnen Sie die Sperrklausel bei Kommunalwahlen in NRW aus vielerlei Gründen ab. Hauptgrund

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

21.01.2016

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

schm

ist sicherlich, dass keine Kommune oder kein Gutachter die Störung der Funktionsfähigkeit eines Rates in NRW bisher belegt hat. Jetzt haben wir dazu schon eine Menge gehört. Hat irgendeines der hier vorgebrachten Argumente diesen Teil Ihrer Meinung geändert? Hatte jemand die Funktionsfähigkeit kommunaler Räte in NRW nachgewiesen, oder hat hier inzwischen jemand empirische Belege nachgereicht?

An Mehr Demokratie e. V. habe ich eine Frage. Herr Trennheuser, Sie kommen in Ihrer Stellungnahme zu dem Schluss, dass keines der vorgelegten Gutachten, auch nicht das von Herrn Prof. Bogumil, eine echte Funktionsunfähigkeit einer Kommunalvertretung nachgewiesen hat. Jetzt ist die Abschaffung der kommunalen Sperrklausel mehr als 15 Jahre her. Es müsste eigentlich eine entsprechend große Datenbasis geben, um das empirisch herzuleiten. Können Sie mir sagen, warum das nicht geschehen ist? Gibt es inzwischen von irgendjemandem, den wir hier nicht benannt haben oder der hier nicht in der Runde sitzt, eine entsprechende empirische Belegung dazu? Das wäre aufgrund der ausreichenden Datenlage inzwischen möglich.

Herr Trennheuser, in Punkt V Ihrer Stellungnahme erläutern Sie Mittel und Wege, einer möglichen Gefährdung der Funktionsweise der kommunalen Vertretungen vorzubeugen, die weit unter der grundgesetzlich und landesverfassungsrechtlich geschützten Prämisse der Gleichheit der Wahl liegen. Ich würde mich freuen, wenn Sie diese Alternativen noch einmal detailliert erklären könnten.

Ich habe eine Frage an Herrn Roland, aber ich denke, vielleicht können alle kommunalen Vertreter das noch einmal aus ihrer Sichtweise beleuchten. Sie haben hier vielfach die Dauer einzelner Sitzungen angesprochen. Haben Sie inzwischen von der letzten Wahlperiode vor 1999 bis hin zur aktuellen Wahlperiode alle Sitzungen des Rates, vielleicht auch noch des Hauptausschusses, statistisch miteinander in Verbindung gebracht, um zu sehen, ob sich das wirklich alles so entwickelt hat, wie das in Einzelfällen hier erläutert worden ist? Speziell bei Herrn Roland gab es in Gladbeck eine Veränderung in dem Rhythmus der Sitzungen. Haben Sie, wenn Sie jetzt statt vier nur noch sechs Sitzungen im Jahr haben, das auch gleichzeitig mit berücksichtigt? Das ist eventuell nicht immer der Fall.

Eine Frage an Herrn Ludwig. Sie haben eben ausgeführt, dass der Rat nur etwa 5 % der kommunalen Entscheidungen trifft. Sie haben sehr stark erläutert, dass selbst diese 5 % noch aufzusplitten sind in das, was in den Ausschüssen tatsächlich erledigt ist. Sie haben dazu etwas mitgebracht. Im Spannungsfeld dazu hat Frau Müller-Witt ausgeführt, dass inzwischen die Kommunalräte eher Kommunalparlamente in NRW geworden wären. Wie passt das zusammen? Haben wir jetzt echte Kommunalparlamente, die über alles befinden, oder sind es nur die 5 %? Da hätte ich gern den Widerspruch aufgeklärt.

An alle Sachverständigen dieser Fragerunde, also jetzt nicht an die Rechtsgelehrten, die Frage: Konkret welcher Rat oder welche Verwaltung einer Kommune in NRW ist aktuell nicht handlungsfähig und funktionsuntüchtig?

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Die Frage richtet sich in erster Linie an die kommunalpolitischen Vereinigungen und – wenn gewünscht – an die kommunalen Spitzenverbände und auch an die Praktiker. Die Länge der Ratssitzungen – um auch da kein Missverständnis aufkommen zu lassen – war ein Maßstab des Verfassungsgerichts von Nordrhein-Westfalen. Das ist nicht unser Maßstab. Frage: Wie schildern sich aus Ihrer Sicht die Teile eines kommunalen Mandats? Um einen Hinweis zu geben. Ich war mal sportpolitischer Sprecher in Essen; wir haben einen Konsolidierungsplan vorgelegt, und die Sportausschusssitzung hat vermutlich zwischen zwei bis vier Stunden im Monat gedauert. Die Auseinandersetzung mit der Frage des Sportsanierungsplans hat mich zwischen 30 und 100 Stunden im Monat gekostet.

Frage eins. Haben Sie vergleichbare Vorkommnisse in der Kommunalpolitik, die damit zusammenhängen? Frage zwei. Wir haben nicht nur – das ist der wesentliche Unterschied, Herr Prof. Oebbecke, zu den 70er-Jahren und 80er-Jahren – Zeiten, wo man mit Bändchen Neues durchschneidet, sondern man muss harte Konsolidierungsentscheidungen in Stadträten durchsetzen. Die Frage geht an denselben Adressatenkreis, aber auch Prof. Bogumil und Prof. Decker würde ich gern einbeziehen, weil das für die Repräsentanz wichtig ist. Wie gestalten sich Mehrheitsbildungen für Konsolidierungsprozesse nach Ihren Erkenntnissen, wenn weitreichende Entscheidungen zu treffen sind, beispielweise Bäderschließungen, Theaterschließungen oder Haushaltsatzungen durchzusetzen sind, in der Frage des Aufwands der Mehrheitsbildung, insbesondere bei wechselnden Mehrheiten?

Nur der Hinweis, auch die Unterscheidung der Parlamente und rechtlichen Gremien kommt nicht von mir, Herr Prof. Wißmann. Es ist nicht meine Erfindung. Das Urteil zum Europäischen Parlament finde ich abenteuerlich, um ehrlich zu sein, aber das habe nicht ich gemacht, sondern das Bundesverfassungsgericht hat es gesprochen. Herr Prof. Wißmann, das ist der Unterschied.

Sie und auch Prof. Oebbecke haben immer den Trick angewandt, dass Sie, wenn es um eine rechtliche Einschätzung ging, den Entwurf für verfassungskonform oder verfassungswidrig halten. Herr Prof. Busy hat sich an der Stelle auch ein bisschen gedrückt und hat gesagt: Wenn Sie das Verfassungsgericht fragen, dann so, und wenn Sie mich fragen, vielleicht anders. Aber das ist doch die spannende Frage. Wir fragen heute Sie nach der Einschätzung. Deswegen die Frage an Sie beide sowie an Prof. Gusy. Halten Sie eine Zweidrittelmehrheit im Landesparlament zur verfassungsändernden Mehrheit für nicht relevant und nicht bedeutender als eine einfachgesetzliche Mehrheit oder ist das für Sie komplett das Gleiche?

Die Frage zur Personalauswahl richtet sich nur an Prof. Bogumil und an Prof. Decker. Wir hatten am letzten Bundesparteitag der Grünen eine lange Debatte darüber, was man wissenschaftlich und politisch tun muss, um Menschen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um Frauen, aber auch jungen Vätern die Berufstätigkeit zu ermöglichen und welche Schritte dazu erfasst sind. Da haben wir weitreichende Entscheidungen getroffen, die wir politisch vorschlagen wollen, zum Beispiel wie das mit Elternzeiten, mit verkürzten und mit flexiblen Arbeitszeiten, mit Wünschen an die Arbeitgeber und andere Dinge mehr zu verknüpfen ist. Glauben Sie nicht, dass auch das bei der

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Personalauswahl, insbesondere bei ehrenamtlichen Tätigkeiten, die auf Dauer angelegt sind, von hoher Relevanz sein kann und maßgeblichen Einfluss auf die Personalrekrutierung in diesen Parlamenten hat, und wenn ja, welche?

**Henning Höne (FDP):** Da in einer Expertenanhörung die Abgeordneten Experten anhören sollen und nicht umgekehrt, habe ich eine kurze Frage, die an das anknüpft, was Herr Dahm angesprochen hat und was mehrfach angesprochen wurde, zur Funktionsunfähigkeit. Herr Dahm hat nach der Definition gefragt oder nach dem, was die Funktionsunfähigkeit ausmacht. Ich würde das gern insofern erweitern, als dass mich vonseiten der kommunalen Spitzenverbände, von Prof. Decker, Prof. Oebbecke und der Kommunalpolitischen Vereinigungen nicht nur die Definition aus Ihrer Sicht der Funktionsunfähigkeit, sondern auch die genaue Trennlinie der Funktionsunfähigkeit hin zu Arbeiterschwernissen oder einer beschwerlicheren Arbeit interessieren würde. In diesem Zusammenhang noch einmal die Frage nach konkreten Vorschlägen Ihrerseits, wie entsprechende Beschwerneisse, die unzweifelhaft da sind – auch das ist heute schon angeklungen – durch verschiedenste untergesetzliche Maßnahmen schon heute abgestellt bzw. verringert werden können.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Weitere Wortmeldungen für die zweite Fragerunde habe ich nicht vorliegen. Der Schwerpunkt lag eindeutig in Richtung Praxis und Empirie. Ich schlage Ihnen vor, dass wir diesmal umgekehrt vorgehen und mit den Kommunalpolitikern beginnen.

**Ulrich Roland (Bürgermeister Stadt Gladbeck):** Meine sehr geehrten Damen! Meine Herren! Ich bin beeindruckt von dem, was ich gerade gehört habe und will einmal etwas hemdsärmelig agieren. Ich habe hier eine Presse aus Gladbeck mitgebracht. Demnach hat meine Stellungnahme, die Ihnen vorliegt, zu der skandalösen Stellungnahme des Gladbecker Bürgermeisters – zehn Seiten Presse allein zu der Stellungnahme – einen Riesendiskurs verursacht. Und alles, was ich jetzt sage, wird das Ganze erweitern. Ich frage mich: Ist das demokratisch oder führt das eher zum Gegenteil?

Das heißt, man kann das Ganze akademisch diskutieren. Ich könnte Ihnen jetzt erzählen, wie es im Alltag ist, wenn Sie eine 13-stündige Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses haben, den Haushalt beraten, sich nachts einigen, und vier Tage später in der Ratssitzung den Haushalt dann doch nicht durchbekommen, weil sich die Opposition mit einer kleinen Gruppe verabredet hat und der Haushalt dann obsolet ist. Ich kann Ihnen sagen, was das für eine Stadtverwaltung bedeutet: Alles noch einmal von vorn. Die Frage ist: Wem dient das?

Hinterher kam die kleinere Gruppierung – das waren die Kommunisten – und sagte: Mensch, Bürgermeister, wir haben jetzt verstanden. Das geht hier gegen unsere Interessen. Wir müssten jetzt einem Haushalt zustimmen, der schlechter ist als der, den Sie vorgelegt haben. Das machen wir nicht noch mal. –

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Das führt zu Kapriolen. Bei Akteneinsichten geht es inzwischen vielfach gar nicht mehr darum, dass man in unsere Akten im Rathaus schaut, Gutachten einsieht, sondern man möchte in die Gutachterbüros und dort die Einsicht nehmen, welche Essenzen zu den Gutachten geführt haben. Da sagen natürlich die Gutachterbüros, die privat von uns beauftragt wurden, zu Recht, jetzt sei Schluss mit lustig, wofür ich persönlich Verständnis habe. Ich will es dabei bewenden lassen.

Zu der Frage Erfahrungen mit der Verkleinerung des Rates. Ja, das haben wir getan. Im Jahr 2003 haben wir den Rat verkleinert, für die Periode ab 2004 von 50 auf 44 Mitglieder. Das ist bei den anschließenden Wahlen jeweils durch Überhangmandate um zwei Mitglieder erhöht worden. Das trägt also nur zum Teil, schützt uns auch nicht vor der extremen Vielfalt mit der Buntheit, die wir danach erleben. Die kleineren Gruppierungen im Rat spielen auch gern damit, indem einzelne fraktionslose Ratsmitglieder bei Antragstellung mit „auf Tickets“ genommen werden – je nachdem, wie es passt –, um sich strategisch günstigere Ausgangspositionen zu verschaffen. Das ist in der Regel nicht vorhersehbar und findet statt nach dem Motto „Wer hat die pfiffigere Idee?“, um strategisch irgendeinen Prozess zu beeinflussen.

Wenn es im Stadtrat nicht klappt, dann können Sie sicher sein, dass Sie samstags auf der Einkaufsstraße Unterschriften-Stände für oder gegen jemanden finden. Ich will es noch einmal sagen: Allein meine Stellungnahme wird als skandalös – in dem Fall von den Linken – richtig durch den Kakao gezogen. Das geht dann schon gegen denjenigen, der so eine Stellungnahme abgibt. Von daher muss man etwas mutig sein, um zu sagen: Jawohl, ich beziehe Position. Meine persönliche Meinung ist: So richtig demokratisch ist das vielleicht nicht.

Zu der Frage zur Veränderung des Sitzungsrhythmus. Wir haben den Sitzungsrhythmus nicht verändert. Da haben wir keine Erfahrung. Es muss ein Irrtum sein. Summa summarum: Man kann sagen, es ist immerhin eine Volksvertretung, und das Thema Effizienz spielt gar keine Rolle. Man muss schon eine Kommunalverwaltung haben, die leistungssportlich orientiert ist. Das geht nur, wenn man auch außerhalb der regulären Dienstzeiten, zum Beispiel an Wochenenden – die WhatsApp-Gruppe ist natürlich auch am Wochenende aktiv –, aktiv ist, um so etwas halbwegs auf Kurs zu halten.

Was in dem Fall noch eine Rolle spielte. Sie erleben ein Bürgerbegehren, montags eingeleitet, freitags zurückgenommen, eine Woche später kommt das neue Bürgerbegehren. Man kann sagen, das ist alles sehr demokratisch. Die Frage ist, wem das dient. Dient es dem Volk? Die Frage muss auch gestellt werden dürfen. – Entschuldigen Sie für diesen etwas „sportlichen“ Beitrag.

**Helmut Ludwig (Fraktionsgeschäftsführer GRÜNE im Rat der Stadt Aachen):** Zu den Fragen, die noch gestellt worden sind. Ich kann meines Wissens aus keiner Kommune berichten, dass es eine Funktionsunfähigkeit tatsächlich so gibt, dass irgendetwas nicht stattfinden könnte. Das liegt vielfach daran, dass die Leute vernünftig sind und versuchen, sich in größeren Einheiten zusammenzufinden, sprich, sich in Großen Koalitionen zu organisieren oder auch sehr lange in den Fachausschüssen zu diskutieren, bis die Sachen so klar sind, dass sie eine sehr breite Mehrheit haben. In der

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Kommune, aus der ich komme, werden sehr viele Entscheidungen nahezu einstimmig getroffen.

