



## **Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform**

### **75. Sitzung (öffentlich)**

29. April 2009

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:40 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokoll: Stefan Ernst, Michael Roeßgen (Federführung)

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

**3**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 14/8335

#### **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

Der Ausschuss führt zu dem oben genannten Thema eine öffentliche Anhörung durch. Die auf der Folgeseite angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf den Beginn der Statements.

Organisation/Verband	Sachverständige/-r	Stellungnahme	Seite
Städtetag Nordrhein-Westfalen	Dr. Manfred Wienand	14/2576	3
Landkreistag Nordrhein-Westfalen	Dr. Marco Kuhn	14/2575	3
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen	Anne Wellmann	14/2557	5
Bertelsmann Stiftung	Dr. Andreas Osner	14/2587	6
Ruhr-Universität Bochum	Prof. Dr. Jörg Bogumil		8
Universität Osnabrück	Prof. Dr. Thorsten Koch	14/2585	11
Sozialdemokratische Gemeinschaft Kommunalpolitik	Reiner Breuer	14/2583	14
GRÜNE/Alternative in den Räten NRW	Volker Wilke		16
Rhein-Sieg-Kreis	Landrat Frithjof Kühn	14/2567	20
Fragerunde			ab 23

Zusätzlich eingegangene Stellungnahme:

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf	Prof. Dr. Johannes Dietlein	14/2581	-
---------------------------------------	-----------------------------	---------	---

\* \* \*

## **Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion der FDP  
Drucksache 14/8335

### **Öffentliche Anhörung von Sachverständigen**

**Vorsitzender Edgar Moron:** Hiermit eröffne ich die 75. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform. Ich begrüße Sie alle sehr herzlich. Mein besonderer Gruß gilt den geladenen Gästen. Ich begrüße darüber hinaus die Sitzungsteilnehmer, die Vertreter der Landesregierung, Zuhörer und Medienvertreter.

(Es folgen organisatorische Hinweise.)

**Dr. Manfred Wienand (Städtetag NRW):** Vielen Dank für die Gelegenheit, als kommunale Spitzenverbände zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Nachdem ich in der vorhergehenden Anhörung viel Gelegenheit hatte, mich ausführlich zu äußern, will ich mich auf die wesentlichen Punkte beschränken. Wir haben den Fragenkatalog, der uns zur Vorbereitung dieser Sitzung vorgelegt wurde, abgearbeitet und sind zu einem Ergebnis gekommen, das zumindest diejenigen, die den vorliegenden Gesetzentwurf tragen, erfreuen wird.

Wir halten angesichts der verfassungsgerichtlich festgestellten Verfassungsrechtslage den vorliegenden Gesetzentwurf in sich für folgerichtig. Wir begründen dies damit, dass es zwar Anzeichen dafür gibt, dass es durch die zunehmende Zersplitterung bei der Besetzung der Räte zu Funktionsbeeinträchtigungen bzw. Funktionsstörungen kommt und dass diese Zersplitterung statistisch nachweisbar ist, dass aber der zweite Teil der Anforderungen, die vom Bundesverfassungsgericht und vom Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen aufgestellt wurden, bisher unseres Erachtens nicht erfüllt ist.

Man muss genau nachweisen, dass diese Zersplitterung vor Ort in der Sache – zumindest bei einer größeren Anzahl von Räten – zu einer Funktionsstörung führt. Entsprechende empirische Ergebnisse liegen uns bisher nicht vor. Wir richten damit an das Hohe Haus die Frage, ob es Möglichkeiten gibt, dem zweiten Teil der verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen, zu einer Erfassung und Verarbeitung der Empirie in Bezug auf Funktionsbeeinträchtigungen und Funktionsstörungen durch die Zersplitterung von Räten als Ergebnis von Wahlen zu kommen.

Ich möchte betonen, dass der Städtetag dies nicht leisten kann. Wir sehen deswegen, wie ich eingangs ausführte, den vorliegenden Gesetzentwurf als folgerichtiges Handeln aus der gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Situation an.

**Dr. Marco Kuhn (Landkreistag NRW):** Durch den Gesetzentwurf und den Fragenkatalog wurde die Frage der Wiedereinführung der Sperrklausel in den Vordergrund gerückt.

Der Landkreistag hat sich in den letzten Jahren häufiger mit dieser Fragestellung befasst. Die vorherrschende Meinung unter den Kreisen war und ist dazu, dass prinzipiell ein Bedarf für die Wiedereinführung einer solchen Sperrklausel gesehen wird. Deshalb haben wir die Erwartung an das Land, eine genaue Prüfung und Begründung vorzunehmen, ob und inwieweit eine solche Sperrklausel einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten kann. Vor diesem Hintergrund ist leider festzustellen, dass der vorliegende Gesetzentwurf eine solche von uns angemahnte Prüfung schuldig bleibt.

Ich versuche, diese Position in einigen Sätzen zu erläutern. Uns ist bewusst, dass verfassungsrechtlich hohe Hürden gesetzt worden sind und bestehen. Deshalb sind wir nicht so vermessen, eine Fünfprozentklausel einzufordern. Für uns ist durchaus vorstellbar, eine niedrigere Sperrklausel in Höhe von 2 oder 2,5 % einzuführen.

Unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten in Nordrhein-Westfalen, des einschlägigen Landesrechts sowie der Gegebenheiten in den nordrhein-westfälischen Kommunalvertretungen wäre eine solche, deutlich niedrigere Sperrklausel durchaus verfassungsrechtlich zulässig; zumindest wollen wir das nicht von vornherein ausschließen.

Im Vordergrund einer solchen Prüfung steht die Frage nach möglichen Funktionsbeeinträchtigungen in den Räten bzw. Kreistagen; Herr Wienand hat sie eben schon angesprochen. Dazu bedarf es – auch darauf hatte Herr Wienand völlig zu Recht hingewiesen – einer empirischen Erhebung der Erfahrungen in den Kommunen in Nordrhein-Westfalen seit dem Wegfall der Sperrklausel im Jahre 1999.

Für uns ist – das sage ich in aller Deutlichkeit – nicht nachvollziehbar, weshalb das Land bislang nicht einmal den Versuch unternommen hat, diese empirische Erhebung durchzuführen, um sich die notwendige Grundlage für die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen zu verschaffen.

Eine solche Erhebung würde – jedenfalls nach unseren Vermutungen – ergeben, dass die Zahl der Gruppierungen und der Einzelbewerber und Mitglieder in den Räten und Kreistagen im Schnitt deutlich gestiegen ist. Zugleich wurden deren Rechte und Finanzierungsansprüche ausgeweitet. Infolgedessen wurde die Meinungs- und Mehrheitsbildung teilweise deutlich erschwert.

Dabei dürfte gelten – das ist kein Geheimnis –: Je größer die Kommunalvertretungen sind und je mehr Befugnisse sie haben, desto eher stellt das nicht nur eine Erschwerung des Meinungsbildungsprozesses, sondern auch eine verfassungsrechtlich relevante Funktionsbeeinträchtigung dar.

In diesem Zusammenhang ist es aus unserer Sicht wenig überzeugend, wenn immer wieder pauschal darauf verwiesen wird, dass seit der Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten in Nordrhein-Westfalen Bestand und Funktion der kommunalen Verwaltungstätigkeit gesichert seien, weshalb von vornherein Funktionsstörungen ausgeschlossen seien.

Dem liegt offenbar die Annahme zugrunde, dass die Landräte und Oberbürgermeister frei und losgelöst von Räten und Kreistagen handeln könnten. Diese Annahme ist

unzutreffend. Diesbezüglich gebe ich zu bedenken, dass die Kommunalvertretungen laut Gemeinde- bzw. Kreisordnung weitreichende Befugnisse und Zuständigkeiten haben. Das fängt beim Budgetrecht an und verläuft über das Erlassen von Satzungen und Verordnungen bis zur Mitsprache bei bestimmten Personalentscheidungen. Insofern sind die Räte und Kreistage eigenständige Organe mit eigenen Befugnissen.

Die Kommunalverfassung geht von einem Zusammenspiel zwischen diesen Organen, zwischen Hauptverwaltungsbeamten auf der einen und Räten und Kreistagen auf der anderen Seite aus. Das bedeutet nach unserem Verständnis zugleich, dass trotz der Direktwahl der Landräte und Bürgermeister Beeinträchtigungen der Entscheidungsfindung in den Räten und Kreistagen aufgrund möglicher Zersplitterungen sehr wohl von verfassungsrechtlicher Bedeutung sein können.

Ich komme auf den letzten Aspekt zu sprechen, der für die verfassungsrechtliche Beurteilung nach unserer Sicht von Bedeutung ist, nämlich auf die Frage der faktischen Sperrklausel. Jedes Sitzzuteilungsverfahren hat eine solche faktische Sperrwirkung. Die Höhe hängt von verschiedenen Variablen ab. Bei den größeren Städten und bei den Kreisen kann eine faktische Sperrklausel deutlich unter 1 % liegen, während sie bei kleineren Gemeinden unter Umständen bei 2,5 % liegen kann.

Dadurch wird aus unserer Sicht die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen in verfassungsrechtlich relevanter Weise berührt. Dieser Aspekt wurde unseres Erachtens in den bisherigen verfassungsgerichtlichen Entscheidungen noch nicht hinreichend gewürdigt. Wenn eine landesweit einheitliche Sperrklausel, die wir in Betracht ziehen bzw. vorgeschlagen haben, in Höhe von 2 % oder 2,5 % eingeführt würde, wäre das ein wichtiger Beitrag zur Herstellung der Chancengleichheit.

Unser Fazit lautet: Eine Reihe von politischen und rechtlichen Argumenten spricht aus unserer Sicht für die Wiedereinführung einer Sperrklausel, die unter 5 % liegt. Damit setzt sich der vorliegende Gesetzentwurf leider nicht hinreichend auseinander. An dieser Stelle setzt unsere Kritik an. Wir erwarten vom Land zumindest die Durchführung einer empirischen Erhebung über die Auswirkungen des Wegfalls der Sperrklausel, um die eben angerissenen verfassungsrechtlichen Fragen seriös beantworten zu können.

**Anne Wellmann (Städte- und Gemeindebund NRW):** Ich fasse mich kurz, weil meine Vorredner alles Wesentliche gesagt haben. Aufgrund meiner eigenen Erfahrung in der Beratungsarbeit kann ich feststellen, dass der Wegfall der Sperrklausel im Jahre 1999 zu einer größeren Zersplitterung der Räte und damit einhergehend zu einer schwierigeren Entscheidungsfindung geführt hat. Dies gilt insbesondere für die größeren Städte, denn die faktische Sperrwirkung, die sich auch aus der Größe des Rates ergibt, nimmt naturgemäß ab, je größer ein Rat ist.

Diese Zersplitterung der Vertretung führt naturgemäß zu einer schwerfälligeren Meinungsbildung, beeinträchtigt jedoch nicht unbedingt die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Kommunalvertretung. Diese Frage kann weder durch die Auswertung sta-

tistischer Ergebnisse über die Stimmverteilung der letzten Wahlen noch durch einzelne Erfahrungsberichte beantwortet werden.

Die Darlegung nachhaltiger Funktionsstörungen kann unserer Auffassung nach nur dann den Anforderungen der Rechtsprechung genügen – es geht jetzt darum, überhaupt eine Gesetzesbegründung hinzubekommen, die standhalten kann –, wenn diese Funktionsstörungen im Rahmen systematischer empirischer Erhebungen festgestellt würden.

In diesem Zusammenhang wäre auch die von der Rechtsprechung bisher nicht dargelegte Grenze zwischen Schwerfälligkeit der Meinungsbildung und nachhaltiger Funktionsstörung zu klären. Überdies wären auch die Erfahrungen anderer Bundesländer zu berücksichtigen. Das geben uns die Urteile der Verfassungsgerichte auf – das gilt nach wie vor –, sodass eine umfassende Begründung erforderlich wäre, warum das Land Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu anderen Bundesländern eine Sperrklausel braucht.

Zunächst wäre eine Erhebung und sodann eine Begründung erforderlich. Da eine entsprechende Studie nicht vorliegt, ist die Durchführung einer empirischen Erhebung unsere Erwartung als Grundvoraussetzung der Diskussion.

**Dr. Andreas Osner (Bertelsmann Stiftung):** Auch ich danke Ihnen herzlich für die Einladung. Ich stimme in allen Zügen der vorhin gemachten Aussage von Herrn Dr. Kuhn zu. Meine Ausführungen sind lediglich als Ergänzung zu verstehen.

Ich möchte mit einer sehr provokanten Frage einsteigen: Wie gestört müssen unsere kommunalen Räte sein, damit man von einer schwerwiegenden Funktionsstörung reden kann? Wie kaputt müssen die politischen Beratungsprozesse vor Ort sein, damit man sagen kann: Diese Kommune bzw. diese Großstadt funktioniert nicht mehr?