Ich will trotzdem ein Beispiel konstruieren, damit man das versteht. Es ist in der Kommune durchaus so wie vielleicht in einem Landesparlament. Man beschäftigt sich meinetwegen mit der Aufstellung von Windrädern über sieben Gutachten, vier gefüllte Aktenordner in den Ausschüssen über Monate, wenn nicht über Jahre. Dann kommt man im Stadtrat zu dem Ergebnis, unter Umständen durchaus strittig betrachtet, wenn es zu einer abschließenden Entscheidung im Stadtrat kommen sollte. Da ist es theoretisch denkbar, dass eine kleine Gruppe diese Entscheidung, die in Ausschüssen vorher lange inhaltlich diskutiert worden ist, auf den Kopf stellt, ohne an diesen Beratungen teilgenommen zu haben. Es ist kein Vorwurf, dass sie nicht teilgenommen haben, sondern es ist das Problem, das ich vorhin versucht habe zu schildern, dass sie nicht teilnehmen können, also sozusagen ausgeschlossen sind.

Das ist ein Demokratiedefizit, weil es letztlich die Arbeit derjenigen, die sich die zweite Jahre dort hingezogen, alles gelesen, sich mit Bürgereingaben befasst und Informationsveranstaltungen gemacht und versucht haben, Argumente zu finden. Diese Argumente zählen am Ende nicht, wenn Leute beteiligt sind, die in diesem ganzen Prozess überhaupt nicht beteiligt waren.

Deswegen glaube ich, dass das ein gutes Argument dafür ist, dieser Unbill, die vielfach beschrieben wird, entgegenzutreten und zu sagen: Wenn wir sagen, alle haben den gleichen Zugang zu den Räten, dann müssen auch alle die gleiche Verantwortung und die gleichen Mitwirkungsmöglichkeiten haben. Wenn sie diese Mitwirkungsmöglichkeiten nicht haben, sind sie auch nicht befähigt, am Ende eine wichtige Entscheidung zu treffen. Ich kann doch nicht sagen, ich mache eine Bürgerbeteiligung, wenn ich alle Eingaben, die die Bürger gemacht haben, gar nicht lesen konnte, weil ich gar nicht beteiligt bin, und trotzdem hinterher sagen, ich entscheide mich in diese Richtung. Das darf nicht willkürlich sein, sondern muss auf einer wirklich fundierten Auseinandersetzung fußen.

Ich möchte etwas zu der Frage sagen, was ein Rat entscheidet. Ich habe vorhin gesagt, das ist sehr unterschiedlich in den Kommunen. Es sind nur sehr wenige Entscheidungen, die abschließend tatsächlich im Rat gefasst werden. Damit will ich sagen, sehr viele Entscheidungen – schulpolitischer Art, Verkehr, wohin kommt eine Verkehrsinsel, wo wird eine Verkehrszählung gemacht, welche Auswirkungen hat das, hat die Straße zwei oder drei Spuren – finden nicht in einem Stadtrat, sondern in den Ausschüssen statt. Wieder sind unsere Einzelmandatsträger nicht vertreten.

Nun kann man in einer Zuständigkeitsordnung eine Rückholklausel einbauen und sagen: Der Rat ist natürlich allzuständig und kann jede Entscheidung an sich ziehen. Das machen aber nicht alle Räte. In der Kommune, aus der ich komme, gibt es diesen Paragraphen nicht. Wie gesagt, auf 20 Seiten werden Themen genannt, die die Ausschüsse allein entscheiden.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

21.01.2016

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

schm

Da wünsche ich mir, dass man das zumindest aufnimmt in den Gesetzentwurf und sagt, es ist ein wichtiger Grund, dass die, die Verantwortung bekommen, auch Verantwortung wahrnehmen und auch Verantwortung wahrnehmen können, indem sie gleiche Chancen haben.

Zu der Frage der Verkleinerung der Räte. Man kann das nicht so willkürlich machen. Denn Sie müssen sich vorstellen, es geht eben nicht mit sieben, weil Sie Wahlkreise haben. Die Wahlkreise wollen wir haben, müssen sie aber auch deswegen haben, weil es um den Kontakt zum Bürger geht. Es ist nicht so weit weg wie in einem Landtagswahlkreis, der eine halbe Stadt umfassen kann, sondern es geht darum, dass man an der Stelle, wo man wohnt, seine Ansprechpartnerin und seinen Ansprechpartner verschiedener Parteien und Organisationen haben möchte. Deswegen kann man das nicht beliebig kleinschneiden.

Eine durchaus mittelgroße Stadt wie Aachen hat 32 Wahlbezirke, das heißt, sie hat mindestens 64 Sitze im Rat. Wenn man diese Wahlbezirke vergrößert, verkleinert man die Mandate, verkleinert man die Räte. Andersherum ist es aber so: In Aachen bilden sich regelmäßig Überhangmandate dadurch, dass eine Fraktion, eine Partei mehr Mandate erringt, als ihr nach Prozenten zustehen würde. Das heißt, man muss das aufstocken und es bei anderen ausgleichen. Das führt dazu, dass überall, wo es Überhangmandate gibt – das kann man mathematisch nachweisen –, auch Mandate für Einzelmandatsträger entstehen. Wenn man eine Hürde von 2,5 % oder 3 % einführen würden, ist auffällig, die Sitzzahlen für die größeren Fraktionen – CDU, SPD, Grüne – würden sich nicht verändern, aber die Mandate für die Einzelmandatsträger würden entfallen.

Das heißt, die Einzelmandatsträger vergrößern den Rat an der Stelle durch das Fehlen der Sperrklausel, sprich, die Bildung einer absoluten Mehrheit verlangt mehr Sitze. Ohne die Einzelmandatsträger brauche ich weniger Sitze für die absolute Mehrheit als mit den Einzelmandatsträgern, obwohl sie – wie gesagt – in der konkreten Arbeit nicht beteiligt sind. Ohne dass ich sagen will, man will das machen. Aber man kann in manchen Kommunen nur eine absolute Mehrheit bilden. Doch mit dieser Sperrklausel würde es mit dem gleichen Wahlergebnis von 2014 auch andere Konstellationen geben können. Im Prinzip ist mein Plädoyer, diesen Unwillen, sich mit diesen Faktoren auseinandersetzen zu müssen, so zur Kenntnis zu nehmen. Ich glaube auch nicht, dass man das in die Mitte der Begründung stellen kann zu sagen: Es ist ebenso schwierig, und das Ehrenamt ist gefährdet, weil man an der Stelle so viel arbeiten muss. Das war in der Tat schon immer so.

Es ist auch, was die Länge der Sitzungen angeht, in meiner Wahrnehmung sehr stark von der politischen Kultur in der Kommune abhängig. Das hat es auch schon – da haben Sie Recht, Herr Oebbecke – in den 70er-Jahren gegeben, wo es Auseinandersetzungen mit den Grünen gab. Damals haben wir die Haushaltsberatungen unnötig in die Länge gezogen. Selbstverständlich würde ich das heute auch zugeben. Aber es ist eine Frage der politischen Kultur, wie sich das in der Kommune entwickelt hat. Aber es gibt trotzdem bestimmte Merkmale, die dadurch eingetreten sind, wo man das sehr

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

deutlich sieht. Dieses sprunghafte Anwachsen der Wahlvorschläge während der letzten vier Kommunalwahlen spricht eine deutliche Sprache. Das führt schon dazu, dass sich auch die Mehrheitsbildung sehr stark erschwert.

**Susana dos Santos Herrmann (Stellvertretende Vorsitzende der SPD-Ratsfraktion Köln):** Zu der Mehrheitsfindung hat Herr Ludwig schon vieles gesagt, was letztlich so ähnlich auch für Köln zutrifft. Was die Funktionsfähigkeit der Räte angeht. Ja, es gibt meines Wissens keinen Rat in Nordrhein-Westfalen, der arbeitsunfähig wäre. Das ist meines Erachtens aber nicht die entscheidende Frage.

Ich habe vorhin schon dargestellt – und wiederhole und betone das –, ich sehe die Funktionsfähigkeit des Ehrenamts als impliziten Teil dieser Kommunalverfassung in Gefahr. Wenn die ehrenamtliche Kommunalpolitik beibehalten will, dann muss man sich meines Erachtens überlegen, wie die Rahmenbedingungen so optimiert werden können, dass das auch gut funktioniert. Im Gegensatz zu dem, was Herr Ludwig gerade ausgeführt hat, stelle ich fest, dass wir in den Abläufen insbesondere der Ausschüsse in Köln eine deutliche Verlängerung haben, weil bestimmte Partikularinteressen in Anträgen, in Anfragen und in anderen Dingen zum Ausdruck kommen. Selbstverständlich ist das legitim. Diejenigen, die gewählt sind, dürfen das machen.

Betrachten wir die Kommune mit Rat und Verwaltung als Einheit der Selbstverwaltung, dann sehe ich weniger die Frage der Arbeitsunfähigkeit des Rates, sondern mehr das Zusammenspiel von Rat und Verwaltung in einer gewissen Gefahr, weil die Verwaltung, neutral, wie sie zu sein hat, auf einmal Aufgaben in Kleinstdetails bekommt, die sie vorher nicht hatte, und bestimmte Problematiken nicht mehr so behandeln kann.

Ich gebe ein Beispiel, das aus meiner Sicht schon recht klar macht, was ich meine. In einer Stadt wie Köln haben wir an vielen Stellen selbstverständlich die Frage des Schallschutzes gegenüber beispielsweise Straßeninfrastrukturbauten und anderen Dingen und der Wohnbevölkerung. Dazu haben wir grundsätzliche Dinge beschlossen. Es gibt einen Arbeitsauftrag an die Verwaltung, bestimmte Dinge in bestimmter Reihenfolge zu behandeln. Nun kann man selbstverständlich jederzeit etwas verändern, wenn die Mehrheiten dazu da sind. Man kann aber auch die Arbeit der Verwaltung behindern und letztlich auch die Mehrheitsentscheidung eines Ausschusses oder eines Rates ein Stück ad absurdum führen, wenn man vereinzelt, aber doch immer wieder mit Vorschlägen, Nachfragen und Anträgen zu einzelnen Punkten kommt, die die ganze Prioritätenliste noch einmal auf den Kopf stellen. Also, Schallschutz für einen Park gegenüber einer Schule, wo kein Schallschutz ist. Priorität des Rates: Die Schule hat Priorität, der Park kommt irgendwann dran, vielleicht. Diese Frage beschäftigt aber eine Gruppierung im Rat derart, dass sie immer wieder nachhakt und damit Arbeitsaufwand betreibt.

Jetzt kann man sagen, das mag möglicherweise nicht die Relevanz haben, die ein Gericht, vor allem ein Verfassungsgericht, zu werten hat. Dennoch sind das die Punkte, die das Ehrenamt so schwierig machen. Ich wiederhole meine Feststellung von vorhin. Gerade in den Ausschüssen ist die Belastung für die Ehrenamtler deutlich gestiegen. Die arbeitszeitliche Belastung dort steigt. Wenn wir vor zehn und auch noch

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

vor fünf Jahren im Durchschnitt eine Ausschusssitzung von zwei bis zweieinhalb Stunden hatten, liegt sie in etlichen Ausschüssen inzwischen bei vier und mehr Stunden.

Ich betrachte außerdem diejenigen, die gegen die Wiedereinführung einer Sperrklausel plädieren, in besonderem Maße. Wenn ich Demokratie nicht nur als Gremiendemokratie verstehe, sondern auch in der Auseinandersetzung mit der Bevölkerung, und wenn ich insbesondere den gewählten Mitgliedern eines Gremiums unterstelle oder im Grunde implizit die Aufgabe mitgebe, er habe sich außer der Gremienarbeit mit der Bevölkerung auseinanderzusetzen, was ich persönlich für richtig halte, dann kommen wir ganz schnell an die Grenze der Funktionsfähigkeit des Ehrenamtes. Das möchte ich ausdrücklich betonen. Dann muss sich irgendwann entscheiden: Wo bleibt mein zeitlicher Aufwand? Setze ich den in meine Gremienarbeit ein, setze ich den in die Auseinandersetzung im Wahlkreis oder mit Gruppen ein, die mit einem Anliegen kommen? Wenn ich das ernst nehme, dann brauche ich auch dafür Zeit. Brauche ich dann immer mehr Zeit in den Gremien, fehlt mir diese.

Ich glaube, der Versuch eines Ausgleichs durch die Einführung einer moderaten Sperrklausel ist am Ende auf allen Seiten gewinnbringend. Insofern kann ich Ihre konkrete Frage mit nein beantworten. Aber ich lege auch den Schwerpunkt woanders. Ich glaube, da sind die Dinge ziemlich deutlich.

**Oliver Hallscheidt (SPD-Fraktion im Rat der Stadt Duisburg):** Zwei Punkte meiner kommunalen Praktika möchte ich gern unterstreichen. Das eine ist konkret die Frage, ob es eine Funktionsunfähigkeit im Stadtrat bzw. bei uns im Duisburger Stadtrat gibt. Das ist nicht der Fall. Das liegt daran, dass wir den nicht gewünschten Trend zur Großen Koalition nutzen, weil wir konstruktiv sind. Es ist unglaublich leicht, vor dem Hintergrund eine destruktive Mehrheit zustande zu bekommen. So funktioniert dann formal der Stadtrat. Er trifft eine Entscheidung, aber die ist destruktiv und die nutzt natürlich nicht der Stadtgesellschaft und auch nicht der Planungssicherheit der Verwaltung, Investoren von Vereinen und Verbänden. Deshalb ist eine Funktionsunfähigkeit des Rates nicht gegeben. Aber es besteht permanent die Gefahr, dass eine Stadtgesellschaft und auch die Verwaltung keine Planungssicherheit haben.

Der zweite Punkt ist, die Funktionsfähigkeit des kommunalen Ehrenamts sehen wir gefährdet, und wir stoßen permanent an unsere Grenzen. Herr Mostofizadeh hat vorhin ausgeführt, bei Einzelprojekten, die er aus der kommunalen Praxis kennt, kann es durchaus vorkommen, dass man im Monat einen Aufwand von 30 Stunden ehrenamtlich hat, abends oder am Wochenende. Wenn man nicht dem Trend zur Großen Koalition folgen will, hat man, wenn man Sprecher ist, in der Regel einen Ansprechpartner, als Fraktionsvorsitzender oder als Geschäftsführer vielleicht zwei, drei Ansprechpartner. Das führt dazu, dass man erheblichen Aufwand hat und wirklich an seine Grenzen stößt.

Die Dauer der Ratssitzungen hat sich verlängert, auch bei uns. Ich würde sagen, empirisch hat sich die Dauer verdoppelt und verdreifacht. Das ist manchmal themenabhängig. Aber was sich deutlich vergrößert hat, ist der Abstimmungsaufwand im Vorfeld. Der ist enorm geworden. Das wird unter einer formalen Betrachtungsweise, wie ich

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

teilweise von den Professoren gehört habe, überhaupt nicht berücksichtigt. Das ist eine rein formale Betrachtungsweise, aber das gehört zu einer Demokratie auch dazu.

**Alexander Trennheuser (Mehr Demokratie e. V. NRW):** Auch an mich wurde die Frage gestellt, ob es einen funktionsunfähigen Rat gibt bzw. ob ich Kenntnis über weitere Studien habe, die sich mit der Frage der Funktionsunfähigkeit beschäftigen. Zweimal nein. Die Datenbasis wäre dabei überaus breit. Wenn ich richtig gezählt habe, haben wir seit 1999 viermal gewählt. Das heißt, man könnte 1.500 Ratsperioden in Kommunen betrachten und eine noch viel größere Zahl von Ratsvertretern befragen. Die Anhörung hat auch eine Reihe von interessanten Anknüpfungspunkten ergeben. Das, was Herr Hallscheidt und Frau dos Santos Herrmann gerade geschildert haben, halte ich für durchaus untersuchungswert, ob sich die geschilderten Fälle aus Kommunen und diese subjektiven Einschätzungen generalisieren lassen und inwieweit sie sich generalisieren lassen.

Welche Alternativen gibt es zu einer Sperrklausel? Wir haben dazu in unserer schriftlichen Stellungnahme vor allem drei Punkte geschildert, die auch manches erledigen würden, was hier und heute beklagt worden ist.

Zuerst ist das Kumulieren und Panschieren zu nennen. Wenn man es so macht wie es Bayern macht – da funktioniert es auch in großen Städten –, dann verhindert es Überhang- und Ausgleichsmandate. Das heißt, sie legen vorher eine Ratsgröße fest und erhalten hinterher diese Größe wieder. Es kombiniert aber auf geschickte Weise das Verhältniswahlrecht mit einer Persönlichkeitswahl. Das heißt, die Vorteile der Personalauswahl, die wir in unserem nordrhein-westfälischen Einstimmenwahlrecht haben und auch wollen, wären ein Stück weit mit drin, weil man auch bei diesem Wahlrecht Personen gezielt auswählen kann.

Will man die natürliche Hürde ein bisschen höher setzen, dann könnte man die Räte verkleinern. Vielleicht macht man das auch nur im Rahmen der bereits bestehenden Möglichkeiten der Gemeindeordnung. Man hat – wie gerade gesagt – keine Überhang- und Ausgleichsmandate mehr, sodass das Problem, das hier geschildert worden ist, für Nordrhein-Westfalen nicht mehr bestünde.

Zum Dritten. Wir sind der Ansicht, dass man sich einmal die Geschäftsordnungen, die es in den 396 Kommunen gibt, ein bisschen genauer anschauen sollte. Ich habe eine Anfrage der Ratsfrau Krüger an Oberbürgermeister Geisel, Stadt Düsseldorf, vor mir liegen. Immerhin neun Fraktionen bzw. Einzelmandatsträger sitzen im Rat der Stadt Düsseldorf. Er schildert, dass lediglich in sechs Sitzungen seit 1999 nach 20 Uhr noch ein neuer Tagesordnungspunkt aufgerufen wurde, und auch die künstliche Verlängerung, das sogenannte Filibustern, um Sitzungen in die Länge zu ziehen, nicht gelingt, weil die Geschäftsordnung dem Oberbürgermeister die Möglichkeit gibt, einen Ordnungsruf zu erteilen bzw. das Wort zu entziehen.

Das und andere Regelungen könnte man sich noch einmal genauer anschauen. Eventuell ist das eine Möglichkeit unterhalb der Einführung einer Sperrklausel.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Hansjörg Gebel (Piraten in der Kommunalpolitik NRW e. V.):** Es wurde nach der Funktionsunfähigkeit gefragt. Ich denke, das ist hinreichend beantwortet. Es ist nicht nachweisbar. Aber Arbeiterschwernisse und Funktionserschwernisse wurden angefragt. Da sind einige Dinge im Diskurs heute genannt worden. Es ist unter anderem eingegangen worden auf das Thema von Fraktionsgemeinschaften, die dadurch, dass sie Fraktionsrechte von ansonsten als Einzelmandatsträgern vertretenen Kommunalmandatsträgern durch das Wahrnehmen von Fraktionsrechten den politischen Prozess aufblähen würden. Es ist grundsätzlich die Frage nach ihrer Legitimation gestellt worden.

Ich denke, dass dazu die Beschlussbegründung des OVG Münster nun wirklich sehr ausführlich und vor allem auch sehr differenziert ist und wir das Thema endlich von der Liste bekommen sollten. Es wird differenziert unterschieden zwischen politisch extremen heterogenen Gemeinschaften, zwischen Verfügungsgemeinschaften des gleichen politischen Spektrums und zwischen Fraktionen der Parteien, und es werden unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe dafür formuliert. Wir haben dazu ein entsprechendes Gutachten bei Alpmann Fröhlich anfertigen lassen; das geht dort sehr ins Detail. Ich denke, das Thema stellt sich jetzt auch nicht mehr.

Sie sehen daran, es werden hier viele Scheindebatten geführt, weil es wirklich eine interessengeleitete Diskussion ist und keine Diskussion über die Funktionsweise der kommunalen Vertretungen.

Ich fand eine Wortmeldung von Herrn Ludwig aus Aachen in seinem Eingangsstatement wirklich bedenkenswert. Ich fand auch, das war auch eine sehr differenzierte Darstellung. Es waren Dinge dabei, mit denen ich übereinstimmen kann. Andere Dinge sehe ich vielleicht etwas anders. Aber Sie haben das Problem der Einzelmandatsträger und auch kleinerer Fraktionen und Gruppen beschrieben, die auf Ausschussebene nicht oder nur beratend vertreten sind und dadurch nicht an der Entscheidungsfindung im Rat oder schon im Ausschuss teilhaben. Ich denke, das ist genau eine Beschreibung des Problems.

Ich hätte da allerdings vielleicht eine leicht abweichendere Antwort als Sie. Wir hatten die Arbeitsgruppe Kommunales Ehrenamt als Unterarbeitsgruppe des Kommunalausschusses im Landtag. Da ist dieses Thema durchaus aufgekommen. Wir haben versucht, von einem folgendem Ansatz auszugehen, nämlich dass hier nicht darüber nachgedacht wird, wie ich diese Menschen im politischen Prozess loswerde, sondern wie man eine Basismitwirkung ermöglichen kann. Dazu haben wir Vorschläge gemacht. Wir hatten zumindest eine einfache Vertretungsregelung in Ausschüssen angeregt. Genauso wie jeder andere Mandatsträger kann auch ein Einzelmandatsträger aus Befangenheit oder aus Krankheit verhindert sein. Wir haben angeregt, dass, wenn eine nicht beratende, sondern tatsächlich stimmberechtigte Teilnahme in einem Ausschuss möglich ist, vielleicht das Phänomen weniger auftritt, was Herr Hallscheidt vorhin als messianische Persönlichkeitsstörung dargestellt hat, dass, wenn das Gefühl der politischen Teilhabe vermittelt wird, vielleicht weniger der Bedarf besteht, Sitzungen künstlich aufzublähen.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Vor allem aber haben wir einen Vorschlag aufgegriffen, den Herr Krüger von den Grünen in der Arbeitsgruppe mal eingebracht hatte. Als ich das zwei Monate später noch einmal einbrachte, hatte Herr Krüger dort leider Erinnerungslücken. Es geht um den § 36b Hessische Gemeindeordnung, der bei Vertretungen mit bis zu 23 Mitgliedern eben auch die Ein-Personen-Fraktion erlaubt. Ich glaube nicht, dass in Hessen die Rathäuser und Kreistage deswegen reihenweise explodieren, sondern vielmehr werden Diskussionen, die theoretisch eine Ratssitzung aufblähen können, in die Ausschüsse verlagert, wenn Einzelmandatsträgern oder kleinen Fraktionen die Mitwirkung in den Ausschüssen ermöglicht wird.

Ich sehe die von Ihnen vorgebrachten Punkte durchaus, ich habe nur eine andere Antwort in dem Sinne, dass, wenn man die Beteiligung ermöglicht, und zwar auf einer unteren Ebene, tatsächlich die Arbeit in den Räten, in den Kreistagen auch wieder etwas erleichtert wird.

Das Gleiche wäre zum Beispiel eine Beteiligung kleiner Fraktionen in den Pflichtausschüssen nach § 57 Gemeindeordnung NRW bzw. nach Sondergesetzen wie zum Beispiel Jugendhilfeausschuss. Ich meine nur kleine Fraktionen, ich meine nicht Gruppen und Einzelmandatsträger. Ich will in den Ausschüssen nicht eine Größe haben, die der Größe des Rates entspricht. Aber wenn man das auf die Fraktionen beschränkt, dann können Sie dort wiederum Arbeit aus der Ratssitzung in den Ausschuss umlagern und noch eine wesentlich konstruktivere Mitarbeit von den dort gewählten Vertretern der kleineren Gruppierungen einfordern.

Ich denke, das ist vom sachlich faktischen politischen Umgang miteinander zum demokratiethoretischen. Ich denke, wer es schafft, mit welcher Sperrklausel auch immer, in eine kommunale Vertretung einzuziehen, ob es nun eine natürliche Sperrklausel ist oder eine juristische Sperrklausel, und als Fraktion gewählt ist, sollte eben auch die Mitwirkungsrechte, zumindest in den Pflichtausschüssen, einer solchen Vertretung haben.

Insofern: Ja, es gibt Erschwernisse, nicht Störungen.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Aber auch da bitte einen Blick in das Verfassungsrecht!)

– Das haben wir durchaus angeschaut. Das ist mir bekannt. Sie meinen jetzt wegen der Größe der Ausschüsse?

(Zuruf von Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE])

– Ich kann ja auch lesen. Ich habe mir das schon angesehen. Deswegen habe ich auch einzelne Mandatsträger dort entsprechend ausgeklammert. Insofern eine Erleichterung der Arbeit durch Teilhabe und nicht durch Aussperrung.

**Joachim vom Berg (Vereinigung Liberaler Kommunalpolitiker in NRW e. V.):** An die VLK sind auch einige Fragen gerichtet worden. Zum Thema Sperrklausel und die Unfähigkeit der Räte, zu arbeiten. Das ist aus der Beratungspraxis bei uns noch nicht

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

vorgekommen. Auch wir können nirgendwo feststellen, dass es dort zu einer Unfähigkeit gekommen ist.

Herr Dahm fragte nach einer Alternative zur Sperrklausel. Da wir die Sperrklausel ablehnen, müssen wir uns alternativ dazu keine Gedanken machen, aber andererseits gibt es Möglichkeiten über die Satzungsautonomie, dort die Ökonomie der Sitzungen zu verbessern. Natürlich können Sie mit Redezeitbegrenzungen arbeiten. Sie können die Sitzungsdauer am Tag auch mit einer speziellen Uhrzeit enden lassen und am nächsten Tag weitermachen. Sie können beim Bürgermeister beantragen, besser in die Sitzungsleitung zu gehen. Frau dos Santos Herrmann nannte das Thema Wiederholungsanfragen. Das ist auch schon jetzt begrenzt, man nur einmal im Jahr zu einem Thema eine Anfrage stellen darf, die man erst ein Jahr später wiederholen kann. Über Kumulieren und Panschieren haben Sie nicht das Problem, dass sich die Räte aufblähen, das heißt, sie haben keine Ausgleichs- und Überhangmandate. Wenn Sie die Räte verkleinern, dann haben Sie eine natürliche Sperrklausel.

Es ist richtig, dass sich die Parteienlandschaft verändert hat. Das bedeutet, es gibt mehr Parteien, bedeutet auch, dass im Endeffekt in den Räten weitere Parteien hineingewählt werden. Das führt nicht zu einer größeren Erschwernis, aber es macht die Sache natürlich intensiver. Das führt dazu, dass man mehr kommunizieren muss, doch ich würde es für nicht schlecht halten, dass man in der Vorbereitung zu Ratsbeschlüssen mehr miteinander reden muss.

Das Problem durch die Veränderung der Parteienlandschaft liegt nicht nur darin, dass wir jetzt viele kleinere Parteien haben, sondern auch – da muss man ehrlich sein –, dass die großen Parteien nicht mehr so groß sind. Es liegt nicht daran, dass noch mehrere kleinere Parteien in den Räten sitzen, sondern dass die Zeiten, wo eine SPD mit 60 % im Ruhrgebiet gewählt wurde, vorbei sind, und jetzt natürlich Probleme bei der Mehrheitsfindung vorhanden sind. Hier muss man Kompromisse finden. Meines Erachtens belebt das aber die Demokratie und macht es vor Ort spannender und für den Bürger interessanter, weil er sieht, dass er sich besser einsetzen kann, dass auch mit seiner Stimme und meinetwegen mit der kleineren Partei, die gewählt wurde, noch Dinge bewegt werden können und diese Stimmen dann auch für die Mehrheitsbeschaffung gebraucht werden.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Frau Heidler, Herr Flühöh, Herr Wilke, wer möchte antworten?

**Volker Wilke (GAR NRW):** Herr Dahms fragte, welche Alternativen. Man kann sich eine Reihe von Alternativen überlegen, meines Erachtens greifen sie aber nicht. Herr Roland hat es deutlich gemacht, die Verkleinerung der Räte. Man fasst einen entsprechenden Beschluss, man bekommt Überhangmandate, und ist wieder da, wo man vorher war. Die Redezeit kann man reduzieren, man kann auch Kontrollrechte einschränken. Ich frage mich nur, ob man das tatsächlich tun sollte. Dann bekommt man Ratsmitglieder erster und zweiter Klasse und damit andere Probleme. Das sollte man vermeiden. Wer im Rat ist, sollte dieselben Rechte genießen. Ich halte eine Menge davon,

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

dass man mit der Sperrklausel eine Qualitätshürde einbaut. Damit würde letztlich eine Qualität gesetzt, die vielleicht verhindert, dass „Gemischtwarenhändler“ in die Räte kommen, die im Grunde kein „Vollsortiment“ haben, sondern nur einzelne Angebote machen können und es damit entsprechende Schwierigkeiten gibt.

Zur Frage der Funktionseinschränkung oder der Handlungsunfähigkeit. Sicherlich, alle Räte haben einen Haushalt beschlossen, sofern sie nicht andere Probleme hatten, um einen Haushalt zu beschließen, und sie haben es in den Großstädten in der Regel mit Großen Koalitionen gemacht. Das war in der Vergangenheit – ich habe 20 Jahre lang Ratsarbeit gemacht – die absolute Ausnahme. Mir ist nicht bekannt, dass mit Großen Koalitionen Haushalte grundsätzlich verabschiedet wurden.

Mehrheitsfindungen sind seit der Wahl 2014 zunehmend schwieriger geworden. Wir haben jetzt 2016 eine Koalition wie es in den Großstädten in Nordrhein-Westfalen üblich ist. Das gibt es in Münster nicht. Die sind immer noch mit ihrer Mehrheit beschäftigt; sie wissen nicht genau, in welche Richtung sie gehen. Sie wollen anscheinend noch nicht in Richtung Große Koalition gehen, aber es spricht einiges dafür, dass es letztlich auch eine Große Koalition wird wie in den anderen Großstädten, weil andere Mehrheiten nicht so richtig greifen können.