Wenn man sich das vor Augen führt und es vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise, der demografischen Herausforderungen sowie der schwierigsten und komplexen Probleme sieht, die ehrenamtliche Kommunalpolitiker zu lösen haben, muss man sich dieser Verantwortung stellen und überlegen, welche Rahmenbedingungen Kommunalpolitiker brauchen, um vernünftige Entscheidungen zu treffen. Deswegen stimme ich Ihnen, Herr Dr. Kuhn, völlig zu.

Ich möchte eine Erweiterung der Folgen vornehmen. Wir reden die ganze Zeit über Funktionsfähigkeit; das ist richtig. Aber es gibt noch ein zweites und ein drittes Argument. Das zweite Argument ist die Attraktivität für bürgerschaftlich engagierte Menschen, überhaupt noch in die Kommunalpolitik einzusteigen. Als nicht ganz außenstehender Berater und politisch engagierter Mensch, der 15 Jahre lang Kommunalpolitik berät, macht und bundesweit umsetzt, sage ich: Wenn man sich einige Sitzungsprotokolle aus den Ratssitzungen durchliest und sich die Wortgefechte – auf unterschiedlichstem Niveau – anschaut, bekommt man teilweise das kalte Grausen. Das geht der lokalen Presse, interessierten Bürgern, den Menschen im vorpolitischen Raum, den Vereinen und den Bürgerinitiativen so. Sie schauen sich das an und fragen sich: Mache ich Politik, oder lasse ich das besser bleiben? Das andere

Thema besteht in der allgemeinen Politik- und Parteienverdrossenheit mit Blick auf Ansehen von Politik in der Gesellschaft.

Um es kurz zu machen: Ich trete auch dafür ein, wieder eine moderate klassische Sperrklausel von ungefähr 2,5 % einzuführen, zumal es diese Chancengleichheit durch einen kompletten Wegfall der Sperrklausel andersherum auch nicht mehr gibt. Denn die Stimme des Wählers hat je nach Ort ein sehr unterschiedliches Gewicht.

Zweitens möchte ich die Forderung unterstützen, eine empirische Erhebung durchzuführen, also eine wissenschaftlich quantitativ und qualitativ abgesicherte Studie, die klare Erkenntnisse über die tatsächliche Realität vor Ort liefert.

Ich komme nun zu weiteren Begründungen und zunächst zur Bestandsaufnahme. Es gibt eine lokal unterschiedliche Wirkung der faktischen oder der sogenannten natürlichen Sperrklausel. Die Verringerung der Sitzungseffizienz und die Verkomplizierung der Verwaltungsarbeit wurden schon genannt. Die Minderung der Attraktivität des kommunalpolitischen Ehrenamtes habe ich auch schon – etwas provokant – angeführt. Ich verweise auf meine letzte Stellungnahme 14/2396 für die vorhergehende Anhörung zum Thema „Kommunales ehrenamtliches Engagement muss attraktiv bleiben – Freistellungsregelungen der Arbeitswelt anpassen“. Darin gibt es etwas differenziertere und ausbalanciertere Begründungen für dieses Thema.

Die Empfehlung habe ich schon genannt; ich möchte kurz auf die auffälligen Akteurstrategien bzw. auf die auffälligen Verhaltensweisen in fragmentierten Räten eingehen. Dabei handelt es sich um Schlaglichter, die sich aus vielen Gesprächen und Erfahrungen in den unterschiedlichen Kommunalverwaltungen und kommunalen Parlamenten ergeben haben.

Die Einzelpersonen und Kleinstgruppierungen, die seit 1999 bzw. 2004 in die Räte eingezogen sind, sind naturgemäß mit der komplexen Materie überfordert. Sie konzentrieren sich daher automatisch auf Einzelaspekte; teilweise tun sie dies bewusst, teilweise können sie es gar nicht anders. Dabei verlieren sie sehr schnell die Gesamtsicht auf das Gesamtwohl der Stadt.

Kleinstgruppierungen und Wählergemeinschaften – nicht nur die extrem rechten oder linken, sondern auch Bürgerinitiativen, die teilweise über Blockade- oder Anti-Stimmungen in die Räte gekommen sind – neigen in der Tendenz dazu, weniger politisch positiv zu gestalten, als vielmehr Initiativen zu blockieren, um Sand ins Getriebe zu streuen, um aus kurzfristigen Aktionen politisches Kapital zu schlagen und um in der Öffentlichkeit vorzukommen.

Zur Fluktuation: Diese Einzelgruppierungen bzw. diese Einzelkämpfer neigen zu einer sehr starken Fluktuation. Bei ihnen wird zwischen Fraktionen hin- und hergewechselt. Technische Fraktionen werden neu gebildet, um an die Zuschüsse zu kommen. Das hat eine mangelnde Nachvollziehbarkeit und Intransparenz für den Wähler sowie Politikverdrossenheit in der Bürgerschaft zur Folge. Die Bürger fragen sich, was dort eigentlich passiert.

Weiterhin werden Kleinstgruppierungen – das kenne ich auch aus anderen Großstädten außerhalb von Nordrhein-Westfalen, beispielsweise Nürnberg – sehr schnell

zum Zünglein an der Waage – insbesondere, wo unklare Mehrheiten entstehen, die eine Person oder zwei Personen für sich ausnutzen können, sodass sie letztlich zu unverhältnismäßig hoher Macht und zu unverhältnismäßig hohem Einfluss gelangen.

Ich möchte meine Ausführungen bei diesen Punkten belassen. In unserer schriftlichen Stellungnahme wird das etwas deutlicher ausgeführt. Ich ziehe nun das Fazit. De jure und sicherlich in bester Absicht wird durch die vollständige Streichung einer Mindestsitzklausel dem demokratischen Prinzip Rechnung getragen. Das ist konsequent und formal korrekt; daran kann man nichts aussetzen.

De facto glaube ich aber mit Blick auf die Realitäten vor Ort, dass das Kind „lokale Demokratie“ bzw. „Stärkung der Demokratie“ mit dem Bade ausgeschüttet wird und dass die Nebenwirkungen größer als die eigentlichen Wirkungen sind. Deswegen führt das letztlich zur Intransparenz der Politik und zu Dominanz von Partikularinteressen.

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum):** Mehrfach wurde angesprochen, dass vor allen Dingen empirische Fakten fehlen, um den Anforderungen der Rechtsprechung gerecht zu werden, nachzuweisen, ob es eine drohende Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretung gibt. Das haben alle vier oder fünf Vorredner gesagt.

Ich bin in der glücklichen Lage, Ihnen einige neue empirische Fakten präsentieren zu können. Die SPD-Landtagsfraktion hatte mich Anfang Januar dieses Jahres beauftragt, zu dieser Frage ein Gutachten zu erstellen. In diesem Zusammenhang habe ich in allen 76 Kommunen in Nordrhein-Westfalen mit mehr als 50.000 Einwohnern eine schriftliche Umfrage mit einem Rücklauf von 80 % durchgeführt. Der Rücklauf ist absolut repräsentativ. Die Städte mit CDU-Bürgermeistern bzw. mit CDU-Oberbürgermeister haben stärker als diejenigen mit SPD-Oberbürgermeister geantwortet. Insofern ist das parteipolitisch völlig ausgeglichen. 83 % aus dem CDU-Kreis und 77 % aus dem SPD-Kreis haben geantwortet.

Zudem haben wir in dieser Kurzstudie die Daten der amtlichen Statistik, die im Übrigen auch schon für den wissenschaftlichen Dienst hier aufbereitet wurden, neu ausgewertet und interpretiert. Wir haben sie mit einigen neuen Habilitations- und Dissertationsschriften abgeglichen.

Zusammengefasst kann ich Ihnen in wenigen Worten einige neue Erkenntnis zur Frage präsentieren, ob die Funktionsfähigkeit unserer Räte gefährdet ist. Zusammenfassend kann man in einem Satz sagen: In den Großstädten Nordrhein-Westfalens, also in den Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern – in diesen 36 Kommunen leben 50 % der nordrhein-westfälischen Bevölkerung –, gibt es im empirischen Material deutliche Hinweise darauf, dass die Funktionsfähigkeit gefährdet ist.

Ich möchte Ihnen das an einigen wesentlichen Punkten kurz nachweisen. Zum einen ist festzustellen, dass es in diesen Großstädten durch den Wegfall der Sperrklausel mittlerweile durchschnittlich acht Fraktionen oder Gruppierungen gibt; früher gab es



durchschnittlich vier. Mitunter gibt es wie beim Spitzenreiter, der Stadt Witten, 13 Fraktionen oder Gruppierungen.

Das führt unter anderem dazu, dass sich die Ratssitzungen in diesen Großstädten deutlich verlängern. Das ist ein natürlicher Effekt. Viele Gruppierungen sind nicht in bestimmten Ausschüssen vertreten und müssen daher die Ratssitzungen dazu nutzen, um ihre Anliegen zu präsentieren. Es gibt nicht nur den unerträglichen Zustand, bei Haushaltsberatungen zwischen acht und 13 Haushaltsreden hören zu müssen, sondern diese Gruppierungen nutzen die Ratssitzungen für wesentlich mehr Anfragen. Die Ratssitzungen verlängern sich daher deutlich. Das schwächt auf jeden Fall angesichts der Ehrenamtlichkeit der Kommunalpolitik die Bearbeitungsstrukturen.

Ich komme zu einem wesentlich wichtigeren Aspekt: In 28 % aller Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen gibt es keine klaren bzw. ständig wechselnden Mehrheiten. Das ist ein ganz neuer Effekt. In 35 % der Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen gibt es keine klaren Mehrheiten mehr. Vertreter aus Baden-Württemberg würden sagen: Das schadet ja nichts. – Das Problem ist, dass diese Leute nicht wissen, wie Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen funktioniert.

In Nordrhein-Westfalen ist es eine Katastrophe. Denn die Grundthese der Rechtsprechung, durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters sei Bestand und Funktion der Kommune gesichert, stimmt für Nordrhein-Westfalen definitiv nicht. Wenn es in den Räten in Nordrhein-Westfalen keine klaren Mehrheitsverhältnisse gibt, können die Bürgermeister gar nichts machen. In den Kommunen mit Kohabitati-on führt das zu unerträglichen Mobbingfällen – egal von welcher Partei.

Die Kommunen in Deutschland haben größte Aufgabenbestände auf kommunaler Ebene. In 35 % der großen Kommunen sind keine mehrheitsfähigen Konstellationen mehr herstellbar. Das ist ein ausschließlicher Effekt des Wegfalls der kommunalen Sperrklausel und ein höchst bedenklicher Zustand.

Einen weiteren Punkt vermutet man nicht: In 40 % der Fälle, in denen Gruppierungen – nach der Wahl sind es Gruppierungen – in den Rat einziehen, werden aus diesen Gruppierungen irgendwelche Fraktionen, die häufig wechseln, weil diese Gruppierungen die Fraktionsgeschäftsstellenzuschüsse abgreifen wollen. Egal, ob sie eine gemeinsame inhaltliche Basis haben oder nicht, schließen sie sich mit anderen Gruppierungen zusammen und bekommen die erheblichen Zuschüsse aus dem Fraktionsgeschäftstellengeld.

Wir haben folgendes Problem in Nordrhein-Westfalen: Die kommunalen Mandatsträger in Nordrhein-Westfalen werden im bundesweiten Vergleich schlecht bezahlt. In großen Städten mit Sitzungsgeldern bekommt man – mit Ausnahme des Fraktionsvorsitzenden – maximal 650 €. Das ist beispielsweise in Köln der Fall. In Stuttgart oder München bekommt ein normales Ratsmitglied bis zu 2.000 €. In NRW werden sehr viele Gelder in Fraktionsgeschäftsstellenzuschüsse gesteckt. Das heißt: Die ehrenamtlichen Strukturen werden durch starke professionelle Strukturen in den Fraktionsgeschäftsstellen gefördert. Deswegen ist es hoch attraktiv für diese Gruppierungen – egal, ob sie eine inhaltliche Basis haben –, sich in kürzester Zeit zu kleinen

Fraktionen zusammenzuschließen. Es gibt Fälle in einem Rat, in denen eine Person innerhalb von vier Jahren in vier verschiedenen Fraktionen war – je nachdem, wie viel sie ihr geboten haben –, um das Geld zu kassieren.

Das ist auch ein Problem für die Funktionsfähigkeit. Wenn argumentiert wird, wir bräuchten keine Sperrklausel, um Wahlgleichheit herzustellen, frage ich: Besteht Legitimation bzw. Wahlgleichheit, wenn die Bürger nach wenigen Monaten nicht mehr wissen, was mit ihren Stimmen passiert, wenn sie sich aufmachen und irgendwo sind? Das Argument ist mitzubetrachten.

Wir haben die hohe Fragmentierung. Ich habe bis jetzt argumentiert, das führe in den Großstädten zu erheblichen Problemen. Man kann sich das im Einzelnen anschauen – das ist ein ganz wichtiges Argument – und fragen: Was machen wir mit den anderen Städten? In unserem empirischen Material gibt es einen deutlichen Unterschied. Wir haben auch die Städte von 50.000 bis 100.000 Einwohner einbezogen. Alle Belastungen, die die Städte ab 100.000 Einwohnern einheitlich bemängeln, finden sich in den Städten mit Einwohnerzahlen zwischen 50.000 und 100.000 in wesentlich geringerem Ausmaß. Dort haben wir keine so starke Fragmentierung und nicht so viele Fraktionen bzw. Gruppierungen.