Das hat etwas damit zu tun, dass die Räte – das ist heute unstrittig gewesen – zunehmend zersplittert sind, und die kleinen Parteien die Breite der Ratsarbeit nicht wahrnehmen können. Deshalb will ich einen Hinweis an den Kollegen geben, der die Anregung gegeben hat, eine Ein-Personen-Fraktion bilden zu können. Ich frage mich, wie das aussehen soll. Sind darin dann 16 sachkundige Bürger und bilden so etwas wie eine 17-köpfige Fraktion mit einem Ratsmitglied, das so gerade in den Rat gerutscht ist?

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Völlig absurd!)

– Völlig absurd. Das ist für mich wenig nachvollziehbar.

Ein großes Thema ist die zeitliche Belastung. Das ist und bleibt für jemanden, der sich für Ratsarbeit engagiert, interessiert und vielleicht auch engagieren möchte, ein großes Problem. Wenn wir keine entsprechenden Regelungen finden, dass es ein überschaubares Ehrenamt bleibt, das sich nicht durch unendliche Diskussionen in die Länge zieht, sehe ich die Zukunft nicht so positiv.

**Oliver Flühöh (Kommunalpolitische Vereinigung der CDU des Landes NRW):**

Ich will versuchen, es von einem anderen Aspekt aus zu beleuchten. Es ist im Vorfeld der Diskussion hier schon über die Aufgabe der Kommunen und der Räte gesprochen worden. Derzeit – ich habe zumindest die Kommission für das Ehrenamt und die Diskussion in der Gemeindeordnung in der Vergangenheit immer so verstanden, dass da kein Änderungswille des Landesgesetzgebers gesehen wurde – sind die Räte und Kreistage oberste Organe in einer Stadt, und als solche Organe bewegen sie mitunter hunderte Millionen wenn nicht Milliarden Euro und wirken in ihren Entscheidungen unmittelbar auf die Menschen, die sie gewählt haben. Da werden Schulen geschlossen,

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

da werden Bäder geschlossen, da werden Schulen verlagert, da werden Straßen ausgebaut oder nicht oder die Menschen mit Steuern belastet oder eben auch nicht.

Es ist also nicht irgendeine Veranstaltung, zu der man mal hingehet, sondern Räte und Kreistage haben eine Verantwortung für die Bürgerinnen und Bürger und das Gemeinwesen vor Ort, das mindestens genauso ist wie Land und Bund mit ihren parlamentarischen Aufgaben. Ich glaube, man muss auch an diejenigen, die dort tätig sind, die Verantwortung stellen – das tun die Menschen, die sie wählen –, dass diese Entscheidungen, die dort getroffen werden, auch mit der entsprechenden Verantwortung für das Gemeinwesen unterfüttert werden. Herr Wohland hat es angedeutet, und es ist hier auch mehrfach angesprochen worden. Wir haben inzwischen in Nordrhein-Westfalen eine Situation, dass Sie außerhalb von Bündnissen der beiden großen Parteien vielfach nicht mehr zu diesen tragfähigen verantwortungsvollen Entscheidungen kommen.

Darin eingebunden die Nachfrage von Herrn Mostofizadeh zur Mehrheitsfindung, was die Konsolidierungsmaßnahmen anbelangt. Ich bin fest davon überzeugt, dass wir bis 2020 einige Städte erleben werden, die es nicht auf die Reihe bringen werden, wenn wir keine Großen Koalitionen haben, ihre Haushalte zu verabschieden, weil genau diese Entscheidungen getroffen werden müssen, auch unter den Gesichtspunkten der landesrechtlichen Gesetzgebung, die wir derzeit haben und die gerade in 2016 umzusetzen ist. Es müssen Entscheidungen getroffen werden, wo viele kleinere Parteien und insbesondere Einzelratsmitglieder eher eine Kontraposition aufnehmen, weil sie viel einfacher in der Öffentlichkeit zu dokumentieren und zu vertreten ist. Sie als Politiker müssen für jede Entscheidung, die sie treffen, der Öffentlichkeit gegenüber Rechtfertigung ablegen. Das ist natürlich schön einfach, wenn Sie mit der gefühlten großen Masse der Öffentlichkeit einhergehen, als wenn Sie im Zweifel auch einmal kritische Entscheidungen gegen die veröffentlichte Meinung treffen.

Insofern ist die Neigung von Einzelratsmitgliedern oder von kleinen Gruppen und Fraktionen, diese Position zu wählen, wesentlich größer. Damit sehe ich eine konkrete Gefahr, dass die Funktionsfähigkeit, die Entscheidungsfähigkeit in Räten für die ureigenste – die Haushaltspolitik ist die ureigenste Entscheidungshoheit eines Rates – Entscheidungshoheit verlorengegangen ist oder zumindest kurzum verlorengeht. Denn dann werden nicht mehr die Räte entscheiden, sondern – der Landesgesetzgeber hat es so angelegt – dann tut es die Aufsichtsbehörde. Ob das im Sinne des Systems ist, müssen die Verfassungsrechtler bewerten. Ich würde das aus Laiensicht nicht so sehen. Insofern ist eine Konzentration auf die Sperrklausel dahingehend, dass Einzelratsmitglieder an der Stelle nicht mehr zwingend zur Mehrheitsbildung notwendig sind, vollkommen richtig.

Ein weiterer Aspekt, was das Ehrenamt anbelangt. Ich wohne in einem Kreis und in einer Stadt, die ist seit sieben Jahren ohne mehr oder weniger feste Mehrheiten. Das wechselt immer mal mit der CDU oder der SPD und mindestens drei anderen Fraktionen. In der Nachbarstadt gibt es eine absolute Mehrheit einer großen Volkspartei. Die Entwicklung der beiden Städte innerhalb der fünf Jahre geht erheblich auseinander. Während sich die eine Stadt mit vielen Fraktionen mitunter um Kleinstthemen fünfmal

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

im Kreis gedreht, Entscheidung vertagt, verschoben und Verwaltung noch einmal beauftragt hat, Prüfungen vorzunehmen, ist in der Nachbarstadt – das ist jetzt ein erheblicher Gegensatz – die Entscheidung einfach getragen und umgesetzt worden. Das kann man innerhalb von fünf Jahren in der Entwicklung einer Stadt sehr deutlich spüren.

Zu dem zeitlichen Aspekt der Verantwortlichen. Wenn sie mit vier Fraktionen gemeinsame Anträge formulieren müssen, streiten sie sich mitunter um einzelne Wörter in einem Antrag. Es ist nicht so, als wenn sie sich alle irrsinnig mögen, aber am Ende des Tages müssen sie die Position in der Mehrheitsfindung ihrer jeweiligen Fraktion mitteilen, und dann müssen sie das Ganze im Nachgang in der Öffentlichkeit vertreten. Auch da ringen sie mitunter um jedes einzelne Wort.

Was will ich damit sagen? Das bedeutet für die Verantwortlichen, die diese Entscheidung vorbereiten und treffen müssen, sehr viel Zeitaufwand. Ich würde schätzen, dass die Verantwortlichen in den Fraktionen auch in mittleren Konstellationen, also in Mittelstädten, einen wöchentlichen Aufwand von 20 bis 25 Stunden haben, wenn es um zentrale Entscheidungen geht. Ob das noch Ehrenamt ist, wie es der Landesgesetzgeber vorsieht, muss jeder für sich bewerten. Ich persönlich sage: Die Grenze ist an der Stelle überschritten. Das mag nicht für jedes einzelne Ratsmitglied gelten, das vielleicht kommt und in einer Rats- oder Ausschusssitzung ist, aber am Ende des Tages müssen die Entscheidungen vorbereitet, getroffen und gegenüber der Bevölkerung vertreten und erklärt werden. Das schaffen sie nicht mit zwei Stunden Ratsarbeit in einer Woche. Das funktioniert bei solchen Konstellationen nicht mehr.

**Kerstin Heidler (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW):** Herr Flüshöh und Herr Wilke haben schon viel aufgegriffen. Doch ich möchte trotzdem noch ein paar Anmerkungen machen.

Herr Dahm fragte nach Alternativen. Die Argumente sind auch schon genannt worden. Je kleiner ich den Rat mache, desto eher habe ich natürlich das Problem, dass ich Ratsmitglieder mit mehr Zuständigkeiten ausstatte. Wenn ich den Rat beispielsweise auf sieben Ratsmitglieder verkleinere, habe ich am Ende eine faktische Auflösung der Räte. Ich denke, von daher ist das keine Alternative.

Auch die Frage, ob Rederechte ausreichen, um möglicherweise eine Sperrklausel zu umgehen, ist meiner Meinung nach auch keine Alternative. Denn ich muss einem einzelnen Ratsmitglied auch Rechte zugestehen. Ansonsten wäre es – wie Herr Wilke sagte – ein Ratsmitglied zweiter Klasse. Ich würde es Beisitzer nennen. Das kann nicht Sinn der kommunalen Demokratie sein.

Ich finde, zur Frage der Funktionsfähigkeit haben Herr Roland und Herr Flüshöh gerade gute Beispiele gebracht, wo die Funktionsfähigkeit zumindest fast nicht mehr gegeben ist. Ich sage, es ist fünf vor zwölf. Das sind die ersten Beispiele, und es wird sicherlich noch zahlreiche andere und schlimmere Beispiele geben, wo es am Ende zu überhaupt keinen Entscheidungen mehr kommt – wie Herr Flüshöh gerade darstellt hat –, aber auch die Entwicklung in einer Stadt gehemmt wird. Das sind Probleme, die

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

man faktisch erst einmal so nicht sehen kann, weil Sitzungszeiten vielleicht möglich sind. Aber wenn eine Entwicklung gehemmt wird, dann ist es auch schon nah an der Funktionsunfähigkeit.

Mit Funktionsfähigkeit oder -unfähigkeit verbunden ist auch die Frage, ob das Ehrenamt an sich noch funktionsfähig ist. Da haben wir vorhin schon – Frau dos Santos Herrmann stellte darauf ab – viele Argumente gehört. Die Frage der Sitzungszeiten hat Herr Prof. Bogumil in seinem Gutachten schon erläutert. Es ist tatsächlich so, dass die Sitzungszeiten zunehmen. Herr Oberbürgermeister Sierau aus Dortmund hat in seiner Stellungnahme das Beispiel gegeben, dass in einer Sitzung über hundert Anfragen gestellt wurden, was natürlich nicht nur die Ehrenamtler bindet, sondern auch die Verwaltung.

Wir haben im Moment das Problem, dass die Verwaltungen sehr viele Punkte gleichzeitig abarbeiten müssen, seien es Flüchtlingsproblematik oder das kommunale Investitionspaket. Wenn dann noch Detailfragen zu Einzelpunkten beantwortet werden müssen, bei denen am Ende offensichtlich ist, dass sie eher provokativ sind oder nur Stimmungsmache sein sollen, macht es die ganze Geschichte nicht einfacher.

Die Große Koalition ist schon mehrfach angesprochen worden. Ich glaube, von Herrn Gebel ist angesprochen worden, Ausschüsse auch für Ein-Personen-Fraktionen zugänglich zu machen. Dann kommen wir wieder zu dem Punkt, dass wir Ausschüsse haben, die den Räten entsprechen. Das kann aber auch nicht Sinn der Sache sein. Wir haben entweder einen Ausschuss, der dem Rat entspricht – dann kann es der Rat auch selbst machen, was die Sitzungszeiten erheblich anheben würde – oder wir haben Ausschüsse, die so groß sind, was aber wieder deutlichen Mehraufwand für das einzelne Ratsmitglied bedeutet.

Noch zu dem Rekrutierungsproblem. Wir werden sicherlich irgendwie Leute aufstellen können, aber die Frage ist, ob das noch repräsentativ für die Bevölkerung ist. Wenn wir von Sitzungszeiten reden, die in Düsseldorf vielleicht um 20 Uhr enden, muss man aber auch beachten, wann die Sitzungen anfangen. Wenn Sitzungen in Düsseldorf um neun Uhr beginnen und um 20 Uhr enden, ist das eine enorm lange Zeit. Und das machen Leute neben dem Beruf. Ich kenne viele Beispiele, in denen Ratsmitglieder, die Probleme mit der Freistellung haben oder berufliche Nachteile in Kauf nehmen müssen, bei uns anfragen. Das führt dazu, dass viele Ratsmitglieder nicht mehr kandidieren oder jüngere berufstätige Menschen diese Benachteiligung nicht in Kauf nehmen möchten. Dann haben wir am Ende aufgrund des hohen Aufwands einen Stadtrat, der größtenteils aus Senioren, möglicherweise noch Selbstständigen besteht. Das kann nicht Sinn der ehrenamtlich strukturierten Räte sein.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Von den Wissenschaftlern sind gezielt Herr Bogumil, Herr Decker und Herr Gusy angesprochen worden. Ich frage zur Sicherheit noch, ob es weitere Äußerungen geben soll. – Die sind auch schon signalisiert worden.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht, Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Herr Mostofizadeh, es geht bei Sachverständigen typischerweise gerade nicht darum, dass sie ihre Meinung sagen oder gar ein Bekenntnis abliefern. Ich wäre hier völlig falsch verstanden, wenn ich sozusagen der Kämpfer für die Einzelmandatäre wäre. Ihnen ist doch nicht damit gedient, dass wir Ihnen auf die Schultern klopfen und Sie loben, und Sie rennen dann in Karlsruhe wegen einer mangelhaften Begründung vor die Wand. Deswegen ist unsere Aufgabe, Ihnen diese Maßstäbe vor Augen zu führen, und Sie müssen dann politisch entscheiden, welches Risiko Sie gehen. So würde ich das verstehen.

Die Schwierigkeiten des kommunalen Mandats, insbesondere in Sachen Ehrenamtlichkeit, sind hier sehr eindrücklich vor Augen geführt worden. Ich frage noch einmal alle Beteiligten: Sind die Schwierigkeiten der Ratsarbeit, von denen wir hier lange gehört haben, gerade durch die Einzelmandate ausgelöst, und ist es belegbar? Oder ist nicht ganz vieles von dem, was hier in der letzten halben Stunde gesagt worden ist, im Grunde ein Votum für das Mehrheitswahlrecht, damit entweder die einen oder die anderen durchregieren können? Oder richtet sich nicht das, was Herr Bürgermeister Roland gesagt hat, gegen die Linken? Die werden als Fraktion in seinem Rat aber sowieso drin sein. Oder das Bürgerbegehren, das so störend ist, steht auch an anderer Stelle.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Hat keiner gesagt!)

– Das wurde hier in einen Zusammenhang über die Erschwernisse der Ratsarbeit angeführt.

Da müssen Sie sauber absichten. Können Sie belegen, dass es gerade die Einzelmandate sind? Nur dann kommen Sie über die Hürde.

Eine konkrete Frage war: Ist die Zweidrittelmehrheit zur Bewertung dieser Fragen irrelevant? Nein, natürlich nicht. Die Zweidrittelmehrheit kann sehr viel. Aber es ist eine Zweidrittelmehrheit des Landes im Bundesstaat. Das ändert sozusagen das Koordinatensystem. Sie müssen sich eben am Bundesrecht festhalten lassen und – wie gesagt – ist das beim Wahlrecht mit guten Gründen so eine Sache.

Ich will es an einem Beispiel darstellen. Sie könnten als Landtag von Nordrhein-Westfalen selbst mit hundert Prozent nicht ein Grundrecht der Bundesverfassung abschaffen. Das kann der Bundestag aber sehr wohl. Es ist auf Bundesebene aber deshalb komplizierter; es müsste auch noch im Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit abgesegnet werden.

Insofern ist die Verfassungsänderung auf Landesebene noch einmal ein anderes Instrument als auf Bundesebene, weil sie dort nochmals rückgebunden ist in die Bundesstaatlichkeit. Von daher mache ich eher mehr Fragezeichen als Ausrufezeichen.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke, Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Ich bin von Herrn Mostofizadeh und von Herrn

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Höne gefragt worden. Sonst käme ich jetzt fast zwei Stunden nach dem von Ihnen avisierten Beginn der Mittagspause nicht auf die Idee, noch etwas zu sagen.

Herr Mostofizadeh, Kollege Wißmann hat es bereits gesagt. Es geht jetzt nicht darum – manchmal hat man das Gefühl –, dass wir hier ein therapeutisches Gespräch führen und uns Sorgen anhören, sondern Sie wollten unsere Expertise. Ich halte persönlich das, was hier auf dem Tisch liegt, wenn es noch Missverständnisse geben sollte, für verfassungswidrig, wenn Sie das so machen. Das verstößt gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

Zweitens. Es kommt nicht darauf an. Es ist natürlich viel für alles, was Sie hier entscheiden. Wenn Sie im verfassungsändernden Verfahren sind und eine Zweidrittelmehrheit haben, können Sie ganz andere Dinge machen. Es spielt für diese Frage aus den Gründen, die Herr Wißmann angesprochen hat, keine Rolle.

Ich meine auch, wir müssen das sagen. Denn durch den Versuch, den Sie jetzt anstellen und der unseres Erachtens zum Scheitern verurteilt ist, vertun Sie Zeit, die Sie zur Lösung dieser Probleme mit anderen Mitteln sonst hätten. Es läuft doch darauf hinaus: Sie verabschieden das jetzt, damit ist für diese Legislaturperiode die Klappe zu, und die Damen und Herren können mit ihren Sorgen nach der nächsten Landtagswahl noch einmal kommen.

Zu den Fragen von Herrn Höne.

Funktionsfähigkeit. Es gibt den Rechtsbegriff der Funktionsfähigkeit mit einer etwas anderen Formulierung in der Gemeindeordnung. Da kann nämlich, wenn das gar nicht funktioniert, die Kommunalaufsicht den Rat auflösen. Das ist in Nordrhein-Westfalen noch nie passiert. Das ist hier aber wohl auch nicht gemeint. So verstehen nach meiner Einschätzung die Verfassungsgerichte das nicht. Wenn wir in einer nennenswerten Anzahl – es muss sicher nicht eine Mehrheit sein; bei unseren 400 Gemeinden würde ich sagen, 30 Gemeinden – ernste Probleme haben, dann ist der Zustand meines Erachtens erreicht. Doch nachdem, was hier gesagt worden ist, ist das nicht so, sondern wir haben Erschwernisse. Wenn man es über die Länge der Zeit betrachtet, sind das auch Dinge, die es ohne die Sperrklausel zu einem guten Teil auch gegeben hätte.

Sie hatten noch nach Alternativen gefragt. Da gibt es qualitative Mittel. Man kann die ganze Diskussion über den Haushalt außerordentlich vereinfachen, wenn man eine Kommunalaufsicht hat, die nur das geltende Recht wirklich durchsetzt. Das geschieht in weiten Bereichen in Nordrhein-Westfalen nicht. Darüber brauchen wir nicht zu reden, die Probleme kennen wir alle. Aus unterschiedlichsten Gründen ist es denen auch gar nicht unbedingt vorzuwerfen. Es liegt an der Manpower, es liegt an der politischen Rückendeckung und an allem Möglichen. Nur wenn für alle, die einem Rat reden, klar ist, es geht bis hierhin und nicht weiter, dann läuft die Willensbildung anders, als wenn man – der Rat der Stadt Münster ist ein wunderbares Beispiel – sich über Jahre mit den zweistelligen „Miesen“, die eigentlich nicht zulässig sind, vor allen Dingen in ihrer Refinanzierung, durchhangeln kann.

Kumulieren und Panschieren ist schon x-mal genannt worden, auch beim Ehrenamt. Wenn das so ist, wie es hier beschrieben wird, es hindert Sie doch niemand, etwa dem

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Münchener Vorbild zu folgen. Ich sehe nicht, dass das verfassungswidrig sein sollte. Sie müssen eben die Gemeindeordnung ändern. Ja und? Machen Sie es.

Das Problem ist, es wird permanent über Dinge geklagt, die man ganz leicht ändern kann, man muss es nur wollen. Ich gebe zu, es ist vielleicht politisch nicht so einfach. Aber ist das ein Argument? Man kann natürlich auch quantitativ etwas tun. Man kann den Bürgermeister stärken und nicht so viel selbst machen; dann hat der auch die Verantwortung. Man kann die Ausschüsse kleiner machen. Wenn es daran liegt, dass dort zu viele Leute reden, kann man das beherrschen. Doch hier ist es immer etwas schwankend. Einerseits wird gesagt, die reden, und die reden nur dummes Zeug, wenn aber andererseits einer sagt, man solle sie doch über die Redezeit weniger reden lassen, wird gesagt, das ist undemokratisch.

Ich kenne das aus anderen Debatten, etwa im Haushaltsrecht, wo alle kein Geld haben, aber keiner es den Bürgern wegnehmen will, was jederzeit möglich wäre. Da verläuft die Diskussion so ähnlich. Das führt zu nichts. Es gibt noch eine Reihe anderer Möglichkeiten, worauf wir hingewiesen haben.

Ich will nicht schließen, ohne zu sagen: Das mit dem Vollsortimeter von einem Grünen hat mir wunderbar gefallen.

**Prof. Dr. Urs Kramer (Sprecher des Instituts für Rechtsdidaktik, Universität Passau):** Zwei minimale Ergänzungen möchte ich noch anbringen. Von Frau Müller-Witt wurde gefragt, ob der Unterschied Nord-Süd wirklich so besteht. Ich glaube, Sie unterschätzen immer ein bisschen, was die bayerischen Gemeinderäte dürfen. Das ist ziemlich vergleichbar. Auch dort gibt es eine Allzuständigkeit. Das ist dort nicht anders. Ich glaube, da kann man schon vergleichen, ohne dass es Äpfel und Birnen sind. Wenn die Münchener so viel Geld haben, dass sie ihren Gemeinderäten eine so hohe Entschädigung zahlen, gilt: Das können Sie auch, wenn Sie das wollen. Ob das in Ordnung oder sinnvoll ist, ist eine andere Frage, doch möglich ist es.

Vielleicht noch eine Bemerkung, weil gerade das Stichwort Kommunalaufsicht fiel. Sicherlich gab es keine Fälle, in denen jede Kommunalaufsicht den Gemeinderat komplett entmachten musste, weil nichts mehr ging. Aber es wäre ein gutes Argument, wenn Sie Fälle benennen könnten, in denen der Gemeinderat irgendetwas nicht machen konnte und die Kommunalaufsicht entscheiden musste. Doch das lese ich im Gesetzentwurf bisher nicht. Dann bringen Sie die Fälle doch. Das wären gute Argumente für eine zumindest erhebliche Funktionsstörung, wo ein anderes Organ eingreifen musste.

**Prof. Dr. Christoph Gusy, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld):** Ich bin gefragt worden, ob ich den Entwurf für verfassungsgemäß hielte. Ich hätte mich da wohlweislich zurückgehalten. In meiner Antwort auf die Frage von Herrn Körfges hatte ich – glaube ich – sehr zum Ausdruck gebracht, wenn der Entwurf noch nicht verfassungsgemäß ist, kann er durch das, was wir hier heute leisten, sozusagen auf ein verfassungsgemäßes Niveau gebracht werden.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Ich bin nach wie vor der Auffassung, wir sind hier in einer Situation, dass ein solches breites Maß an Informationen zu der tatsächlichen Lage, wie sie ist, hier versammelt ist, dass man sagen kann: Herr Bogumil hatte Recht, es stimmt, was er festgestellt hat, und wir können auf dieser Basis nun wirklich handeln. Das ist nicht nur die Meinung von Herrn Bogumil und einigen seiner Bürgermeisterfreunde.

Die Folge in dem Zusammenhang. Wir können an der Stelle sagen: Jawohl, der Entwurf ist dann so begründet, wie es zu begründen ist. Ich weiß, die überragende Kapazität des Kollegen Oebbecke, der ohne Zweifel der führende Kommunalrechtler in Nordrhein-Westfalen ist, steht dagegen. Ich meine allerdings, dass diese verfassungsrechtliche Frage in diesem Fall anders zu beantworten ist, als er das sieht. Aber damit leben Sie ohnehin. Dafür haben Sie nicht nur einen Juristen eingeladen, sondern sogar mehrere.

In dem Zusammenhang will ich noch kurz etwas erwähnen. Das eine ist im Hinblick auf das Kleingedruckte in der Äußerung von Herrn Oebbecke. In gewisser Weise hat er damit natürlich völlig Recht, eine Sperrklausel ist kein Allheilmittel für alle Probleme der Kommunen und der kommunalen Willensbildung. Das ist ein komplexeres Problem. Ich hatte vorhin darauf hingewiesen. Manche der Fragen, die er anspricht, mögen durchaus berechtigt sein. Das wird man sehen müssen. Aber das löst nicht die Fragen, um die es heute geht. Insoweit ist es sicherlich wichtig, hat allerdings für die Beurteilung dieses Gesetzentwurfs hier meines Erachtens keine Bedeutung.

Einen Punkt will ich noch ansprechen, weil der hier möglicherweise ein bisschen unter den Tisch gefallen ist, nämlich die Frage nach 2,5 % und nicht 3 %, 4 % oder 5 %. Die Erörterungen, die Statistiken usw. zeigen, es ist letztlich ein Problem in Nordrhein-Westfalen, insbesondere der großen Kommunen. Wenn man sich die kleinen Kommunen anschaut. Bad Salzuflen in allen Ehren, das mag sein. Aber dort sind die Verhältnisse bei Weitem noch nicht so sehr angekränkt wie in einigen der größeren Gemeinden.

Ich neige dazu zu sagen: Wo die Probleme größer sind, muss man eher eingreifen. Umgekehrt: Wo die Probleme kleiner sind, muss man auch nicht zwingend eine Sperrklausel machen. Sie lässt sich besser in den großen Gemeinden beginnen als in den kleinen. Bei einer Sperrklausel von drei und mehr Prozent greift es schon sehr weit bis in die kleinen Gemeinden hinein, auch in die, die von den Problemen möglicherweise deutlich weniger betroffen werden. Das würde ich mir genau überlegen. Von daher halte ich 2,5 % geradezu für den Stein der Weisen, tatsächlich eine Situation, wo man sagen muss, auf ein Problem wird angemessen reagiert. Von daher würde ich meinen, 2,5 % ist in diesem Zusammenhang das, worüber man ernsthaft reden sollte und was sich hier meines Erachtens sehr gut rechtfertigen lässt.

**Prof. Dr. Frank Decker (Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn:** Herr Mostofizadeh hatte zwei Fragen gestellt, zum einen, ob die Mehrheitsbildung dadurch erschwert wird, dass Konsolidierungs-, Sparentscheidungen getroffen werden müssen. Natürlich, aber das ist ein

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

wechselseitiger Prozess. Dass das Parteiensystem immer pluraler, immer fragmentierter wird, hängt natürlich damit zusammen, dass das Regieren heute nicht mehr automatisch politische Zufriedenheit produziert. Auf der anderen Seite erschwert diese Fragmentierung das Regieren. Insoweit müssen wir hier immer auch sehen, wo die eigentlichen Ursachen sind, sodass wir nicht in die Situation kommen zu glauben, dass wir, wenn wir da an irgendwelchen institutionellen Stellschrauben drehen, damit die grundsätzlichen Probleme beheben.

Das gilt auch für die zweite Frage nach den Rekrutierungsproblemen. Natürlich kann man hier durch intelligente Vorschläge, auch in der Satzung, was die Zeiten angeht, das Problem etwas lindern. Doch das Problem als solches ist doch dadurch angezeigt, dass die Parteien, die direkt die Leute für die Kommunalpolitik rekrutieren, heute nicht mehr attraktiv sind. Politische Partizipation generell ist nicht zurückgegangen, aber sie fließt nicht mehr in die Kanäle politischer Parteien, sondern sie verlagert sich in andere Kanäle. Darauf müssen Antworten gegeben werden. Das können wir nicht mit Satzungsänderung. Das hat allenfalls einen lindernden Effekt.

Herr Höne, auch bei der Frage von Ihnen zur Funktionsunfähigkeit ist es so ähnlich. Ich habe sowieso Probleme damit, denn Funktionsfähigkeit betrachte ich als ein Kontinuum. Da geht es nicht um absolute Funktionsstörungen. Das Problem liegt zunächst einmal darin, dass die kommunalen Regierungssysteme anders als die Regierungssysteme in Bund und Ländern ein potenzielles Problem mit Regierungsblockaden haben, zum einen durch das Verhältnis von Bürgermeister und Rat, wenn es da unterschiedliche Mehrheitskonstellationen gibt, zum anderen durch die Mehrheitsverhältnisse im Rat selbst. Im parlamentarischen System wird das Problem gelöst, dass dann Neuwahlen herbeigeführt werden. Herr Oebbeke hat dankenswerterweise auf diesen Passus hingewiesen, dass es theoretisch auch möglich ist. Aber normalerweise sind die Räte zum Regieren verdammt, das heißt, sie müssen mit diesen Mehrheitsverhältnissen leben so, wie sie sind.

Ich glaube, das ist jetzt der Zusammenhang mit der Fünfprozentklausel. Es geht tatsächlich um die Frage der Koalitions- und der Mehrheitsbildung. Auch für die kommunalen Regierungssysteme – das habe ich heute noch einmal eindrucksvoll bestätigt gefunden durch die Einlassung der Vertreter aus der politischen Praxis – gerade in den Großstädten ist es notwendig und sinnvoll, festgefügte Koalitionen zu bilden. Das erleichtert im Grunde – ich verwende den Begriff des Regierens jetzt auch für die kommunale Ebene – das Regieren. Die Möglichkeit, solche festgefügte Koalitionen zu bilden, hängt sehr stark vom Wahlsystem ab, weil das Wahlsystem eben auch über die Fragmentierung der Räte mit entscheidet.