(Volker Wilke, GRÜNE/Alternative in den Räten NRW: Das ist nicht richtig!)

– Das kann sein: in der Gesamtheit. Das schließt überhaupt nicht aus, dass das in einer einzelnen Stadt der Fall ist. Aber in meinem empirischen Material ist das deutlich weniger.

Das liegt daran, dass dort die natürliche Sperrklausel viel stärker wirkt. Das heißt: Das Argument, wir schafften mit einer Sperrklausel eine Großstadtregelung, trifft nicht zu. In kleineren Kommunen mit nur 30 bis 40 Ratssitzen gibt es eine natürliche Sperrklausel. Deswegen ist das automatisch für diese Kommunen nicht das Problem, während wir in den Großstädten dramatische Probleme haben.

Ich möchte Ihnen ein Beispiel geben: Wissen Sie, wie viele Stimmen die Republikaner brauchen, um ein Ratsmandat zu erhalten? 0,5 % der Wahlberechtigten oder 0,8 % der zulässigen Stimmen – je nach Wahlbeteiligung. In Duisburg ist das auch so. Wer profitiert vom Wegfall der Sperrklausel? Die Republikaner, die PDS, die Wählergemeinschaften und die FDP. Aus meiner Sicht wäre eine 2,5%-Hürde für die FDP kein Problem; aber für alle anderen wäre sie ein Problem.

Nach unseren Daten gäbe es im Gegensatz zu den Daten der Landtagsumfrage in den Städten ab 50.000 Einwohner 9 % – nicht 1 %, wie es damals hieß – aller Mandate nicht, wenn wir noch eine 5%-Hürde hätten. Sie wären anders verteilt.

Ich komme somit zu den Ergebnissen. Die Zeit reicht nicht aus, um sie ausführlich darzustellen. Ich stelle das Gutachten gern dem Ausschuss zur Verfügung. Ab heute ist es im Internet zugänglich und wird allen Kommunen zugehen.

Erstens. Ich fasse zusammen: Ich bin nicht sicher, ob das Material schon ausreicht, aber wir haben erstmalig neues empirisches Material, mit dem man nachweisen kann, dass die Funktionsfähigkeit der Parlamente in den Großstädten Nordrhein-

Westfalens gefährdet ist. Sie können das anhand vieler Schaubilder in diesem Gutachten nachvollziehen. Ich habe nicht die Zeit, das im Einzelnen darzustellen.

Zweitens. Ich komme auf einen weiteren ganz wichtigen Punkt zu sprechen. Ich glaube, dass der bisherigen Verfassungsrechtsprechung ein Irrtum unterlaufen ist. Sie hat generell anhand des Leitbildes einer baden-württembergischen Verfassung argumentiert und gesagt: Nachdem wir die Direktwahl des Bürgermeisters haben, darf es bundesweit keine Sperrklausel mehr geben. – Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil aus dem Jahr 2008 darauf hingewiesen, man müsse die jeweiligen Besonderheiten des Bundeslandes berücksichtigen.

Wenn man das ernst nimmt, sage ich Ihnen – das gilt nur für Nordrhein-Westfalen –: Nordrhein-Westfalen ist anders als alle übrigen Bundesländer. Wir haben die größten Kommunen und eine durchschnittliche Gemeindegröße von 45.000 Einwohnern. Diese Kennzahl liegt in Baden-Württemberg bei durchschnittlich 9.000 Einwohnern. Wir haben 36 Großstädte, in denen über 100.000 Einwohner leben. In diesen Großstädten nützt es überhaupt nichts, denn ein Bürgermeister kann den Bestand und die Funktion der Kommune nicht ohne eine Mehrheit im Rat gewährleisten. Weil er das nicht kann, trifft das der Rechtsprechung zugrunde liegende Leitbild, nach dem alles okay ist, wenn der Bürgermeister direkt gewählt wird, für Nordrhein-Westfalen empirisch nicht zu.

Deswegen müsste sich die Verfassungsrechtsprechung diese empirischen Daten aus Nordrhein-Westfalen ganz genau ansehen. Ich bin ziemlich sicher, dass sie bezogen auf Nordrhein-Westfalen zu anderen Ergebnissen kommen wird.

In der Tat muss ich aber meinen Vorrednern recht geben. Die von uns durchgeführte Kurzstudie mit viel empirischem Material kann jederzeit durch detailliertere Studien angereichert werden, die aus meiner Sicht diese Behauptungen dramatisch untermauern würden. Aber es handelt sich um repräsentatives Material aus den großen Städten.

Ich schlage daher vor, eine 2,5%-Hürde einzuführen. Sie tangiert die kleineren Kommunen nicht, weil es dort die natürliche Sperrklausel in ähnlicher Größe gibt. Sie hilft den großen Kommunen dramatisch.

Ich komme zu meinen letzten Gedanken. Wenn es bis zu 13 Gruppierungen in den Räten gibt, die teilweise keine inhaltliche Basis haben und nicht ernsthaft an der Mehrheitsbildung teilhaben – das wurde uns von den Vertretern der Städte mitgeteilt –, und wenn es Ratssitzungen sowie Anträge ohne Ende gibt, findet man hierfür keine neuen Kommunalpolitiker in ehrenamtlichen Strukturen. Wer will in dieses Chaos gehen? Dieses Chaos ist zum Teil durch den Wegfall der 5%-Hürde geschaffen worden.

**Prof. Dr. Thorsten Koch (Universität Osnabrück):** Ich komme aus Niedersachsen und habe gerade gehört, dass jedenfalls in den größeren nordrhein-westfälischen Kommunen offenbar das Chaos ausgebrochen ist.

(Horst Engel [FDP]: Das ist uns nicht bekannt!)

Ich hoffe sehr, dass das in dieser Form nicht stimmt. Denn ich bin sehr gespannt auf die Ergebnisse der Studie, die Herr Prof. Bogumil erwähnt hat. Vielleicht wird sich dort Argumentationsstoff sammeln lassen, um gegenüber verfassungsgerichtlicher Judikatur argumentieren zu können.

Ich bin nicht sicher, ob die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom Dezember letzten Jahres wirklich überzeugend ist – wenn auch aus etwas anderen Gründen. Ich bin mir aber auch nicht sicher, ob eine abgesenkte Sperrklausel, die vorgestellt worden ist, bereits dargetan werden kann im Hinblick auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach Maßgabe der geltenden Rechtsprechung, die man erst einmal – dabei muss man die Realitäten zur Kenntnis nehmen – als Vorgabe hat.

Lassen Sie mich das kurz begründen. Ich kann das nur kurz tun, da ich die Einladung, weil ich längere Zeit nicht da war, erst in der vergangenen Woche erhalten habe, und werde mich zunächst auf eine etwas kürzere Stellungnahme beschränken.

Ich komme, wie ich schon sagte, aus Niedersachsen, wo wir ein Kommunalrecht haben, das dem nordrhein-westfälischen sehr ähnlich ist. Es hat einige niedersächsische Besonderheiten, wie es auch nordrhein-westfälische Besonderheiten gibt. Mit Blick auf die grundsätzlichen Strukturen – hervorgegangen aus der norddeutschen Ratsverfassung, Umstellung auf Ein- statt Zweigleisigkeit – sind unsere Kommunalrechte verwandt.

Ich bin in Niedersachsen im Kommunalrecht und in der Kommunalpolitik schon seit einigen Jahren aktiv – auch in meiner Heimatgemeinde – und habe einen Blick über den Tellerrand meiner Heimatgemeinde hinaus. Ich kann erfreut feststellen: Bei uns ist das Chaos noch nicht ausgebrochen. Das mag damit in Zusammenhang stehen, dass wir vielleicht etwas kleinteiligere Strukturen und weniger Großstädte haben, als dies in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Das will ich nicht in Abrede stellen. Das wird zu prüfen sein.

Ich kann Ihnen leider auch nicht genau sagen, was Ihr Verfassungsgericht unter „Funktionsstörung“ versteht und wie man „Funktionsstörung“ von „Erschwerung der Arbeit“ sauber abgrenzt. Mir scheint das eine juristische Kategorienbildung zu sein, die mit Substantiven argumentiert und trennscharfe Abgrenzungen vortäuscht, wo es sie eigentlich gar nicht geben kann.

(Beifall von CDU und FDP)

Selbst wenn in einer oder zwei von mehreren Dutzend nordrhein-westfälischen Großstädten demnächst eine Situation eintreten sollte, in der Kommunalpolitik nicht mehr richtig funktioniert, weil nicht nur die Sitzungen länger dauern, die Prozesse schwerfälliger sind und der nervige Einzelkämpfer in vielen Räten nun einmal dazwischen sitzt, sondern weil Entscheidungsprozesse nicht mehr funktionieren, stellt sich die Frage: Haben wir dann schon eine Funktionsstörung im Sinne der Rechtsprechung? Oder wird uns der Verfassungsgerichtshof sagen: In den 48 anderen großen Kommunen stellt sich die Situation anders dar?

Diese Kategorienbildung überzeugt mich nicht. Ich bin mir auch nicht sicher, ob man versuchen sollte, diesen Nachweis zu führen. Die entscheidende Trennlinie – ich ha-

be versucht, das in meiner Stellungnahme kurz darzutun – verläuft woanders, nämlich entlang der Linie: Wo hört der Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf, und wo fängt die „Überwindung“ des Gesetzgebers durch das Verfassungsgericht an?

Hierbei neige ich dazu, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers für etwas größer zu halten als das Verfassungsgericht. Aber man kommt auch nicht darum herum, dass, wenn nach dem rechnerischen Wahlergebnis acht Wahlvorschläge in einen Rat einziehen, dies dem Willen des Bürgers entspricht. Wenn die Sitzung anschließend ein Drittel länger als bei nur vier erfolgreichen Wahlvorschlägen dauert, muss man das in einer Demokratie möglicherweise hinnehmen.

An der Entscheidung des Verfassungsgerichts stört mich etwas anderes. Unterhalb des Zahlenwerts von 1,0, der sich bei der Division ergibt, erfolgt durch die Auf- oder Abrundung eine Reststimmenverwertung. In dem Moment, in dem jemand mit einem Wert von unter 1,0 in den Rat einzieht, geschieht dies letztlich durch Reststimmen. Diese Reststimmen funktionieren typischerweise folgendermaßen: Wenn aufgerundet wird, senken sie die durchschnittliche Stimmenzahl, die ein Wahlvorschlag braucht, um ins Parlament einzuziehen, während diejenigen, die kraft Abrundung nicht genug Stimmen für das nächste Mandat haben, im Durchschnitt ein paar Stimmen mehr brauchen, um ein Mandat zu erringen. Das ist mathematisch nicht zu vermeiden und deswegen verfassungsrechtlich nicht angreifbar.

Unterhalb des Wertes von 1,0 wird dieser Effekt aber nicht wieder dadurch ausgeglichen, dass man für ein Mandat einen gewissen Grundsatz an Stimmen hat; hier hat man nur noch Reststimmen. Aus meiner Sicht kann hierbei mit einer relativ geringen Stimmenzahl – in Anführungszeichen – „im Durchschnitt“ für das eine Mandat ein Sitz errungen werden, den andere Parteien im Durchschnitt nicht erzielen können. Sie brauchen im Durchschnitt nämlich deutlich mehr Stimmen. Wahlmathematisch führt dies zu einer überproportionalen Begünstigung kleinerer Wahlvorschläge, wenn es für einen Sitz reichen sollte. Das ist der entscheidende Punkt, den der Verfassungsgerichtshof stärker hätte würdigen und berücksichtigen können, um auf dieser Grundlage möglicherweise anders zu entscheiden.

Man könnte meines Erachtens daraus folgende Konsequenz ziehen: Der Gesetzgeber sagt, es liege im Rahmen seines Entscheidungs- und Gestaltungsspielraums, entsprechend dem ursprünglichen Gesetzesvorschlag aus dem Jahre 2004 etwa einen Mindestsockel von 0,75 oder einen ähnlichen Wert – dabei will ich mich auch nicht festlegen – vorzugeben, um zu vermeiden, dass überdurchschnittlich wenige Stimmen ausreichend sind, um einen einzigen Sitz aufgrund der Reststimmenverwertung zu erringen. Denn – das scheint mir das Verfassungsgericht übersehen zu haben – es gibt keinen Anspruch darauf, unterhalb des Wertes, den man für einen Sitz braucht, einen Erfolgswert der Stimmen zu erreichen. Woher soll er kommen? Nur zehn Stimmen reichen nicht für einen Sitz; dann ist der Erfolgswert dieser Stimmen null. Insofern ist an dieser Stelle aus meiner Sicht noch Raum.