Mit Blick auf eine Verbesserung dieser Koalitionsfähigkeit, dass man also Zweier-Koalitionen bilden kann statt möglicherweise – wie Sie es gesagt haben – möglicherweise Vierer-Koalitionen, die auch nicht verlässlich sind und wechseln, wäre eine moderate Sperrklausel ein Beitrag, aber auch keine Lösung. Wir reden von 2,5 % oder 3 %.

Da sind wir bei der Frage der Satzungsänderung. Ich glaube, da ist das Problem, dass man hier die Dinge miteinander vermischt nach dem Motto „Milderes Mittel“. Es hindert Sie doch heute schon nichts daran, die Satzungen so auszugestalten, dass die Gefahr

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

der Obstruktionen gemildert wird. Aber diese Gefahr ist doch auch in einem Wahlsystem mit einer 2,5-Prozent-Sperrklausel gegeben, die doch relativ leicht überwunden werden kann. Insoweit wird vielleicht von den Befürwortern zu viel Hoffnung in eine solche Reform gelegt, als ob dadurch die Regierungsprobleme nennenswert verbessert werden können. Aber das scheint mir plausibler, weil es zumindest ein kleiner Beitrag ist, als es bei dem bestehenden Zustand, gar keine Sperrklausel, zu belassen.

Wenn man schon im Zusammenhang des Wahlsystems nach dem milderen Mittel fragt, sollte man auch auf der Ebene des Wahlsystems verbleiben und es nicht mit anderen Fragen vermischen, zum Beispiel die Frage der Parlamentsgröße, der Größe der Räte und der Ausschüsse. Sie haben das eben im Zusammenhang mit Ausgleichsmandaten angesprochen. Ich wundere mich immer darüber, warum die Größe von Parlamenten eine Variable sein soll. Der Gesetzgeber oder der Verfassungsgeber denkt sich doch etwas dabei, warum der nordrhein-westfälische Landtag soundso viel Abgeordnete aufweisen soll, und als Funktion des Wahlrechts weist er dann 50 Abgeordnete mehr auf. Das ist doch keine sinnvolle Lösung. Darüber muss unabhängig vom Wahlrecht entschieden werden.

Das einzige plausible mildere Mittel im Zusammenhang einer Sperrklausel wäre tatsächlich eine Ersatzstimme mit Blick auf die Erfolgswertgleichheit. Das ist eine Diskussion, die langsam in Deutschland Fahrt aufnimmt. Ich glaube, die Piratenpartei hat das in Schleswig-Holstein sogar auf die Agenda gebracht. Also wenn, müsste man darüber reden, dafür ist die Zeit allerdings noch nicht reif. Aber man sollte jetzt nicht diese verschiedenen institutionellen Baustellen ohne Not zu sehr mit dem Wahlrecht vermengen.

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr Universität Bochum):** Ich möchte gern zu drei Punkten etwas sagen.

Zum einen zu der Frage, die es mehrfach gab, Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und anderen kommunalpolitischen Systemen. Das kam verschiedentlich auch in den Begründungen von Herrn Wißmann und Herrn Kramer vor, die beide argumentierten, dass es da keine signifikanten Unterschiede gibt bzw. sich auf Entscheidungen des Verfassungsrechts beriefen, die keine gesehen haben.

Auf den ersten Blick haben sich in den 90er-Jahren die Kommunalverfassungen angegliedert. Vorher hatten wir vier Systeme; da hatten wir ganz klare Unterscheidungen. Diese Kategorien finden Sie auch nirgendwo mehr. Wir sind in den 90er-Jahren formal alle in Richtung süddeutsche Ratsverfassung gegangen. Denn wir haben alle kommunale Referenten und überall die Direktwahl des Bürger- und Oberbürgermeisters eingeführt. Wir haben in verschiedensten – jahrzehntelang würde ich sagen – empirischen Forschungen aber nachweisen können, auch unter Zugrundelegung der Auswertung der unterschiedlichen institutionellen Regelungen, dass nichtsdestotrotz auch die kommunalverfassungsrechtliche Ausgangslage nicht einheitlich ist in diesem Cluster eigentlich süddeutscher Ratsverfassung, sondern es ganz erhebliche Unterschiede gibt.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Ich will Ihnen wenige Beispiele dazu nennen. In Baden-Württemberg und in Bayern ist man Bürgermeister acht bis zwölf Jahre. Sie können ihn nicht abwählen. Der Bürgermeister bestimmt, wer Beigeordneter wird. Sie dürfen es nicht gegen ihn machen. Er hat ein alleiniges – das haben wir hier jetzt auch – Organisationsrecht. Wir haben unterschiedliche Systeme von Kumulieren und Panschieren. In Baden-Württemberg haben Sie so viele Stimmen wie im Gemeindeparlament sind. In Hessen ist das auch eingeführt. Wir haben andere Systeme, wo Sie die Dreistimmenregelung haben.

Wir haben das hier nicht. Wir haben unterschiedliche Regelungen bei den Beigeordneten, unterschiedliche Kompetenzen in der Organisationshoheit des Bürgermeisters etc. Wir haben unterschiedliche Regelungen zu kommunalen Referenten. Ich kenne außer der von mir und Herrn Holtkamp vorgeschlagenen neuen Systematik, dass wir diese unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Systeme sortieren, ganz grob, an den Idealtypen, eher konkurrenzdemokratische und eher konkordanzdemokratische Systeme. Ich kenne keine andere Systematik. Das haben wir mehrfach empirisch nachgewiesen mit unterschiedlichen Indikatoren. Da können Sie ganz grob sagen: Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, die ganzen ostdeutschen Länder sind eher stärker konkordanzdemokratisch organisiert, auch stärker vom Kommunalrecht her. Nordrhein-Westfalen und Saarland sind stärker konkurrenzdemokratisch organisiert. Hessen ist ein bisschen näher dran. Niedersachsen hat ein bisschen eine Zwitterposition; die haben viel stärker Kommunalreformen in das süddeutsche Verfassungssystem genommen.

Man muss genau hinschauen. In den Details stecken deutliche Unterschiede. Sie haben auch nicht nur mit dem Verfassungsrecht zu tun, sondern sie haben auch wesentlich mit der Gemeindestruktur zu tun. Schon immer hat die Größe der Gemeinde einen wesentlichen Einfluss darauf, ob ich konkordanz- oder konkurrenzdemokratische Systeme habe. Es ist ein ganz altes Argument. Gerhard Lehmsbruch hat früher einmal gesagt: Parteien braucht man da, wo die Bürger sich nicht mehr kennen. Da, wo ich die Vertreter nicht mehr kenne, muss die Willensbildung irgendwie organisiert werden. Wir haben niemanden anderen als Parteien, und damit der Bürger weiß, was er will, kennt er wenigstens das Parteiprogramm, wenn er die Personen nicht kennt. Das heißt, ab einer bestimmten Größe werden Parteien wichtiger. Wenn Parteien wichtiger werden, wird auch Parteienwettbewerb wichtiger.

Jetzt sagen Sie, natürlich gibt es auch große Städte in Baden-Württemberg. Das weiß ich. Aber da mischt sich wiederum das andere Verfassungsrecht und führt in der Konsequenz zu anderen Entscheidungsprozessen. Damit hängen auch andere Belohnungssysteme zusammen. Die Belohnungssysteme in Stuttgart, in Frankfurt, in München sind so. Die haben ein anderes System. Da bekommen die Stadtverordneten 2.500 €. Dafür gibt es kaum Fraktionsgeschäftsstellenzuschüsse.

In Nordrhein-Westfalen ist ein ganz anderes System. Gecancelte Aufwandsentschädigungen für Ratsmitglieder, richtig viel Geld für Fraktionsgeschäftsstellen. Das ist ein stärker konkordanzdemokratisches System, in dem man sagt, wir möchten stärker in diesen Strukturen der Konkurrenzdemokratie arbeiten. In der Konkordanzdemokratie

---

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

stärke ich den einzelnen Abgeordneten und Sorge über Kumulieren und Panschieren dafür, dass er unabhängiger von Parteien wird.

Ich will nicht sagen, was subjektiv meine Vorliebe ist. Ich bin kein völlig Bekennender der reinen Konkurrenzdemokratie, überhaupt nicht. Aber wir müssen jetzt die Ausgangssituation zur Kenntnis nehmen, und da haben wir hier ein stärker konkurrenzdemokratisches System, und in dem kann ich nicht wahllos irgendwelche Strukturen ändern. Ich kann auch nicht die 50-jährige Tradition nicht von heute auf morgen ändern. Dass in Baden-Württemberg Kumulieren und Panschieren funktioniert mit so vielen Stimmen wie man im Rat hat, hat damit zu tun, dass sie es 50 Jahre geübt haben, dass sie nichts anderes kennen. Deswegen machen es die anderen Bundesländer es nicht so radikal. Es ist nicht so einfach, solche Systeme einzuführen.

Kurz und gut: Das ist ein wesentliches Argument, warum man sagen muss, wer auch immer wer das prüft, Landesverfassungs- oder Bundesverfassungsgericht: Es gibt kein einheitliches kommunalpolitisches System in Deutschland. Die Besonderheiten von Nordrhein-Westfalen sind zu berücksichtigen. Was im Urteil des Bundesverfassungsgerichts ursprünglich auch immer drin war, es müssen die Besonderheiten geprüft werden. Deswegen ist es ein ganz wesentlicher Punkt.

Jetzt können wir uns – das ist der zweite große Punkt – empirisch anschauen, ob wir genug Hinweise haben, dass das Nichtvorhandensein der Sperrklausel zu – dann wird es schwierig – Funktionsunfähigkeit, zu erheblicher Funktionsstörung usw. führt. Es wird deshalb schwierig, weil die heute versammelten Juristen – das spricht nicht gegen sie, sondern der rechtliche Zustand ist schwierig zu bewerten – uns sehr unterschiedliche Antworten darauf geben. Der eine sagt, ihr müsst Funktionsunfähigkeit nicht so genau prüfen, weil es nicht der Maßstab ist. Die anderen sagen, ihr müsst es genauso prüfen, wie es früher beim Landesverfassungsgericht war. Der Dritte sagt, es ist irgendetwas dazwischen. Der eine sagt, wir müssen es am Landesrecht messen, der andere sagt, am Bundesrecht. Kurz und gut: Sie sind sich da nicht einig.

Wie soll der Landtag in dieser Situation agieren? Was ist unser festes Kriterium? Wenn ich auf meine empirische Studie eingehe, dann habe ich natürlich nicht flächendeckend für das ganze Land alles, was man in den letzten Jahren ausgewertet hat. Es ist eine Bestandsaufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt, die befristet war, mit gewissen Möglichkeiten etwas zu machen und die man noch nicht gemacht hat.

In dieser empirischen Studie haben wir drei Quellen genutzt. Wir haben – was sehr gut verfügbar war – die Wahlstatistiken der letzten 20 Jahre im Detail ausgewertet. Aus dieser ganzen Wahlstatistik konnten wir feststellen, dass es zu einer erheblichen Zersplitterung und Fragmentierung gekommen ist. Das ist relativ eindeutig. Wir haben begrenzt – so viele Zeitkapazitäten hatten wir nicht – aus Ratsinformationssystemen Sitzungsdauern von Ratsperioden herausgesucht. Da ist der empirische Stand, dass es darauf ankommt. Wir haben nämlich eine wesentliche Unterscheidung gemacht. Bei all diesen Reden, bei diesen Beispielen sagt irgendeiner, bei ihm sei es so schrecklich, und der andere sagt, bei ihm sei es nicht so schrecklich. Das stimmt. Es gibt drei Typen.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Wir haben aus dem Portfolio der Mittel- und Großstädte drei Muster gemacht: Städte, die sehr stark fragmentiert sind, Städte, die durchschnittlich fragmentiert sind und Städte, die nicht so fragmentiert sind. Die Ergebnisse auf all die Fragen, die wir hier haben, sind sehr unterschiedlich. In den Städten, wo es sehr fragmentiert ist, ist die Sitzungsdauer doppelt so lange als durchschnittlich in den Städten, wo es nicht fragmentiert ist. Dort gibt es wesentlich mehr Anträge und sind die Haushaltssitzungen deutlich länger als in denen, wo es nicht fragmentiert ist, das heißt, in dieser Drittelkategorie besonders fragmentiert. Das sind nicht alle Großstädte, es sind auch Mittelstädte, in denen ist es besonders schwierig ist. Sie haben gesagt, 30 bis 40 Kommunen würden reichen. Es ist eine nennenswerte Zahl, wo es erheblich fragmentiert ist.

Natürlich könnte man – da haben Sie von Demokratie e. V. Recht – auch noch weitere Daten haben. Ich wäre übrigens überhaupt nicht pessimistisch, wie die ausgehen. Ich glaube, dass Sie aufgrund dessen, was ich dargestellt habe und was Sie an zahlreichen Rückmeldungen aus Kommunen bekommen, hinreichend Gründe haben zu sagen: Das ist die Begründung, und wir machen das jetzt. Man könnte jederzeit noch einmal nachlegen. Man könnte auch, was ich gar nicht empirisch spitz angeschaut und wozu ich viel gehört habe, schauen: Wie verändern sich die Ausschusssitzungen? Das haben wir hier nicht drin gehabt, weil wir nicht die Zeitkapazitäten hatten. Das geht aber heute mit dem Ratsinformationssystem. Solche Dinge könnte man relativ zeitnah erheben und mit anderen vergleichen. Meine Vermutung wäre, in den überdurchschnittlich fragmentierten Städten ist die Ausschusstätigkeit dramatisch angewachsen.

Ähnliche Fragen ergeben sich zur Ehrenamtlichkeit. Wir haben ältere Studien, wo wir schon damals nachgefragt haben, wie viele Zeitkapazitäten es in anderen Kontexten gab, empirische Studien in unterschiedlichen Räten in Nordrhein-Westfalen, aber auch in anderen Bundesländern: Wie viel Zeitkapazitäten braucht ein Stadtverordneter für die Verrichtung seiner Tätigkeiten? Dort gab es einen signifikanten Unterschied. In Nordrhein-Westfalen waren die Zeitkapazitäten, die man durchschnittlich macht, höher als in Baden-Württemberg, das heißt, hier wird mehr Zeit im Kommunalmandat verbraucht als in anderen. Deshalb gibt es bestimmte systematische Ursachen.

Jetzt hat man Daten von vor acht bis zehn Jahren. Man könnte das aktualisieren und sehen, dass es gestiegen ist. Da kommen wir zu der Frage: Was ist Einfluss der Sperrklausel und was nicht? Es gibt Elemente, wo ich direkt sagen kann, das ist ausschließlich Effekt der Sperrklausel, aber nicht ausschließlich. Da verschärft sich das. Die Zersplitterung ist nicht nur ausschließlich bedingt durch die Sperrklausel, sie wird aber massiv forciert. Natürlich ist die Zersplitterung der Parteienlandschaft auch ein gesamtgesellschaftlicher Trend, weil wir das auch auf der Bundesebene sehen. Die Schwierigkeiten der Ehrenamtlichkeit sind nicht erst da, weil wir keine Sperrklausel haben – die gibt es schon immer –, sie potenzieren sich damit nur dramatisch.