Gegenüber einer Sperrklausel von 2,5 % habe ich nicht nur deswegen ein bisschen Bauchschmerzen, weil mir das empirisch auch vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen meiner Vorredner nicht reichen würde, um die Schwelle von der Funk-

tionsbeeinträchtigung zur Funktionsstörung zu überwinden – wo auch immer sie verlaufen mag –, sondern auch, weil hinzukommt, dass immer noch der gegenläufige Effekt der Wahlrechtsgleichheit zu berücksichtigen ist.

Es wurde schon darauf hingewiesen – das gilt für Niedersachsen genauso –, dass es natürlich Interdependenzen zwischen Verwaltung bzw. Verwaltungsspitze einerseits und Rat bzw. Ratsmehrheit andererseits gibt. Das ist überhaupt nicht anders denkbar. Man sollte sich gelegentlich klarmachen, dass der Hauptverwaltungsbeamte in Niedersachsen wie auch in Nordrhein-Westfalen aus einer Art Ratssekretär hervorgegangen ist, der traditionell, in der ursprünglichen britischen Verfassung nichts weiter war als ein Generalsekretär oder Schriftführer des Rates, der sich im Laufe der Zeit verselbstständigt hat.

(Heiterkeit)

– Das ist ein halbes Jahrhundert her und stellt nicht die heutige Situation dar. Heute haben wir mit der Direktwahl die davon zu unterscheidende Situation, dass die Verwaltungsspitze in ihrem Amt und in ihrem Bestand zunächst einmal primär vom Vertrauen des Wählers abhängig ist; es handelt sich aber nicht um eine gewählte Stadtregierung, die ihr Mandat aus dem Rat ableitet.

Unabhängig von dieser Interdependenz zwischen Rat und Verwaltung ist das ein Unterschied zur Regierungsbildung in einem staatlichen Parlament, dem die Rechtsprechung – ich finde: zu Recht – große Bedeutung beimisst, weil der Hintergrund für die 5%-Klauseln im Bundes- und Landtagswahlrecht darin besteht, dass die Regierung in einem staatlichen Parlament unmittelbar von der parlamentarischen Basis abhängig ist. Die Situation im Kommunalrecht stellt sich etwas anders dar.

Deswegen glaube ich nicht, dass die Faktenlage momentan eine Sperrklausel bereits rechtfertigt. Ich nehme allerdings an, dass der Gesetzgeber berechtigt ist – damit lege ich mich doch einmal fest –, eine überproportionale Begünstigung kleiner Wahlvorschläge durch eine entsprechende Regelung aufzufangen, die nach Maßgabe der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes etwas niedriger als das liegen müsste, was dort entschieden worden ist. Die in Rede stehende Regelung wäre – jedenfalls nach meiner Überzeugung – auch zulässig gewesen.

**Reiner Breuer (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW):** Wir danken Ihnen sehr herzlich für die Gelegenheit, heute zu einem nicht nur für die Kommunen, sondern auch für die kommunalen Mandatsträgerinnen und -träger sehr wichtigen Thema Stellung nehmen zu dürfen.

Die SGK in Nordrhein-Westfalen hat Ihnen vorab eine gemeinsame Stellungnahme mit der GAR – GRÜNE/Alternative in den Räten NRW – zugeleitet. Ich möchte im Wesentlichen auf diese schriftliche Stellungnahme verweisen, aber für Sie die Kernaussagen aus dieser Stellungnahme mündlich vortragen.

Denn wir sprechen uns übereinstimmend nachdrücklich für die Wiedereinführung einer den Anforderungen des Verfassungsgerichtshofes entsprechenden Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetz aus und lehnen den von der CDU- und der FDP-Fraktion vorgelegten Gesetzesvorschlag als unzureichend ab.

Wir halten für dringend erforderlich und geboten, dass zum Schutz der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen und zur Sicherung des kommunalpolitischen Engagements eine landeseinheitliche Sperrklausel in Höhe von 2,5 % festgeschrieben wird. Zugleich wird damit der Chancen- bzw. Erfolgswertgleichheit aller Stimmen der Wählerinnen und Wähler in allen Kommunen Rechnung getragen.

Würde man dem Gesetzentwurf der CDU- und der FDP-Fraktion folgen, würde aus unserer Sicht die kommunale Selbstverwaltung durchaus beschädigt werden. Nach unseren Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die Folge einer Kommunalwahl ohne Sperrklausel eine weitere Zersplitterung der Räte und Kreistage in eine Vielzahl von Fraktionen, Gruppen und Einzelmitgliedern wäre. Dies gilt in besonderem Maße für größere Kommunalvertretungen. Ich bin froh, dass durch die Ausführungen von Herrn Prof. Bogumil dargelegt wurde, dass sich das sehr deutlich nachweisen lässt.

Die Mehrheitsbildung in den Räten und Kreistagen würde hierdurch deutlich erschwert, wenn sie nicht gar dem Zufall überlassen bliebe. Der Zeitaufwand für Beratungsgestände im Rat oder im Kreistag würde hierdurch deutlich erhöht. Die Einzelkämpfer – sie wurden schon angesprochen – bestimmter Wählergruppen, die ohne große Mühe in Großstädten in eine Vertretung einziehen können, täten ein Übriges zur Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit.

Bereits heute sind deutliche Fragmentierungen der Räte und Kreistage sowie damit einhergehende Funktionsstörungen der kommunalen Vertretungen erkennbar. Sie sind nach unserer Überzeugung empirisch nachweisbar. Das konnte, wie Herr Prof. Bogumil dargelegt hat, erstmals vorgelegt werden. Herr Wilke von der GAR wird im Anschluss an mein Statement einige Schlaglichter auf bestimmte Kommunen in Nordrhein-Westfalen werfen können.

Diese Funktionsbeeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltung, die keine bloßen Unannehmlichkeiten darstellen, die in einer Demokratie hinzunehmen sind, machen das kommunalpolitische Ehrenamt nicht gerade attraktiv. Schon heute haben alle Parteien Schwierigkeit, eine ausreichende Zahl von Kandidatinnen und Kandidaten zu finden, die sich das allen Ernstes antun wollen. Sie alle dürften mit dieser Frage Ihre ganz persönlichen Erfahrungen gemacht haben.

Zu befürchten ist, dass die Räte und Kreistage zukünftig keinen repräsentativen Querschnitt mehr darstellen werden. Darin liegt eine ganz erhebliche Gefahr.

Alledem könnte nach unserer Überzeugung verfassungskonform abgeholfen werden, wenn man eine geringfügige Sperrklausel landeseinheitlich festlegen würde. Wir schlagen eine Sperrklausel in Höhe von 2,5 % vor. Dies ist nach unserer Überzeugung zulässig, wenn nicht sogar rechtlich geboten. Denn schließlich besteht bei dem von CDU und FDP gewählten Wahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers eine natürliche, systemimmanente Sperrklausel. Sie ist uneinheitlich und von der Größe der Vertretung sowie von der Anzahl der kandidierenden Listen abhängig. Sie können sie im Detail dem auf Seite 3 in unserer Stellungnahme abgelichteten Schaubild entnehmen, das eine Berechnung von Pukelsheim, Maier und Leutgäb darstellt.

Die Sperrklausel kann danach variieren: von 2,7 % in kleinen Gemeinden mit kleiner Vertretung bis zu 0,6 % bei größeren Vertretungen. Das ist eine deutliche landeswei-

te Abweichung. Diese uneinheitliche Zugangshürde bei Kommunalwahlen ist sachlich nicht gerechtfertigt. Sie ist systemimmanent, und ihr kann abgeholfen werden.

Die Einführung einer klassischen Sperrklausel, die sich an der Höhe der natürlichen Sperrklausel orientiert, ist dagegen sachlich gerechtfertigt. Sie dient der Chancengleichheit der Wählerinnen und Wähler in allen Kommunen und würde allen Wahlstimmen unabhängig von der Größe der Vertretungen den gleichen Erfolgswert sichern.

Meine Damen und Herren, ich möchte zum Schluss meiner Ausführungen kommen. Wir möchten Sie auffordern, zu einem parteiübergreifenden Konsens in dieser Frage zu kommen, wie es meiner Erinnerung nach seit vielen Jahren in diesem Hause Tradition war. Die Sozialdemokraten und die Grünen in den Räten in Nordrhein-Westfalen haben hierzu eine gangbare und rechtlich tragfähige Kompromisslinie aufgezeigt. Wir würden uns sehr freuen, wenn Sie dieser Kompromisslinie Folge leisten würden.

**Volker Wilke (GRÜNE/Alternative in den Räten NRW):** Ich möchte Ihnen einige Schlaglichter bieten, die eine empirische Grundlage zur bisherigen Diskussion beisteuern können. Erwähnt wurde bereits, dass es nach der Wahl im Jahr 1999 im Schnitt vier Fraktionen in den Kommunalvertretungen gab; nach der Kommunalwahl im Jahr 2004 waren es acht. Neun Gruppierungen wiesen die Großstädte Duisburg, Essen, Gelsenkirchen und Köln auf. Nach dem neuen Kommunalwahlrecht hätte der Kölner Rat zehn Gruppierungen, da eine weitere Gruppierung hinzugekommen wäre.

Die eingetretenen Fragmentierungen haben sich insbesondere auf die Abläufe in der Sitzungs- und Verwaltungseffizienz niedergeschlagen. Das heißt: Gruppierungen ohne Fraktionsstatus thematisieren in den Ratssitzungen häufiger Angelegenheiten, die eigentlich den Vorberatungen in den Fachausschüssen oder in Bezirksvertretungen zuzuordnen sind, ohne dass neue inhaltliche Impulse in die jeweilige Ratsentscheidung münden. Dies führt, wie bereits angesprochen, zu Verlängerungen von Beratungs- und Ablaufprozessen und hat unseres Erachtens erhebliche Auswirkungen auf die Attraktivität der ohnehin zeitintensiven Ehrenamtlichkeit eines Rats- und Kreistagsmandates.

Vorhin wurde die Frage gestellt, wer zukünftig unter solchen Rahmenbedingungen in die Räte einzieht. Dabei spielen verschiedene gesellschaftliche Faktoren eine Rolle. Man kann nur dazu raten, sich das analysieren zu lassen.

Vor dem Hintergrund der Größenstruktur der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen halten wir diese Aspekte für keine zu vernachlässigenden Einzelfälle. Es wurde schon gesagt, dass fast 50 % der Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen in den 30 Großstädten mit über 100.000 Einwohnern leben.

Gerade die Größe der Kommune und die damit einhergehende Komplexität von Entscheidungsprozessen zur politischen Steuerung stoßen bei der Ehrenamtlichkeit sehr häufig an Grenzen. Wir kennen die Diskussion um die Ehrenamtlichkeit in Köln, in Dortmund oder in Essen. Die Frage ist, ob man mit einem ehrenamtlichen Mandat noch der Aufgabenfülle folgen kann.



Man muss sich vor Augen führen – auch das wurde schon gesagt, aber eine Wiederholung tut dem meines Erachtens keinen Abbruch –, dass die Räte Personalentscheidungen nicht nur in Teilbereichen der Kernverwaltung, sondern auch in kommunalen Gesellschaften treffen. Beispielsweise werden Geschäftsführer durch die Räte bestellt. Sie haben die Hoheit über den Haushalt. Sie treffen Entscheidungen über Gebühren und Steuern. Sie haben zugleich eine umfassende Kontrollfunktion gegenüber der Verwaltung wahrzunehmen.

Wenn man dieses Aufgabenpaket sowie die Situation eines einzelnen Ratsmitglieds betrachtet und die damit verbundenen Anforderungen und Aufgaben, die ich gerade geschildert habe, ansieht, wird ziemlich schnell deutlich, dass dies durch ein einzelnes Ratsmitglied schwerlich zu stemmen ist.

Kleinere Fraktionen, wie die Geschichte der Grünen oder der FDP belegt, ergänzen normalerweise die Arbeit der Ratsmitglieder durch die Aufstellung von sachkundigen Bürgern in den Ausschüssen. Sie greifen hierbei auf die Netzwerke ihrer Partei zurück. In der Regel werden diese sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eng in die Fraktionsarbeit eingebunden, um den gerade dargestellten Anforderungen der Ratsarbeit entsprechen zu können. Dies können in der Regel Einzelvertreter im Rat nicht gewährleisten.

Ich möchte drei Beispiele aus Großstädten anführen. Zunächst zur Stadt Essen: Essen hat 82 Ratssitze. Zu Beginn der Wahlperiode 2004 hatte der Rat folgende Sitzverteilung: CDU 32, SPD 28, GRÜNE 9, FDP 3, PDS 2, Republikaner 2, DKP 1, ESSENER BÜRGER BÜNDNIS 4, „Essen steht AUF“ 1.