Deswegen ist eine Gesamtbetrachtung dieser Frage nie nur an einem Merkmal zu messen, sondern die Zusammenschau aller Merkmale bringt ein sehr kritisches Bild über die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen in den Mittel- und Großstädten in Nordrhein-Westfalen insgesamt. Wenn Sie jetzt feinfühlig sagen, an jedem einzelnen Merkmal muss ich nachweisen, dann kann ich Ihnen sagen, dass wir das nicht

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

können. Aber in der Gesamtschau unter Berücksichtigung der Städte, wo es besonders fragmentiert ist, kann man das nachweisen.

Wenn es hilfreich ist, kann man später sicherlich auch noch Daten nacherheben. Ich bin nicht pessimistisch, dass die im Sinne von Mehr Demokratie e. V. ausgehen, dass sie sagen, da gebe es kein Problem, sondern ich wäre sehr optimistisch, wenn wir systematischer weitere Daten erheben. Die bestätigen dieses Bild, das ich Ihnen vorgelegt habe. Doch natürlich ist es nur eine Bestandsaufnahme zu einem bestimmten Zeitpunkt, und Sie müssen entscheiden: Reicht das jetzt für die Entscheidung oder nicht?

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Wir wollen auch die kommunalen Spitzenverbände zu Wort kommen lassen.

**Dr. Marco Kuhn (Landkreistag Nordrhein-Westfalen):** Ich beginne, und die Kollegen werden ergänzen. An mich ist die Frage gestellt worden, wie sich die Situation in den Kreistagen darstellt. Die gesetzliche Mitgliederzahl der Kreistage ist je nach Größe zwischen 48 und 72 Mitgliedern. Überhangmandate kommen fast durchweg hinzu, so dass wir in der Spitze durchaus mal über 80 Mitglieder in den Kreistagen liegen. Die Situation ist ähnlich wie in den größeren und großen Städten, namentlich in den kreisfreien Städten. Auch dort in den Kreistagen haben wir ein ähnlich buntes Bild, vielleicht nicht absolut identisch, aber die gleiche Tendenz beobachten wir in den kreisfreien Städten. Das heißt konkret: Wir haben, wenn ich es richtig erinnere, drei Kreistage mit zehn Wählergruppen und acht Kreistage mit neun Wählergruppen und die anderen entsprechend weniger. Es ist wie gesagt ein nicht identisches, aber ähnliches Bild wie in den kreisfreien Städten mit all den negativen Folgen, die heute schon von meinen Vorrednern dargestellt worden sind.

Ich möchte noch auf die eigenen Möglichkeiten der Kommunalvertretungen zum – ich nenne es mal – Gegensteuern eingehen, weil diese Frage auch an uns gerichtet worden ist. Die Kollegen werden ergänzen. Die Verkleinerung der Räte und Kreistage ist schon angesprochen worden. Die gesetzlichen Möglichkeiten sind hinreichend bekannt. Hier gilt aber auch eine Grenze, soll heißen, wenn ich zu stark verkleinere, entferne ich mich als Gewählter von denjenigen, die mich gewählt haben. Deshalb ist das wirklich ein endliches Instrument, das zu einer Milderung beitragen, aber sicherlich nicht die Probleme lösen kann.

Zum Gegensteuern ist als eigene Möglichkeit mehrfach angesprochen worden, dass man mit der Geschäftsordnung sinnvoll agieren kann. Das kann gemacht werden, und das wird vor Ort auch gemacht. Letztendlich laufen solche Maßnahmen aber immer darauf hinaus, dass man die Rechte derjenigen einschränkt. Nur dann kann man sinnvoll und effektiv arbeiten.

An der Stelle finde ich die dahinter liegende Argumentation ein Stück weit zynisch, weil man sagt, man lässt sie im Grunde erst einmal in die Räte und Kreistage hinein, indem man auf eine Sperrklausel verzichtet. Wenn sie dann aber in den Räten und Kreistagen sind, dann wird man ihnen durch Geschäftsordnungsmaßnahmen sehr genau sagen,

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

dass sie eben nur bestimmte Möglichkeiten der Mitwirkung haben. Das finde ich, um es klar zu sagen, eine zynische Argumentation. Da finde ich es besser, wenn man die Hürden im Vorhinein, zum Zeitpunkt der Wahl, klar festzurrt, sprich durch eine moderate Sperrklausel – dann kann sich jeder darauf einstellen – und nicht im Nachhinein bestimmte Hürden aufzubauen.

**Andreas Wohland (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Ich möchte noch kurz ergänzen. Herr Dahm hatte gefragt, ob es konkrete Erfahrungen mit fehlenden politischen Mehrheiten gibt. Es ist natürlich kein alltägliches Problem, dass es tatsächlich mangelnde politische Mehrheiten gibt, aber in Einzelfällen wird es im Beratungsgeschäft an die Geschäftsstelle herangetragen, dass Mehrheiten wiederholt nicht zustande kommen, also über Monate immer wieder Sitzungen anberaumt werden und sich über Monate keine Mehrheiten finden, um den Haushalt zu verabschieden. Das führt dann dazu, dass sich die betreffende Kommune dann auch über Monate in einer vorläufigen Haushaltsführung befindet und nicht von dem Regelfall der Gemeindeordnung ausgeht und die Haushalte bis zu Beginn des Haushaltsjahres auch beschlossen werden können.

In Einzelfällen hat es durchaus, wenn auch nicht die Auflösung des Rates, aber immerhin den Beauftragten gegeben, der von der Kommunalaufsicht eingesetzt worden ist, weil vor Ort offensichtlich die notwendigen politischen Beschlüsse nicht gefasst worden sind. Da mag es auch noch andere politische Hintergründe geben. Das hat auch mit dem Stärkungspakt zu tun. Aber generell kann man sagen, dass es in der Praxis durchaus Anhaltspunkte dafür gibt, dass es Kommunen gibt, bei denen die politische Handlungsfähigkeit sehr stark gefährdet wenn nicht gar nicht existent ist.

Herr Sommer und Herr Mostofizadeh hatten gefragt, ob wir empirische Erkenntnisse zu der Länge der Ratssitzungen haben. Das ist nicht der Fall; so etwas erheben wir natürlich nicht. Da haben wir uns auf die Einschätzungen der Gutachten bezogen, die der Landtag in Auftrag gegeben hat. Wir können nur ein Gefühl aus der Beratungspraxis wiedergeben, wo uns genau diese Problemfälle immer wieder mitgeteilt werden, dass es sich deutlich verlängernde Sitzungen in den Gremien der Kommunen gibt, aber ohne es letztlich empirisch belegen zu können.

Schließlich noch die Frage von Herrn Höne zur Abgrenzung Funktionsunfähigkeit und Erschwernis. Das ist meines Erachtens nicht voneinander abzugrenzen, sondern es ist letztlich ein fließender Vorgang. Die Erschwernisse werden irgendwann so stark, dass wir zu einer Funktionsunfähigkeit kommen.

Ich hatte eingangs schon gesagt, unsere Befürchtung ist, dass wir letztlich immer schwieriger Bürgerinnen und Bürger für die Mitarbeit in der kommunalen Welt gewinnen können. Wenn wir erst einmal vor einer solchen Situation stehen, dann ist das Kind in den Brunnen gefallen, dann haben wir die Funktionsunfähigkeit, aber nicht rechtlich, sondern rein faktisch. Hier – meinen wir – muss im Vorfeld durchaus alles versucht werden, um das kommunale Ehrenamt an Attraktivität zu steigern.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

**Regine Meißner (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Im Grunde genommen haben meine beiden Kollegen schon alles gesagt. Deshalb nur noch eine kleine Ergänzung zu der Frage, welche praktischen Alternativen es gibt. Das ist auch in anderen Beiträgen heute schon ausführlich dargestellt worden. Ich will nur noch sagen, dass es da zum Teil um demokratische Rechte geht, die auch in der Gemeindeordnung manifestiert sind, und daran zu gehen, davon würde ich tunlichst abraten. Es ist ein demokratisches legitimes Recht, und das sollte man nicht beschneiden.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich habe noch zwei Wortmeldungen vorliegen.

**Michael Hübner (SPD):** Eine Bemerkung vorab zum großen Unterschied zwischen Nordrhein-Westfalen und allen anderen Bundesländern. Ich weiß nicht, ob es bei jeder Antwort immer bewusst ist. Wir haben 396 Städte und Gemeinden, in Bayern haben wir ca. 2.100 Städte und Gemeinden. Das als Hinweis, dass es schon einen massiven Unterschied macht. Selbstverständlich haben wir die Anzahl der Großstädte, die Bayern hat, auch in Nordrhein-Westfalen und trotzdem nur 396 Städte und Gemeinden. In Niedersachsen sind es übrigens 1.007 Städte und Gemeinden – die Zahl habe ich recherchiert – bei weniger als die Hälfte der Einwohner als Nordrhein-Westfalen hat. Da wird deutlich, dass wir nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ in einer ganz anderen Liga spielen, als es in anderen Bundesländern der Fall ist.

Die Funktionsunfähigkeit hat hier eine Rolle gespielt. Da will ich insbesondere an die verbliebenen juristischen Sachverständigen einen Hinweis geben. Es geht bei dem Verfassungsgericht aus meiner Sicht – so kann man es nachlesen – um die drohende Funktionsunfähigkeit, dass es ausreichend ist, das nachzuweisen. Von dem einen oder anderen habe ich gehört, es müssten 10 % der 396 Städte und Gemeinden sein, das wäre dann die Funktionsunfähigkeit. Das wäre schon die nachgewiesene Funktionsunfähigkeit. Wir reagieren jetzt, weil die fehlende Sperrklausel in den letzten Jahren zu starken Fragmentierungen geführt hat. Die Frage geht an die juristischen Sachverständigen, mit der Bitte, noch eine Einschätzung abzugeben, dass es um die drohende Funktionsunfähigkeit geht.

Dass wir Funktionsunfähigkeiten haben, ist beim Städte- und Gemeindebund deutlich geworden. Ich will darauf hinweisen und es auch in die Diskussion bei den kommunalen Praktikern einbringen, insbesondere bei den kommunalpolitischen Vereinigungen. Wir hatten in der Vergangenheit die Fälle Nideggen und Altena, wo wir eine Ersatzvornahme gemacht haben, indem wir § 107 der Gemeindeordnung Ausdruck verliehen haben.

Ich frage die Praktiker: Wird es bei einer stärkeren Fragmentierung nicht zunehmend schwieriger, dass solche Fälle häufiger vorkommen und es kein demokratischer Vorgang ist, dass wir zunehmend zu Ersatzvornahmen kommen müssen, weil es bei den Haushaltsfragen bei stark fragmentierten Städten und Gemeinden große Schwierigkeiten auslöst, zu einem Haushaltsgesetz, was auf kommunaler Ebene eine Haushaltssatzung ist, zu kommen?

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

In den beiden konkret benannten Fällen haben wir mit einem Beauftragten seitens des Landes agiert, wo es dazu gekommen ist, dass der Haushaltsanierungsplan aufzustellen war mit den entsprechenden Entscheidungen für erhöhte Grundsteuern und für die Entscheidung, die letztlich vor Ort nicht mehr demokratisch legitimiert worden ist, für geringere Leistungen seitens der Verwaltung.

Die erste Frage ging an die juristischen Sachverständigen und die zweite Frage an die Praktiker und an die kommunalpolitischen Vereinigungen.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Von Prof. Oebbecke hätte ich gern eine kurze Einschätzung. Herr Professor, Sie haben verschiedene Methoden genannt, wir könnten die Wahlkreise abschaffen usw. Natürlich können wir das, aber das bedarf einer politischen Rechtfertigung oder aber eines politischen Konzepts, wie es Prof. Gusy beschrieben hat. Wenn man zehn Ratsmitglieder hat, dann hat die Repräsentanz eines Rates eine andere Funktion, als wenn man vielleicht 60 Ratsmitglieder hat. Insofern ist meine Bitte, ob Sie das immer nur rein formaljuristisch ableiten – den Eindruck hatte ich – oder ob Sie das auch mit politischen Konzepten verbinden.

Prof. Decker möchte ich noch einmal die Frage stellen, weil ich mich eben unglücklich ausgedrückt habe. Mir ging es bei der Frage nach der Konsolidierung nicht um die Frage, kann man Konsolidierungsprozesse lösen, sondern um einen anderen mir sehr wichtigen Punkt. In Konsolidierungsprozessen ist meine Beobachtung, dass kleinere Fraktionen und Einzelvertreter – ich kenne das von früher auch aus Diskussionen aus der eigenen Fraktion – deutlich über ihre Repräsentanzfunktion hinaus agieren können.

Ich sage es einmal auf Deutsch. Wenn man eine Mehrheit bilden will, schwierige Prozesse hat, gibt es große Fraktionen, die oftmals mehr Verantwortung für den Konsolidierungsprozess übernehmen wollen, und die Abweichungen von dem geplanten Konsolidierungsprozess kommen aufgrund des „Erkaufens“ von Stimmen kleinerer Interessen an. Das heißt, die Initiative XY, die mit hundert Leuten in den Rat gekommen ist, kann deutlich mehr vom Erreichen des Konsolidierungsprozesses abweichen als andere in einer anderen Konstellation, weil man mit weniger Leuten reden müsste, weil dann die Regelungsprozesse schon in den Fraktionen stattgefunden haben. Haben Sie dafür Belege oder habe ich das jetzt völlig falsch gesehen? Ich hätte jetzt noch einmal auf Nideggen und Altena hingewiesen, doch darauf haben schon Herr Wohland und Herr Kuhn hingewiesen. Die Ersatzvornahmen kamen – zumindest in Nideggen ist das klar abzuleiten – deswegen zustande, weil die Mehrheiten nicht bereit waren, überhaupt eine Satzung zu verabschieden. Ich vermute, das wird sich fortsetzen. Auch das kann man natürlich politisch steuern. Ich könnte dem Land sagen, das wollen wir dann immer belegen. Aber so funktioniert Politik nicht. Politik der verbrannten Erde unterstelle ich der Landesregierung, mit welcher Farbe auch immer, nicht. Das wäre ja herstellbar. Wir könnten die Haushaltsausschüttungen der Kommunen so schlecht machen, dass es reihenweise passiert und könnten damit eine Funktionsunfähigkeit darstellen.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Da würde ich meinem Kollegen widersprechen. Es geht mir nicht um die Funktionsunfähigkeit im Sinne der Entscheidungen des Verfassungsgerichts von 2008 und 1999. Unser Gesetzentwurf soll andere Funktionen des Rates sicherstellen, Repräsentanz und Austausch der Prozesse, die Diskutierbarkeit und Nachvollziehbarkeit, also Transparenz von Entscheidungsprozessen usw. Das ist etwas anderes, als das Verfassungsgericht gesagt hat. Deswegen haben wir uns bewusst für die Ebene Verfassungsgericht entschieden.