Im Laufe der Legislaturperiode hat sich eine Fraktion LINKE, DKP, Essen steht auf aus drei Gruppierungen bzw. vier Ratsmitgliedern gebildet. Dabei handelt es sich um eine Fraktionsbildung mit unterschiedlicher inhaltlicher Basis, zumal zur Kommunalwahl 2009 die vertretenden Parteien wieder getrennt antreten. Das ESSENER BÜRGER BÜNDNIS, das vier Ratsmitglieder stellte, spaltete sich und verlor den Fraktionsstatus. Zwei Mandatsträger des ESSENER BÜRGER BÜNDNISSES schlossen sich der FDP an und gründeten die Fraktion FDP/Alternative Essen. Seit Ende 2008 nennt sich diese Fraktion FDP.

Kommen wir nun zum Beispiel Dortmund, wo es ähnliche Entwicklungen gibt. Der Rat der Stadt Dortmund hat 88 Sitze. Neun Gruppierungen sind im Rat vertreten: SPD 36, CDU 29, GRÜNE 10, FDP 3, PDS 2, DVU 3, Offensive D 1, Bürgerliste für Dortmund 3, Linkes Bündnis Dortmund 1.

FDP und Bürgerliste bildeten im Rat eine Fraktionsgemeinschaft. Ein CDU-Ratsherr wechselte wenige Tage nach der Wahl zur FDP. Das für die Offensive D gewählte Ratsmitglied trat Ende 2004 aus der Partei aus. Im August 2007 verließ ein für die Bürgerliste gewählter Ratsherr Liste und Fraktion. Kurz darauf bildete sich die neue Fraktion „Die Linken im Rat“ aus den Vertretern von DIE LINKE – zuvor PDS –, dem Linken Bündnis und dem ehemaligen Vertreter der Bürgerliste.

Seit Oktober 2007 hat die DVU Fraktionsstatus durch die Novellierung der Gemeindeordnung.

(Zuruf von der SPD: Guter Hinweis!)

Das für die Offensive D gewählte und seit Ende 2004 parteilose Ratsmitglied hat im Sommer 2008 eine Freie Bürger Initiative gegründet, die mit FBI abgekürzt wird. Im Herbst 2008 verließ ein weiterer für die Bürgerliste gewählter Ratsherr die Partei. Zunächst war er parteilos; mittlerweile ist er in die FDP eingetreten.

Im Januar 2009 verkündete ein Ratsmitglied der DVU seinen Übertritt zur NPD und die Kandidatur als deren OB-Kandidat. Der DVU-Fraktion gehört er jedoch weiter an, da sein Ausschluss zugleich die Auflösung der Fraktion bedeuten würde.

(Horst Engel [FDP]: Das haben Sie schön geschildert!)

Ein drittes Beispiel stellt die Stadt Köln dar. In der Stadt Köln mit einem Rat von 90 Sitzen gab es nach der Kommunalwahl 2004 neun Gruppierungen. Um die 90 Sitze bewarben sich 15 Listen. Dabei gab es folgende Verteilung der Sitze: CDU 29, SPD 28, GRÜNE 15, FDP 7, pro Köln 4, PDS 3, KÖLNER BÜRGER BÜNDNIS 2, Republikaner 1, Gemeinsam gegen Sozialraub 1.

Die zwei Mitglieder des KÖLNER BÜRGER BÜNDNISSES zerstritten sich. Beide treten als Einzelmandatsträger auf; einer ist weiterhin im KÖLNER BÜRGER BÜNDNIS. Der „Sozialräuber“ hat im Jahr 2005 eine Gemeinschaft mit der PDS gebildet, sodass die PDS dadurch Fraktionsstatus erlangte. Danach hat sich die PDS als DIE LINKE.KÖLN umformiert; der „Sozialräuber“ macht weiter mit. Der Republikaner hat sich der Fraktion pro Köln angeschlossen, bleibt aber weiterhin Republikaner.

Legt man für das Wahlergebnis 2004 in Köln – das hatte ich schon erwähnt – das Divisorverfahren mit Standardrundung zugrunde, so wären zehn Gruppierungen in den Rat gekommen, denn die Wählergruppe Kölner Perspektive Bildung – Jugend – Familie wäre ebenfalls in den Rat eingezogen. Damit hätten drei Gruppierungen in der Summe mit knapp 2,1 % der Stimmen drei Ratsmandate erhalten. Mit 0,6 % der Stimmen wäre ein Ratsmandat möglich gewesen. Im Vergleich brauchen CDU, SPD, GRÜNE und FDP mehr als 1 % für ein Ratsmandat.

Schon erwähnt wurde, dass die Förderung von „technischen Fraktionen“, also von Fraktionen ohne gemeinsame politische Basis, immer mehr im Vordergrund steht. Aus unserer Perspektive ist offensichtlich, dass Einzelpersonen nicht nur sehr reduzierte Einflusschancen im Rat haben, sondern dass es ihnen darüber hinaus schwerer fällt, die zur Positionsbestimmung in den Ratssitzungen notwendigen Sachinformationen zu erhalten und zu verarbeiten. Dies gilt insbesondere in den Großstädten mit einer entsprechenden Entscheidungskomplexität.

Aufgrund der nur gering möglichen Arbeitsteilung sind sie inhaltlich häufig überfordert. Der Informationsvorsprung, den eine arbeitsteilig aufgestellte Fraktion gegenüber kleinen Gruppierungen hat, ist evident. Mit Blick auf die Vielzahl von Beratungs- und Entscheidungsgegenständen ermöglicht erst die Vorberatung durch die Fraktionen eine arbeitsteilige und damit eine der Komplexität der Ratsarbeit gerecht werdende Tätigkeit. Im Interesse der Funktionsfähigkeit eines Rates – insbesondere bei großen Vertretungskörperschaften; das darf man nicht unerwähnt lassen – ist die Bildung von Fraktionen aus unserer Sicht elementar.

Aus diesen Gründen ist es wenig wunderlich, wenn in der laufenden Wahlperiode zu beobachten ist, dass sich in den Großstädten mit Kleinstgruppierungen und Einzelpersonen „technische Fraktionen“ bilden. Die Verbesserung – auch das wurde schon angesprochen – ihrer finanziellen Ausstattung und ihrer Arbeitsbedingungen steht dabei im Vordergrund, obgleich ihre Mitglieder konkurrierenden Parteien bzw. Wählergruppen angehören.

In der Stadt Essen hat sich zum Beispiel aus PDS/DIE LINKE gemeinsam mit DKP und einem MLPD-Ableger eine Fraktion für die Wahlperiode gebildet. Für die anstehende Kommunalwahl 2009 treten diese wieder getrennt an. In der Stadt Dortmund ist – ich sagte es bereits – ein DVU-Mitglied zur NPD übergetreten, aber zugleich Mitglied der DVU-Ratsfraktion geblieben. Zur Kommunalwahl 2009 tritt es für die NPD an.

Bei diesen Konstellationen stehen die Wählerinnen und Wähler vor dem Problem, dass sie das Entscheidungsverhalten der von ihnen gewählten Gruppierung nicht mehr nachvollziehen können. Wenn sich Gruppierungen zu einer Fraktion zusammenschließen, die eigentlich keine inhaltlichen Gemeinsamkeiten aufweisen, sondern die mit einem Fraktionsstatus verbundenen finanziellen Zuwendungen und erweiterten Kompetenzen anstreben, stellt sich durchaus die Frage der demokratischen Legitimation durch die Wählenden. Haben sie noch das, was sie gewählt haben? Zudem erschwert gerade der fehlende oder geringe inhaltliche Zusammenhalt der „technischen Fraktionen“ die Einbindung in Koalitionen oder dauerhafte Absprachen.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Herr Wilke, wir sehen gerade, dass es sich bei Ihrer mündlichen Stellungnahme um den Text handelt, den Sie uns schriftlich zugeleitet haben.

**Volker Wilke (GRÜNE/Alternative in den Räten NRW):** Das sind Auszüge aus dem Text, den ich Ihnen übersandt habe.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Wenn Sie den gesamten Rest noch vortragen wollen, könnten wir ihn besser nachlesen.

**Volker Wilke (GRÜNE/Alternative in den Räten NRW):** Nein, das wollte ich nicht.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Bitte beschränken Sie sich auf mündliche Erläuterungen, denn wir können den Text Ihrer schriftlichen Stellungnahme nachlesen.

**Volker Wilke (GRÜNE/Alternative in den Räten NRW):** Okay. – Vor dem Hintergrund dieser weitreichenden Steuerungskompetenzen der Räte in NRW kann dies aus unserer Sicht zu unklaren Mehrheitsverhältnissen und zu deutlichen Funktionsstörungen in den Räten führen.

Ich hatte drei Beispiele angeführt; man könnte als ähnliches Beispiel auch Krefeld heranziehen. Krefeld ist eine interessante Kommune, da es dort weder eine rechte noch eine linke Gruppierung im Rat gibt. Dafür sind fünf bürgerliche Gruppierungen im Rat vertreten: die beiden großen, nämlich CDU und FDP, sowie drei bürgerliche Listen. Dort geht es fleißig hin und her. Die CDU und die FDP haben Austritte zu verzeichnen. Ratsmitglieder treten aus den Listen aus, und neue Zusammenschlüsse finden sich. Das alles geschieht vor dem Hintergrund der Bildung „technischer Fraktionen“.

Ähnliche Beispiele stellen die Situationen in Duisburg und Gelsenkirchen dar. Die Datengrundlage ist erheblich.

**Landrat Frithjof Kühn (Rhein-Sieg-Kreis):** Ich bedanke mich herzlich für die Einladung. Ich habe schon zum zweiten Mal die Ehre, zu Ihnen zu sprechen, und möchte gern davon Gebrauch machen. Ich habe keinen schriftlichen Vortrag ausgearbeitet, sondern versuche, frei zu sprechen.

Ich habe Ihnen das letzte Mal den konkreten Fall einer „technischen Fraktion“ geschildert – das war eben auch Thema –, bei dem drei Abgeordnete – ein Rechtsradikaler, ein Abgeordneter der NPD und ein Abgeordneter der PDS – eine „technische Fraktion“ bilden wollten. Das hätte funktioniert, wenn sie den Versuch unternommen hätten, eine inhaltliche Übereinstimmung zu definieren, was bei diesen Gruppierungen nicht schwer ist. Sie hätten nur eine Gegnerschaft gegenüber Hartz IV zu definieren brauchen, um ein gemeinsames inhaltliches Ziel zu haben. Das haben sie aber nicht getan. Ich habe die Fraktion nicht zugelassen. Weil erkennbar war, dass sie sich aus rein finanziellen Interessen zusammengeschlossen haben, haben Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht meine Entscheidung – Gott sei Dank – bestätigt. Das war ein reiner Glücksfall. Denn wenn diese Kameraden etwas intelligenter vorgegangen wären, hätten wir heute noch eine solche Fraktion im Kreistag des Rhein-Sieg-Kreises.

Ich hatte damals in diesem Zusammenhang auf einen Aspekt hingewiesen, den ich für unerfreulich und nicht gut halte. Denn mit den radikalen Gruppierungen will normalerweise niemand etwas zu tun haben. Das führt dazu, dass die etablierten Fraktionen ihre Entscheidungsfindung außerhalb der Gremien des Kreistags und des Kreisausschusses vornehmen. Das ist legitim, entspricht aber nicht dem, was wir unter demokratischer Willensbildung verstehen.

Meine Befürchtung ist, dass diese Tendenz des weiteren Hinzutretens von Gruppierungen, die Mehrheitsbildungen erschweren, durch den Wegfall der Sperrklausel verstärkt wird. Das könnte bis dahin führen, dass sich Mehrheiten nur noch im Kreis- bzw. im Hauptausschuss bilden lassen und dass sich durch Eilentscheidungen Fakten bilden, sodass die Dinge hinterher nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Das wäre eine sehr missliche Situation.

Worum geht es? Eben ist – Gott sei Dank – das Stichwort der kommunalen Selbstverwaltung gefallen. Das ist nicht nur eine Floskel, sondern das ist Leben. Der Bürger erlebt Demokratie an erster Stelle in seiner Kommune. Deswegen ist aus meiner

Sicht außerordentlich wichtig, demokratische Prozesse in der Kommune zu ermöglichen und zu erhalten. Die geschilderte Entwicklung der Zersplitterung – eben wurden sehr drastische Beispiele erwähnt, die ich zum Teil noch gar nicht kannte – führt dazu, dass Kommunen, Kreistage und Räte tatsächlich handlungs-, aber zumindest entscheidungsunfähig werden. Die Frustration und Betroffenheit bei den Bürgern, sodass sie sich gegen unsere staatlichen und kommunalen Einrichtungen wenden, wird dadurch noch verstärkt.

Im Rhein-Sieg-Kreis herrschen relativ gute Verhältnisse. Wir leben in der Nachbarschaft von Köln und bekommen mit, was dort passiert. Aber die Tendenz zur Zersplitterung in den Räten ist auch bei uns deutlich zu erkennen. Sie ist gerade auch in kleinen Städten und Gemeinden der Fall. Dort gibt es zum Teil sieben bis acht Fraktionen, die teilweise durch Abspaltungen entstanden sind. Man kann sich auf den Standpunkt stellen, eine Abspaltung habe nichts mit der Sperrklausel zu tun.

(Rainer Lux [CDU]: Genauso ist es!)

– Moment, jetzt kommt die Kommunalwahl, lieber Kollege. Die Kameraden, die sich abgespalten haben, kämpfen jetzt um ihren Job. Teilweise leben sie doch davon.

(Horst Engel [FDP]: Wo ist das Problem?)

Jetzt stellen sie sich als neue Gruppierung auf – egal, ob sie sich „Aufbruch“ oder anders nennen – und bekommen ihre Stimmen vom Wähler.

(Horst Engel [FDP]: Ja und? – Gegenruf von Sören Link [SPD])

Ich würde mich sehr freuen, wenn die großen Fraktionen und insbesondere meine Partei, die CDU, die von dieser Zersplitterung hinsichtlich der Mandate in erster Linie betroffen ist, diese Situation nicht so gelassen hinnehmen würden. Denn all diese Mandate gehen zumindest bei uns in erster Linie zulasten meiner CDU-Fraktion.

Bei der Frage der Funktionsstörungen wundere ich mich, dass die Entscheidungen der Verfassungsgerichte wie Gottesurteile hingenommen werden.

(Zuruf von der CDU: Was sollen wir denn machen?)

– Moment. Die Entscheidung zum Kommunalwahltermin stellt aus meiner Sicht – ich mache aus meiner Meinung keinen Hehl – einen Eingriff der Judikative in die Legislative dar. Wir haben das Prinzip der Gewaltenteilung. Sie sind das Parlament. Kämpfen Sie bitte für die Gewaltenteilung. Das gilt auch hierbei. Ich halte die Entscheidung zur Sperrklausel durch die Verfassungsgerichte für Übergriffe der Rechtsprechung in die Rechte der Parlamente. Es ist Ihre Sache, dafür zu kämpfen und das zu machen. Deswegen wäre ich wirklich dankbar, wenn Sie sich dafür partei- und fraktionsübergreifend einsetzen würden.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil zum schleswig-holsteinischen Kommunalrecht gesagt, dass bei gesetzgebenden Körperschaften klare Mehrheiten zur Sicherung einer politischen aktionsfähigen Regierung unentbehrlich seien. Dies sei aber bei Gemeindevertretungen und Kreistagen, die keine Gesetzgebungstätigkeit ausüben, nicht der Fall.

Ich frage Sie: Sind Kommunen minderwertig? Die Kreistage und die Räte sind wesentlich für die Existenz der Kommunen. Das ist eine andere Qualität. Aber die Entscheidungs- und Funktionsfähigkeit von Räten und Kreistagen ist für die Kommunen existenziell. Dort werden Entscheidungen mit einer viel größeren Tragweite getroffen, da es sich um Entscheidungen direkt für die Bürger handelt.

Wenn Sie diese Räte und Entscheidungsgremien funktions- und entscheidungsunfähig machen, erhalten die Bürger zum Beispiel keine Entscheidung über ihre Bauanträge. Das muss man berücksichtigen.

Meine Bitte und mein Appell lauten, dass Sie in dieser Richtung nochmals versuchen, sich mit einer gleichmäßigen Sperrklausel zu befassen, die für alle Kommunen und für alle Größenordnungen von Räten und Kreistagen in gleicher Weise gilt. Man hätte schon längst empirische Erhebungen, die jetzt von Herrn Prof. Bogumil dankenswerterweise durchgeführt worden sind, seitens des Landes bzw. der Landesregierung durchführen können. Diesen Vorwurf mache ich allen vorherigen Landesregierungen. Es war Aufgabe des Innenministeriums, sich darum zu kümmern. Ich meine, dass man diese Frage noch einmal ernsthaft erörtern sollte.

Nach den Ausführungen von Herrn Prof. Koch müssten wir zumindest eine Sperrklausel von 1 % für richtig halten. Denn alle Werte unter 1 % drehen die Verhältnisse um. Das ist nicht gerecht. Ich halte es für durchaus richtig, den Mut zu fassen, eine Sperrklausel von 2 % oder 2,5 % zu beschließen. Versuchen Sie das doch einmal!

(Martin Börschel [SPD]: Man muss es gut machen; dann geht es!)

Für die Beamten im Innenministerium – das kenne ich auch – ist es einfach: Das Verfassungsgericht hat gesprochen, also wird die Akte geschlossen. – Aber Sie sind Parlamentarier. Ihre Entscheidungen werden vom Verfassungsgericht aufgehoben. Das muss man doch nicht einfach so hinnehmen. Deswegen sollten Sie kämpfen.

Ich komme nun zum Schluss. Sie merken vielleicht meine persönliche Betroffenheit; ich gebe zu, dass ich persönlich betroffen bin. Natürlich habe ich größeren Ärger, wenn es zwei oder drei kleinere Gruppierungen im Kreistag gibt. Die Mehrheitsbildung ist schwierig. Das Argument, durch die Direktwahl hätte sich dabei etwas geändert, zieht nun wirklich nicht. Ich bin froh über die Direktwahl. Ich nehme mein Amt und mein Mandat bewusst in Anspruch, aber ich wäre dumm, wenn ich versuchen würde, ohne eine Mehrheit in meinem Parlament zu arbeiten. Das macht man einige Monate – einer Kollegin ist das vielleicht zwei Jahre gelungen –, aber dann ist Schluss.

Jeder vernünftige Bürgermeister, Oberbürgermeister und Landrat ist gut beraten, dafür zu sorgen, dass er eine vernünftige Mehrheit in seinem Rat hat. Wir brauchen sie, um unsere Funktion ausüben zu können – egal, ob wir ehemaliger Sekretär sind, Herr Prof. Koch, oder etwas anderes. Wir haben die Verantwortung und das Mandat der Bürger. Der Bürger erwartet, dass wir vernünftig mit den Mehrheiten sowie mit unserem Parlament umgehen und dass wir zu Entscheidungen kommen. Von den Entscheidungen der Kommunen hängt wirtschaftlich für die Bürger und für die Entwicklung der Kommunen so viel ab, dass wir nicht riskieren können, diese Entwick-

lung weiter zu fördern und auf Sperrklauseln zu verzichten. Das ist meine herzliche Bitte.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich bin ja schon ziemlich lange in diesem Parlament und froh, immer wieder Vorsitzender dieses qualifizierten Ausschusses zu sein, aber das war heute eine außerordentlich spannende Runde über ein enorm wichtiges Thema unserer kommunalen Landschaft. Wir haben alle aufmerksam zugehört, und ich danke allen Sachverständigen für auch unterschiedliche Meinungen, die einfach vorhanden sind und sich jetzt hier auch widergespiegelt haben.

Bevor ich die Gelegenheit zu Fragen gebe, möchte ich darauf hinweisen, dass wir leider auch nur eine überschaubare Zeit für Fragen und zur Vertiefung dieses Themas zur Verfügung haben.

Ich würde gern selbst vorab eine Frage – ich nehme mir einmal das Recht, die Diskussion zu eröffnen – an Herrn Professor Bogumil richten: Herr Professor Koch hat eine Abgrenzung zwischen Beeinträchtigung und Störung formuliert. Dass die Funktionsbeeinträchtigung da ist, wissen wir alle. Da hat sich vieles verschlechtert. Das ist gar keine Frage; da hat Herr Kühn völlig Recht. Wir haben eine Beeinträchtigung in weiten Bereichen: nicht in den kleinen Gemeinden der Eifel, wo schon seit 60 Jahren nur zwei oder drei Fraktionen zusammen sind – da hat sich nicht viel getan –, aber in den Großstädte ab 50.000, und sogar darunter fängt es schon an. Da wird gesagt: Die Beeinträchtigung müssen wir hinnehmen, aber bei Störungen kann der Gesetzgeber doch etwas machen. Wo ist da die Grenze?

Ich sage Ihnen ganz ehrlich – das darf ich auch sagen als jemand, der lange kommunalpolitisch tätig gewesen ist und dessen Herz ja immer noch daran hängt; deshalb bin ich in diesem Ausschuss ja auch so gern –: Wir als Kommunalpolitiker – so habe ich mich immer verstanden – sind dem Gemeinwohl verpflichtet. Und das Gemeinwohl ist die Gesamtheit der Stadt. Ich habe immer mehr den Eindruck, dass es bei den jetzt auftretenden sehr individuellen, sehr partikularen Interessen, die sich an sehr kleinen Gruppierungen festmachen, immer schwieriger wird, dieses Gemeinwohl auch noch politisch tragfähig zu machen.

Und dann passiert eigentlich etwas, was niemand von uns wollen kann, dass nämlich die Bedeutung von Verwaltung und gewähltem Landrat, Bürgermeister oder Oberbürgermeister steigt und die Bedeutung des Rates absinkt. Letztlich funktioniert es irgendwie immer, und dafür haben wir eine gute Verwaltung; da sitzen gute Leute. Und niemand merkt, dass alles irgendwie schwieriger geworden ist. Man kriegt es irgendwie geregelt. Und der Bürgermeister, der Oberbürgermeister oder der Landrat kriegt das mit seiner Verwaltung schon irgendwie gebacken.

Aber der Rat wird nicht mehr als das entscheidende Gremium wahrgenommen, sondern der Rat ist jemand, der manchmal in der Öffentlichkeit – ich sage das ganz offen – als ein teilweise sehr chaotischer Haufen dargestellt wird. Wenn Sie etwa die Berichterstattungen der Kölner Zeitungen über die Sitzungen des Kölner Rates zur Kenntnis nehmen – das ist ja nur einer, den ich immer wieder verfolgen kann –, dann

können Sie das nach jeder Ratssitzung so nachlesen. Vielleicht hat es ja mal eine gegeben, die vernünftig abgelaufen ist, aber Überschriften nach dem Motto: „Das war wieder einmal eine chaotische Sitzung, die endlos lange gedauert hat!“ sind immer wieder zu lesen.

Da muss ich Ihnen schon sagen: Ein Rat als Vertretung der Bürgerinnen und Bürger, der als eine chaotische Schwatzbude wahrgenommen wird, und ein Oberbürgermeister, der das dann alles regeln soll, ist vom Gesetzgeber bei der Änderung der Gemeindeordnung so eigentlich nicht gewollt gewesen. Und da müssen wir uns etwas gemeinsam einfallen lassen.

Hier sind eine Reihe von Wegen aufgezeigt worden. Sicherlich ist es so, dass sie verfassungsrechtlich problematisch sind, aber wir sind dazu da, das auszuloten, was machbar ist, um das Gemeinwohl sicherzustellen. Ich hoffe, das wird dann doch noch – bei allen Unterschieden zwischen Regierungsfraktionen und Oppositionsfraktionen – zu gemeinsamen Ergebnissen kommen könnten. Ich hoffe, dass das noch möglich ist; denn wir haben hier ein gemeinsames Problem.

Das war meine Wortmeldung. Das wollte ich einmal sagen. Jetzt halte ich mich wieder zurück.

Ich habe noch eine Reihe von Wortmeldungen. Herr Körfges fängt an. Bitte.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Herr Professor Bogumil, ich habe eine Nachfrage bezogen auf die Aufgabenstellung von Räten in großen Kommunen, weil wir – das schließt in etwa auch da an, wo der Vorsitzende geendet hat – in Nordrhein-Westfalen eine sehr stark auf hoheitliche Aufgaben bezogene kommunalisierte Landschaft haben. Mir fällt als Besonderheit in NRW zum Beispiel die Wahl von Beigeordneten ein.

Vielleicht können Sie noch etwas zur wirklichen Bedeutung von Räten sagen – Stichwort: Allzuständigkeit, Rückholrechte. Es gibt nach meiner Einschätzung gesetzliche Spezialitäten in Nordrhein-Westfalen, die unsere Gemeindeordnung von anderen unterscheidet. Von daher hat der Rat unter Umständen auch ein anderes Entscheidungsniveau. Könnten Sie dazu, was der Rat machen kann und muss, ein paar Einzelbeispiele nennen?

Mich hat bei den mündlichen Vorträgen – das richtet sich an Herrn Breuer, Herrn Wilke und Herrn Dr. Osner – eine Sache zusätzlich nachdenklich gemacht, die zunächst nicht im Vordergrund derjenigen steht, die aktiv Kommunalpolitik betreiben. Ich persönlich habe in anderer Funktion auch schon festgestellt, dass es schwieriger als früher ist, Menschen für Kommunalpolitik zu begeistern. Ich beziehe mich jetzt auf eine Äußerung von Professor Koch, der gesagt hat, eine oder zwei Stunden mehr müsse man eben in Kauf nehmen. Halten Sie – ich frage in Richtung der drei Herren, die sich damit intensiv auseinandergesetzt haben – das tatsächlich für so irrelevant bezogen zum Beispiel auf die Frage: Was machen wir mit kommunalpolitischem Nachwuchs, der nötig ist, um die Kommune vom Demokratietheoretischen her am Laufen zu halten?