Die Fragen richte ich an Prof. Decker und Prof. Oebbecke. Die letzte Frage würde ich auch noch an Sie, Herr Prof. Gusy, stellen wollen, weil Sie auch vergleichende Untersuchungen gemacht hat, was die Bundesländer anbetrifft. Wesentliches Merkmal der Verfassungsgerichtsentscheidung von 1999 war, dass es egal ist, was im Rat stattfindet, Hauptsache die haben den Hauptverwaltungsbeamten gewählt. Das ist auch eine Europaentscheidung. Eigentlich ist das Europaparlament kein Parlament. Mit dem Hinweis darauf, dass der Kommissionspräsident nicht vom Parlament gewählt wird, was jetzt anders ist, glauben Sie, Herr Gusy, dass das eine tragende Begründung ist?

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Wir werden die Fragen der Reihe nach abarbeiten. Die Frage von Herrn Hübner zielte auf die drohende Funktionsunfähigkeit und war an die Kollegen von der juristischen Fakultät adressiert.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Diese Anforderungen an Einschränkungen der Erfolgsgleichheit bei Verhältniswahlen gab es schon vor 1999. Die hat der Münsteraner Gerichtshof nicht erfunden. Ich glaube, ein Indiz dafür könnte sein, dass es in einer Reihe von Gemeinden – ich habe eben 10 % gesagt, aber legen Sie mich nicht fest – vorzeigbare Fälle gibt, wo es echte Probleme gibt. Dann könnte man sagen, wenn wir das jetzt weiterlaufen lassen, droht das in einem relevanten Umfang.

Das Problem mit dem Drohen ist, dass, wenn Sie innerhalb von 16 Jahren den dritten Anlauf machen, es immer droht. Das ist so ähnlich, wenn man immer „Wolf“ ruft, und er kommt nicht. Sie haben also ein Problem mit diesem Konzept des Drohens. Die Fälle Nideggen und Altena sind nicht extrem hilfreich, weil es da eindeutig nicht an den Splittergruppen lag, sondern da verweigerten sich auch andere. Das macht es wirklich schwierig.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld):** Wir sind hier ein bisschen in der Situation zu sagen funktionsunfähig, funktionsunfähiger, am funktionsunfähigsten. Gibt es überhaupt eine absolute Funktionsunfähigkeit oder genügt eine beeinträchtigte oder beschädigte Funktionsfähigkeit? Der Verfassungsgerichtshof ist hier streng und sagt: Funktionsbeeinträchtigung reicht nicht, es muss tatsächlich so etwas wie Funktionsunfähigkeit her.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Da ist Ersatzvornahme ein mögliches Beispiel, wenn man sagt: Wenn irgendetwas nicht in den dafür vorgesehenen Verfahren von den dafür vorgesehenen Organen verabschiedet werden kann, dann sind sie offenbar funktionsunfähig, wenn das nötig war. Folge also: Ersatzvornahme kann man machen, hier bleibt allerdings die Frage nach der Kausalität. Was war dafür die Ursache?

Wichtig an der Sache: Wie soll man drohende Funktionsunfähigkeit begründen, wenn nicht mit Erfahrungen aus der Vergangenheit? Wenn nirgendwo Funktionsunfähigkeit in Sicht ist, dann besteht die Gefahr, dass letztlich nur Schwarzseher genügend lange pessimistisch in die Zukunft schauen, und dann sehen alle schwarz. Von daher kann es ein starker Indikator sein, das so zu sehen. Richtig ist allerdings, wenn man einen Trend ausmacht, dann kann man überlegen: Gibt es Indikatoren dafür, dass sich dieser Trend so fortsetzen, vielleicht sogar noch verstärken wird?

Irgendwelche tatsächlichen Anhaltspunkte in der schon jetzt auffindbaren Wirklichkeit wird man haben müssen, ohne dass man umgekehrt wiederum sagen muss, wir müssen erst einmal abwarten, bis alles zu Ende ist, und auf den Trümmern bauen wir dann ein neues Wahlrecht. Das ist nicht nötig. Wir brauchen Indikatoren. Ich würde auf Anhieb sagen, es sind reichlich Indikatoren erkennbar, die hier auch einigermaßen stabil sind und vor allen Dingen auf die zunehmende Zahl von Einzelvertretern und Kleinstgruppchen zurückzuführen sind.

**Prof. Dr. Hinnerk Wißmann (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften, Kultur- und Religionsverfassungsrecht, Westfälische Wilhelmsuniversität Münster):** Zur Ergänzung aus der bundesverfassungsgerichtlichen Ebene. Man kann dem Bundesverfassungsgericht – wenn Sie so wollen, leider – nicht den Vorwurf machen, weltfremd zu sein und erst das Kind in den Brunnen gefallen sehen zu wollen. Der Terminus beim Bundesverfassungsgericht ist gerade nicht die Funktionsunfähigkeit, sondern nur die drohende Funktionsstörung.

Wenn man genau hinschaut, zerfällt das in drei Elemente:

Erstens. Gibt es überhaupt vermehrten Einzug von Splitterparteien? Das kann man so oder so dann nachweisen.

Zweitens. Dann wird es qualitativ. Welche Störungen sind dadurch zu gewärtigen? Das müsste man dann konkret aus dem Gemeindeverfassungsrecht ableiten. Da könnte man vielleicht auch zwischen den Ländern differenzieren.

Drittens müsste man qualitativ begründen, welches Gewicht das für die Aufgabenerfüllung der kommunalen Organe hat.

Es ist sozusagen eine Betrachtung. Die bloße Lästigkeit, dass es schwer geht, reicht nicht, sondern es muss nachgewiesen werden, dass dadurch die Aufgabenerfüllung erschwert wird. Das Verfassungsrecht gibt dafür natürlich einen gewissen Akzent, indem es sagt, die Aufgabe ist die Selbstverwaltung. Das ist die Aufgabe der Kommunen.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Deswegen müsste man sehr genau und differenziert schauen, inwieweit es legitim ist zu sagen: Wir ziehen die Kommunen, weil wir so große Städte haben, in die Rolle eines Ersatzparlaments hinauf. Es ist eben nicht die verfassungsrechtlich vorgesehene Aufgabe der kommunalen Vertretungskörperschaften. Insofern ist auch nicht hilfreich, was Herr Gärditz geschrieben hatte, Köln wäre viel größer als das Saarland und es wäre absurd, dass die dann im Stadtrat weniger dürften als das Saarland. Der Landtag des Saarlands darf qua Verfassungsrecht natürlich viel mehr als der Stadtrat von Köln. Das bleibt leider die Differenz der Ebenen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich komme zu der zweiten Frage von Herrn Hübner. Die bezog sich auf die Fälle Altena und Nideggen und war an die Praktiker gerichtet.

**Kerstin Heidler (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW):** Zu der Frage, ob die Fälle Nideggen und Altena in ähnlicher Konstellation noch einmal vorkommen. Ich würde das auf keinen Fall ausschließen wollen, weil wir in einer Situation sind, wo es in den Räten nichts mehr zu „verschenken“ gibt. Und immer da, wo es nichts mehr zu „verschenken“ gibt, werden natürlich auch unliebsame Entscheidungen gefällt. Da zeigt die Erfahrung in der Praxis, dass die etablierten Parteien sich dem stellen und unliebsame Entscheidungen treffen. Kleinstfraktionen bzw. einzelne Mandatsträger sind in vielen Fällen eher dabei, sich in die fundamentale Opposition zu stellen und die Empörung darüber zu erklären.

Von daher gehe ich davon aus, dass, wenn es am Ende keine tragbaren Mehrheiten mehr gibt bzw. wenn unliebsame Entscheidungen nicht mehr von den kleinen Fraktionen getragen werden, es dann sicherlich in dem einen oder anderen Fall weiterhin zu ähnlichen Beauftragten kommen wird, vielleicht auch noch in anderen Fällen als in diesen beiden.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Dann komme ich zu den drei Fragen, die Herr Mostofizadeh gestellt hat. Die erste Frage war an Herrn Oebbecke adressiert und bezog sich auf die Alternativen.

**Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster):** Wir haben folgende Situation: Sie gehen von einem Problem aus. Ich habe heute gelernt, dass die Beschreibung dieses Problems nicht so einfach ist. Es wird auch sehr unterschiedlich empfunden, worin wirklich das Problem besteht. Ich habe dann auf konkrete Beschwerden reagiert und gesagt: Da seid ihr verfassungsrechtlich frei.

Ich kann es einmal anders sagen. Wenn Sie glauben, dass Handlungsbedarf zur dauerhaften Sicherung der Funktionsfähigkeit der ehrenamtlichen kommunalen Selbstverwaltung besteht – dafür könnte einiges sprechen –, dann ist es sicher richtig, ein politisches Gesamtkonzept zu machen. Dann ist die Frage, wie ihr verfassungsrechtlicher Spielraum ist. Dann würde ich sagen: Der ist sehr groß, außer an der einen Stelle,

---

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schr

Sperrklausel. Man muss es wirklich so sagen, Sie haben sich die einzige Stelle ausgesucht, wo es eng ist. Sie sind, was im Übrigen die Verfassung der Kommunen anbelangt – Wie sieht der Rat aus, wie sieht es zwischen Rat und Bürgermeister aus? – extrem frei in allem Möglichen, und Sie suchen sich dann die Stelle aus, wo Sie am engsten beschränkt sind.

Das ist nicht so leicht nachvollziehbar. Ich kann verstehen, wie es politisch dazu kommt. Gar keine Frage. Aber das wirft wieder Fragen auf, die eher in die Richtung gehen, was Herr Decker sagt, das hinge mit dem Parteiensystem zusammen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herr Decker ist zu den kleineren Fraktionen und deren Handlungsmacht angesprochen worden.

**Prof. Dr. Frank Decker (Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn):** Ich kann leider nicht viel dazu sagen. Denn so plausibel das ist, was Sie sagen, mir sind darüber auf der kommunalen Ebene, speziell Nordrhein-Westfalen, keine Untersuchungen bekannt. Man müsste quasi ein Gutachten in Auftrag geben, aber nicht bei mir, sondern besser bei Herrn Bogumil. Ich weiß auch nicht, ob es forschungstechnisch überhaupt machbar wäre. Man müsste die entsprechenden Daten bekommen, um speziell Konsolidierungsentscheidungen und das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten zu untersuchen. Insofern wird man sich mit Beobachtungen begnügen müssen, was durchaus machbar wäre.

Von daher habe ich wieder eine Idee, was Studenten in Ihrer Examensarbeit machen sollen. Eine Studentin hat schon das Thema „Kommunale Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen“ bearbeitet, und das war eine sehr gute Arbeit. Die hat tatsächlich die Räte in den Großstädten untersucht und hat Interviews mit Ratsvertretern geführt. Mit rein quantitativen Methoden ist man da schnell am Ende, wird also diesen Nachweis da nicht führen können.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Der Politikwissenschaft wird nicht die Arbeit ausgehen, den Juristen allerdings auch nicht. Herr Gusy, an Sie war die dritte Frage von Herrn Mostofizadeh gerichtet.

**Prof. Dr. Christoph Gusy (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld):** Es immer sehr schön, wenn aus einer solchen Anhörung nicht nur die Abgeordneten mit dem Gefühl herausgehen, noch einmal nachdenken zu müssen, sondern auch die Anzuhörenden. Ich glaube, so ähnlich ist diese Situation. Wenn der Satz, dass Kommunalvertretungen keine Parlamente sind, irgendeinen Sinn haben soll, dann wird man diesen Sinn wahrscheinlich am ehesten darin suchen müssen zu fragen, wie viel Bürgernähe und wie viel Ehrenamtlichkeit die Selbstverwaltungsgarantie braucht.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Mir ist es zu technokratisch, wenn man sagt: Man kann auch in großen Gemeinden den Gemeinderat einfach ganz klein machen. Dann sind das Abgeordnete, die mit Sperrklauseln kein Problem haben, und im Übrigen können sie weitgehend machen, was sie wollen. Das hebt möglicherweise das Spezifikum dessen auf, was die Selbstverwaltung immerhin noch ist, nämlich dass die Bürger sich selbst verwalten. Werden sie auch hier ausschließlich von professionalisierten Funktionären verwaltet, ist das dann wirklich noch Selbstverwaltung? Sie haben wirklich tolle Fragen aufgeworfen, über die wir alle noch einmal nachdenken müssen, Herr Oebbecke.

In dem Zusammenhang ist die Frage „Funktionsunfähigkeit des Gemeinderats“ natürlich etwas anderes als „Funktionsunfähigkeit des Parlaments“ im Bund oder im Land. Das scheint mir völlig klar zu sein. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, funktionsunfähig ist, wenn elementare Funktionen beeinträchtigt sind, und hat dann zehn Funktionen genannt. Dann kam ein großer Absatz. Und dann haben sie sich auf die Wahlfunktionen beschränkt.

Das heißt im Klartext: Es war zwar sicherlich eine Möglichkeit, das so zu machen, aber es hat den Set nicht ausgeschöpft. Wir schöpfen hier den Set möglicher Funktionalitäten aus. Wir stellen uns also auf eine breitere Basis, wir ignorieren nicht, was das Bundesverfassungsgericht sagt, sondern wir kontextualisieren es. Das bedeutet im Klartext: Es kann sein, dass wir hier, nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass es sich um Gemeinden handelt, die angeblich keine Parlamente haben, unter diesem Aspekt zu anderen Ergebnissen kommen. Wenn das so ist, dann lässt sich das auch mit Sicherheit aufgrund der Informationen, die wir heute gewonnen haben, offensiv vertreten. Ob das alle überall und auch in den Verfassungsgerichten sofort verstehen, kann ich nicht mit Sicherheit sagen, aber wir können es jedenfalls mit guten Aussichten versuchen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Nach sechs Stunden Beratung sind wir am Ende der Anhörung angekommen, also fast so langer Zeit, wie Ratssitzungen in vielen Städten in Nordrhein-Westfalen dauern. Es war aus meiner Perspektive sehr erkenntnisreich und – wie wir gerade bestätigt bekommen haben – auch lehrreich. So soll es auch sein.

Die Parlamentarier werden die Anhörung, wenn sie protokolliert ist, auswerten. Das wird bei der umfangreichen Arbeit, die dahinter steht, noch etwas dauern. Sie werden das Protokoll dann auch online abrufen können.

Hauptausschuss (47.)

Ausschuss für Kommunalpolitik (113.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

21.01.2016

schm

Ich darf mich ganz herzlich bedanken bei allen Sachverständigen, die uns heute zur Verfügung gestanden haben, und ich denke, dem schließen sich auch die Kolleginnen und Kollegen an. – Ich schließe die Sitzung.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann  
Vorsitzender

01.03.2016/02.03.2016

215