**Rainer Lux (CDU):** Ich wollte nur sagen, dass ich Ihre Argumentation, Herr Professor Bogumil, auf Anhieb nicht so nachvollziehen kann, weil ich als Fraktionsvorsitzender in einer Großstadt seit 17 Jahren eine völlig andere Erfahrung mache. Seitdem der Rat so zersplittert ist, wie er ist, ist das, was der Vorsitzende des Ausschusses gerade angesprochen hat, dass man nämlich in erster Linie der Bürgerschaft der Stadt und nicht seiner Partei verpflichtet ist – so sollte es ja sein –, tatsächlich eingetreten. Weil nämlich keine feststehende rot-grüne oder schwarz-gelbe Mehrheit mehr da ist, sind die staatstragenden Fraktionen zusammengedrückt und haben zum Beispiel in den letzten vier Jahren die Haushalte gemeinsam verabschiedet und sich dadurch von denen abgegrenzt, die diese Splitterinteressen vertreten. Das hat der Stadt Bielefeld außerordentlich gut getan.

All die zwangsläufigen Ereignisse, die Sie hier ansprechen – Sie haben da ja keine Ausnahmen zugelassen; Sie haben gesagt, es sei ab 50.000 automatisch so –, treffen bei uns nicht zu. Die Ratssitzungen sind viel kürzer als früher, als die Blöcke gegeneinandergefahren sind wie die Panzer und es keine Gemeinsamkeiten gab.

Und zur Fiktion, eine Entscheidung würde aus dem Rat heraus in den Vorraum gehen und im Rat nicht mehr stattfinden: Wir haben es doch alle erlebt, dass die Entscheidung, wenn es etwa eine rot-grüne Mehrheit gibt, nicht im Ausschuss, sondern vorher in gemeinsamen Sitzungen – im Koalitionsausschuss oder wie immer man es nennen will – gesucht. Da hat sich auch nichts geändert.

Ich gebe Ihnen vollkommen Recht: All das, was Sie hier als schlimme Entwicklung, als unangenehme Entwicklung schildern, empfinde ich ähnlich. Es ist unerträglich, wenn diese vielen Einzelkämpfer da draußen auftreten. Dem kann man geschäftsordnungsmäßig entgegentreten. Aber das Entscheidende ist doch, dass wir nicht vom Wunsdenken ausgehen können, so wie Sie es jetzt insbesondere formuliert haben: Mensch, tut doch etwas! – Wenn man das Verfassungsgericht live und in Farbe erlebt hat und auch deren Argumentation, dann hat all das, was wir hier besprechen, verfassungsrechtlich wohl keinen Bestand. Das ist meine feste Überzeugung. Deswegen wäre es mir in der Anhörung heute viel wichtiger, verfassungsgerichtsfeste Gründe zu erfahren und nicht die, die ich als politischen Wunsch äußere.

**Horst Becker (GRÜNE):** Da ja verschiedentlich auch Meinungen vorgetragen wurden, will ich auch eine kurze Meinungsäußerung vor den Fragen machen. Zunächst einmal habe ich zur Kenntnis genommen, dass sozusagen das Bielefelder Modell die anderen vorgetragenen Modelle oder die anderen vorgetragenen Problemfelder möglicherweise konterkariert. Insofern wäre es ein interessantes, bei einer möglichen empirischen Untersuchung festzustellen, inwieweit das Bielefelder Modell ein häufigeres ist, oder die anderen beschriebenen Problemlagen eine häufigere Arbeitsgrundlage sind, mit der man umgehen muss. Das kann man ja ganz sachlich feststellen.

Ich glaube nur, Herr Kollege Lux, dass wir daran einen Mangel haben, dass diese Probleme überhaupt sachlich aufgearbeitet worden sind. Und wir haben diesen Mangel – darauf hat Landrat Kühn dankenswerterweise hingewiesen – mindestens seit

einigen Jahren, möglicherweise auch schon länger, als diese Regierung im Amt ist, aber wir haben ihn allemal im Rahmen des GO-Reformverfahrens gehabt, das Sie in die Wege geleitet haben. Ich hätte mir gewünscht, dass diese Dinge ordentlich erarbeitet worden wären.

Zweite Grundsatzbemerkung: Ich teile allerdings auch die Einschätzung derer, die sagen, dass eine Funktionsstörung, die vom Gericht ja nicht klar definiert ist, möglicherweise schwer abzugrenzen sein wird. Ich teile allerdings auch die Auffassung derer, die ganz deutlich sagen, dass das einen nicht daran hindern kann, sich dem Problem zu nähern.

Mich interessiert – damit komme ich zu den Fragen – insbesondere das Problemfeld des umgekehrten Erfolgswertes der Stimmen. Alle Urteile der Verfassungsgerichte der Länder und des Bundes, die sich mit der Fragestellung des Wegfalls von Sperrklauseln oder der Nichtrechtmäßigkeit von Sperrklauseln auseinandergesetzt haben, haben dies im Wesentlichen mit der Frage des Erfolgswertes der Stimmen begründet. Nun meine Frage, insbesondere an Herrn Wienand, Herrn Kühn und Herrn Bogumil: Wäre es, wenn es so ist, wie Herr Koch aus meiner Sicht zu Recht geschildert hat, dass nämlich die kleinsten Gruppen bei dem jetzigen System zwingend mit durchschnittlich bedeutend weniger Stimmen ein Mandat erreichen als alle anderen normalen größeren Fraktionen, nicht nahe liegend, diese statistisch zu ermitteln und sodann im weiteren Verfahren heranzuziehen? Und wäre nicht ein solches Verfahren für weitere Arbeitsgrundlagen durch das Innenministerium in die Wege zu leiten?

Zweite Frage vor dem Hintergrund der behaupteten, schwer zu belegenden und möglicherweise auch in Bezug auf die dagegen angewandten Instrumentarien hinterfragten Funktionsstörungen der kommunalen Räte und Kreistage: Müsste man sich nicht in der Tat der auch von Herrn Kollegen Wilke aufgeworfenen Fragen nähern, ob die auch aus meiner Sicht vom Verfassungsgericht etwas leichtfertig abgetane erhebliche Verlängerung von solchen Sitzungen in großen Städten und großen Kreistagen nicht dazu führt, dass die auch von anderen Fraktionen immer bemängelte einseitige Auswahl derer, die sich solche Mandate noch antun oder dafür zur Verfügung stehen, weiter zugespitzt wird?

Könnte neben all dem, was Sie schon ausgeführt haben, darin nicht auch eine Antwort auf Funktionsstörungen der Parlamente, also der Räte, liegen, also mithin solche, die möglicherweise schon bei der Vorauswahl zutage treten und nicht erst bei der Arbeit in dem Rat oder in dem Ausschuss selber?

**Horst Engel (FDP):** Viele Aspekte haben wir gehört. Ich habe nicht einen einzigen Aspekt gehört, der tatsächlich dem Erfordernis entspricht: Die Funktionsfähigkeit ist beeinträchtigt.

(Zuruf von der SPD: Das ist Ihre Wertung!)

Überall heißt es immer nur: könnte sein, könnte sein, könnte sein, könnte sein ...

Der Wähler entscheidet über die Zusammensetzung der Räte und nicht der Landesgesetzgeber.

Unter den verschiedenen Stellungnahmen habe ich einen Aspekt gehört – bei Professor Bogumil –, nämlich das finanzielle Interesse, aus dem sich möglicherweise durch seine Sogwirkung, vielleicht nicht in dieser Legislaturperiode, sondern in der nächsten, ein Handlungsbedarf ergeben könnte. Deshalb meine Frage an Sie – das klang auch bei Herrn Koch und ganz klar bei Landrat Kühn an –: Herr Professor Bogumil, Sie hatten mit einem Vergleich zwischen NRW und Baden-Württemberg dargestellt – sehr richtig! –: Die großen Gemeinden mit 45.000 Einwohnern und mehr haben wir in NRW, und in Baden-Württemberg haben viele Gemeinden mit roundabout 2.000 Einwohnern, also mit deutlich geringeren Einwohnerzahlen. Dort würde aber das einzelne Ratsmandat deutlich – ich formuliere es einmal salopp – besser bezahlt werden.

Daraus würde ich jetzt im Umkehrschluss schließen – ich bitte Sie, darauf noch einmal einzugehen –, dass dort die Sogwirkung, der Zwang, ausgehend von finanziellen Interessen, sich zusammenzuschließen, zu technischen Mehrheiten, wie wir gehört haben, die dann vielleicht wieder zu einer Blockadehaltung – das ist nicht mein Begriff –, zu einer Verlängerung von Beratungsintensitäten, Beratungszeiten etc. führen könnte, anders ist als in NRW; Sie haben Köln genannt, 650 € war da die Größenordnung. Ich bitte Sie, darauf noch einmal einzugehen.

Eine zweite Frage möchte ich noch einmal an Herrn Kühn richten. Herr Kühn, Sie sind Landrat im Rhein-Sieg-Kreis. Der Kollege Becker ist, soweit ich weiß, dort Fraktionsvorsitzender der Grünen, und Sie regieren dort im Rhein-Sieg-Kreis mit der Mehrheit von CDU und Grünen. Würden Sie noch einmal sagen, ob Sie in den letzten Jahren eine Schwierigkeit bei der Aufstellung der Haushalte hatten? In der letzten Plenardebatte vor Ostern haben wir vom Kollegen Börschel im Zusammenhang mit dem Einsturz des Stadtarchivs gehört, dass sie dort in Köln trotz der Zersplitterung in sechs bis neun Gruppen – ich glaube, sie haben inzwischen neun Gruppen – eine Gestaltungsmehrheit haben. Mich würde da interessieren, ob Sie da eine andere Erfahrung haben.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich habe das erste Mal für den Pulheimer Stadtrat 1979 kandidiert. 1980 und 1984 tauchten flächendeckend die Kollegen von den Grünen in den Räten auf. Das hat zu einer Verlängerung der Beratungsintensität geführt, im Umweltausschuss sogar zu einer Verdoppelung. Ich wäre niemals auf die Idee gekommen, daraus zu konstruieren, die Funktionsfähigkeit sei tangiert. Ganz im Gegenteil: Wir haben uns manchmal oft beim „Schiffe-Versenken“ wiedergefunden und haben uns gefragt: Was soll der Quatsch?

Da ich Vertreter einer Partei bin, die 150 Jahre Tradition hat, habe ich damit keine Schwierigkeiten. Insofern, Herr Bogumil, war es wohl eine kleine verbale Entgleisung, in dem einen Satz bezüglich der Republikaner auch die FDP zu nennen.

(Horst Becker [GRÜNE]: Blockparteien!)

Damit haben wir nun wirklich nichts zu tun.

Aber vielleicht könnten Sie und Herr Kühn noch einmal darauf eingehen, ob denn da die Aufstellung von Haushalten klappt. Vielleicht fühlt sich Kollege Börschel an der

Stelle auch animiert, noch einmal Stellung zu beziehen, was er mit Gestaltungsmehrheit meint. – Vielen Dank.

**Josef Wilp (CDU):** Ich möchte auf einen anderen Gesichtspunkt eingehen. Sie haben eben von Zersplitterung gesprochen. Wir erleben Zersplitterung in der Genese in einem doppelten Sinne: zum einen durch das Wahlergebnis und zum anderen – vielfach in kleineren und mittleren Orten im Laufe der Ratsperiode – durch Abspaltungen häufig aus den großen Fraktionen. Diese Leute unterschiedlichster Richtung finden sich dann wieder zusammenfinden und bilden eine technische Fraktion. Haben die Wissenschaft, die Bertelsmann Stiftung oder unsere kommunalen Spitzenverbände darüber einen Überblick, was sich in dieser Hinsicht im Laufe der Ratsperiode durch Abspaltung verändert hat, und inwieweit sich gegebenenfalls durch diese Abspaltungen absolute und gestaltende Mehrheiten verändert haben?

**Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD):** Ich habe noch eine Nachfrage an Herrn Professor Bogumil bzw. an Herrn Dr. Osner. Ich möchte den Fokus noch einmal auf die Haushaltsberatungen lenken, die verschiedentlich angesprochen worden sind, und zwar deshalb, weil sie ja ein Politikbereich sind, wo man nicht sagen kann: Der Bürgermeister wird's wohl richten. Denn sie sind ja Kernbereich des Kommunalparlamentes – und als einen solchen würde ich sie auch bezeichnen –, und hier müssen Mehrheiten gefunden werden. Gibt es Erkenntnisse über einen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Vetospieler, also der Akteure, die an den Haushaltsberatungen beteiligt sind, und den Verhandlungskosten? Mir geht es weniger um die Entscheidungsprozesse, als vielmehr um das, was dort ausgehandelt wird und was das möglicherweise einer Kommune kostet. – Danke schön.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Vielen Dank. – Die Beantwortungsrunde beginnt nun mit Professor Bogumil, und dann wird sich Herr Professor Koch anschließen.

**Prof. Dr. Jörg Bogumil (Ruhr-Universität Bochum):** Schönen Dank. Das waren nicht gerade wenig Fragen. – Fangen wir einmal bei der Frage des Vorsitzenden an: Beeinträchtigung oder Störung. Ehrlich gesagt, das ist eine Definitionsgeschichte. Ich würde anhand meiner empirischen Ergebnisse sagen, man könnte eine Störung begründen. Ob das Gericht das dann genauso sieht, weiß von uns jetzt niemand. Insofern wissen wir alle nicht genau, wenn wir ehrlich sind, wo die Grenze zwischen Beeinträchtigung und Störung ist. Das liegt schon im Gerichtsurteil begründet, weil es keine klaren Kriterien dafür gibt.

Wenn ich aber nun inhaltlich begründe, warum ich eine Störung sehe, würde ich beispielsweise auf ein zentrales Ergebnis hinweisen: Die Fragmentierung an sich, dass wir mehr Fraktionen haben, ist sicherlich eine Beeinträchtigung, erschwert die Sitzungen, macht sie mühsamer. Das allein ist vielleicht noch nicht die Störung. Aber eine richtige Störung sehe ich in der Tat, wenn wir in über 35 % der Kommunen keine mehrheitsfähigen Entscheidungsverhältnisse mehr haben. Das sind, Herr Koch, nicht 1 oder 2, sondern 35 % der Großstädte – das ist kein Kleinkram –, und es ist in

28 % aller Kommunen der Fall. Da kann man aus meiner Sicht auf eine Störung hinweisen; denn das liegt nicht in der Logik des kommunalpolitischen Systems Nordrhein-Westfalens. Und das muss man eben betonen.

In Baden-Württemberg war das kein Problem, weil da Kommunalpolitik anders funktioniert. Aber bei uns wäre das eine Störung. Ich meine, dass man diese relativ gut nachweisen kann.

Im Übrigen: Die Akteure vor Ort sehen das auch als Störung. Wir hatten die Kommunen gefragt – die kennen sich da natürlich am besten aus –, ob dauerhafte Mehrheitsverhältnisse unwichtiger geworden sind. Da sagen 89 %: Nein, wir brauchen eigentlich dauerhafte Mehrheitsverhältnisse, aber wir haben sie nicht mehr. – Das ist genau das, was der Landrat hier eben gesagt hat. 89 % – einschließlich der CDU- und FDP-Leute – sagen: Wir brauchen dauerhafte Mehrheiten; sonst funktioniert es nicht.

(Zurufe)

Ob dieses empirische Material von mir alleine ausreicht, um das schon sinnhaft begründen zu können, kann ich nicht entscheiden. Das müssten sich die Kommunalexperten im Detail einmal anschauen und auch, ob da verschiedentlich angeführte ergänzende Studien noch hilfreich wären. Das kann ich nicht beurteilen. Ich kann nur sagen: Wir haben zumindest für die Kommunen über 50.000 neues repräsentatives, aussagefähiges Material, mit dem man das aus meiner Sicht nachweisen kann. Ich bin aber kein Jurist, der das letztlich entscheiden könnte. Und letztlich ist es eine Definitionssache. Das zu dem ersten Punkt.

Zu der zweiten Frage: Hat der Rat in Nordrhein-Westfalen besondere Funktionen? Ja, natürlich hat er die in Nordrhein-Westfalen. Im Übrigen hat die jetzige Landesregierung das noch durch Kommunalisierung gestärkt. Ich war ja verschiedentlich in Ausschusssitzungen zur Verwaltungsstrukturreform; da waren wir nicht immer einig über die Art der Kommunalisierung. Fakt ist: Die Kommunen haben noch mehr Aufgaben bekommen. Wir haben über den ganzen Umweltbereich geredet, über die Sozialhilfeschichten usw. Aber unabhängig von der durch die jetzige Landesregierung vollzogenen Stärkung der Kommunen durch mehr Aufgaben, haben die Kommunen in NRW historisch eine stärkere Aufgabenwahrnehmung als in anderen Bundesländern, zum einen durch die Funktionalreform, die hier im Vergleich zu allen anderen Bundesländern durchgezogen wurde, und zum anderen durch die Tatsache – das gilt auch für alle anderen Kommunen –, dass hier die großen Kommunen sind. Natürlich hat eine große Kommune mehr Aufgaben als eine kleine. Denken Sie allein an Hartz IV! Wie viele Kommunen sind in die Produktion der Hartz-IV-Abläufe intensiv eingebunden, egal, mit welchem Modell sie das machen. Herr Körfges, da könnte ich jetzt mehrere Beispiele nennen. Ich will nur sagen: Sie haben eine besondere Funktion, sie haben eine wichtige Funktion. Insofern halte ich für Nordrhein-Westfalen das Argument, dass die regierungsfähig sind, in diesem Ausmaß für wichtiger als in anderen Bundesländern.

Zu der Frage von Herrn Lux und dem Beispiel aus Bielefeld: Es kann natürlich sein, dass es in einzelnen Kommunen auch mit der Zersplitterung gut läuft, weil die sich

irgendwie so zusammenfinden. Was ich hier dargestellt habe, sind die Ergebnisse, die wir von den Kommunen bekommen haben. Und da sagen 89 %: Nein, das ist nicht lustig, das ist eher schädlich. Sie sagen eher: Das führt bei uns zu Problemen. – Das schließt aber nicht aus, dass es in den anderen 11 % kein Problem gibt. Aber um Funktionsstörungen gegenüber dem Verfassungsgericht nachzuweisen, müssen wir die Mehrheitsmeinungen nehmen, und die sind eindeutig. In der Mehrheit sagen die Leute: Das ist problematisch unter verschiedensten Aspekten.

Sie haben den Aspekt der Vorbesprechung angesprochen. Natürlich war es auch vorher schon so, aber ich glaube, das Ausmaß ist noch gestiegen. Mittlerweile sagen 94 % aller Kommunen: Entscheidungen in Ratssitzungen sind reine Formsache. Jedem, der Kommunalpolitik kennt, war das sowieso schon klar, aber auch jetzt habe ich das Gefühl, dass über die Koalition hinaus auch die etablierten Parteien noch einmal ein zusätzliches Vorbesprechungsgremium neben den anderen haben, was diese Vorbesprechungen noch einmal potenziert.

Und damit kommen wir zu der Frage, wie das die Bürger sehen. Da muss ich Ihnen ganz ehrlich sagen: Viele Argumente, die hier zu dem, was in Zukunft passiert, angeführt worden sind und das jetzige Bewusstsein der Menschen über Kommunalverwaltung sind nicht von tiefem Vertrauen geprägt. Ich habe in anderen Zusammenhängen verschiedenste Bürgerumfragen in den letzten Jahren gemacht. Dabei ist Folgendes herausgekommen:

Früher war die kommunale Ebene die, die die höchste Legitimation hatte. Wenn wir auf Bundes- und Landesebene Politik- und Parteiverdrossenheit hatten, hatte das die Kommunen nicht berührt. Diese Zeiten sind vorbei. Es berührt die Kommunen dramatisch. Das Ansehen in Kommunalparlamenten ist dramatisch berührt. Und es wird natürlich potenziert. Es ist aus meiner Sicht auch eine Funktionsgefährdung, wenn die Menschen nicht mehr an ihre Kommunalparlamente glauben, weil sie aus ihrer Sicht nicht mehr zu überschaubaren Entscheidungsprozessen kommen. Zur Demokratie gehört Transparenz, wie Entscheidungsprozesse zustande kommen. Dazu gehört auch, dass ich, wenn ich jemanden wähle, weiß, wo der in zwei Jahren ist, und ihn nicht suchen muss, wohin er verschwunden ist. Repräsentation heißt Repräsentation der Interessen für fünf Jahre und nicht irgendwie willkürlich. Und all die Anreize, die wir schaffen, belohnen einzelne Leute und Wählerinitiativen. Sie werden belohnt, sodass sie wieder kandidieren.

(Prof. Dr. Thorsten Koch [Universität Osnabrück]: Wollen Sie die Menschen daran hindern, Leute zu wählen, nach dem Motto: Machen Sie keinen Fehler mit Ihrer Wahlentscheidung? Oder worauf wollen Sie hinaus?)

– Herr Koch, das ist ein wichtiger Punkt. Wir haben ja nicht ohne Grund auf der Bundesebene eine 5%-Hürde. Das ist eine Lehre aus Weimar gewesen, die sich bewährt hat. In Italien hatten wir das sehr lange nicht. Es geht in der Demokratie um zwei Grundsätze: Einerseits müssen Sie Wahlgleichheit haben, andererseits müssen Sie eine Regierungsfähigkeit haben. Beides können Sie nicht optimieren. Das ist ein zwangsläufiger Abwägungsprozess. Und die Bürger alles allein entscheiden zu las-

sen, ist naiv, sage ich Ihnen. Es ist völlig naiv, wenn das solche Verhältnisse produziert, die wir jetzt haben.

Insofern sollten Sie sich die Fakten anschauen: Wie ist die Realität? – Da muss ich Ihnen ehrlich sagen, wenn Sie sagen, mit der Wahl des Hauptverwaltungsbeamten sei das zentrale Argument weggefallen, mag das zwar juristisch sein, aber dann sind die ganzen Juristen naiv. Sie haben keine Ahnung von der Realität in den Kommunen. Das ist so. Sie sollten sich einmal die Realität in den Kommunen anschauen und das in Ihre Rechtsprechung einbauen. – Das ist der Punkt, der mich wirklich ärgert.

Herr Engel, Sie hatten nach der Bezahlung gefragt. Sie haben in der Tat Recht. Das anders strukturierte baden-württembergische System möchte, dass die einzelnen Abgeordneten stärker sind. Deswegen haben die beispielsweise Kumulieren und Panaschieren, sodass man auch Leute von der Liste nach oben wählen kann. Deswegen bekommen die Ratsmitglieder ihre Arbeit deutlich besser belohnt. Und deshalb bekommen die Fraktionsgeschäftsstellen dort weniger Geld. Das sorgt für eine größere Unabhängigkeit der einzelnen Mandatsträger.

Wenn man jetzt überlegt, das System in Nordrhein-Westfalen einzuführen, hätten wir ein Problem. Zunächst einmal bekommen Sie ein Problem mit den Fraktionsgeschäftsstellen all der großen und kleinen Parteien, die Sie in den Räten haben. Dann müssten sie demnächst in allen Kommunen in NRW reichlich Leute entlassen, die in diesen Fraktionsgeschäftsstellen dort größtenteils auf Dauerstellen laufen. Die Struktur der Arbeit ist hier in Nordrhein-Westfalen 45 Jahre lang anders gewesen. Ein solches System – das habe ich Ihnen auch mehrfach bei der Änderung der Gemeindeordnung gesagt –, ändern Sie nicht von heute auf morgen. Ich war immer dafür, dass Sie hier die Direktwahl einführen und auch die kommunalen Referenten. Das ist eine sinnvolle Ergänzung der Demokratie. Aber Sie bekommen hier kein baden-württembergisches System in Reinkultur. Sie müssen ein bisschen die Besonderheiten berücksichtigen. Ich glaube nicht, dass man das einfach umdrehen kann. Die Anreize sind in der Tat da, Fraktionsstatus zu bekommen. Aber ich sehe nicht die Lösung darin, indem Sie jetzt einfach das Geld für den Fraktionsstatus senken und die Anreize kleiner machen. Sinnvoller wäre aus meiner Sicht die Einführung einer 2,5%-Hürde. Das alles ist schwierig zu gestalten, weil wir es mit einer Tradition zu tun haben, die sich hier über die Jahre aufgebaut hat. Das ist nicht so ganz einfach. Aber die Anreize sind wirklich da, eine Fraktion zu gründen, weil es hier extrem belohnt wird.

Dann gab es noch eine Frage zur Zersplitterung. Es gibt da einen Zusammenhang. Einerseits haben wir eine Zersplitterung direkt nach der Wahl und andererseits haben wir noch in der Legislaturperiode eine weitere Zersplitterung. Diese weitere Zersplitterung entsteht nur deshalb, weil wir keine 5%-Hürde haben. Natürlich haben Sie auch früher schon immer Leute gehabt, die aus einer Fraktion ausgetreten sind. Das bestreitet niemand. Diese gibt es immer. Aber jetzt können sie das, wie die verschiedensten Beispiele aus Dortmund und Essen zeigen, systematisch machen und sich mal hier und mal zusammentun, und es wird bei der Wahl nicht bestraft. Wenn sie früher aus der CDU-Fraktion oder aus der FDP-Fraktion herausgegangen sind,

dann wurden sie nicht wieder aufgestellt. Jetzt ist es für die kein Problem mehr. Sie gründen irgendeine Wählerinitiative und sind ruckzuck wieder im Rat.

(Horst Becker [GRÜNE]: Und zwar mit weniger Stimmen!)

Und dieser Anreiz, dass man mit 0,6 % in einer Großstadt im Rat ist, das ist nicht undemokratisch, sondern eine Frage, wie man das Verhältnis besser gewichtet. Es ist nicht demokratisch, alles zuzulassen. Das ist ein falscher Glaube. Wenn das die Funktionsfähigkeit, die Demokratie insgesamt gefährdet, ist es sogar höchst undemokratisch, zu viel Demokratie zuzulassen. Man kann das Argument auch umdrehen.

Letzter Punkt zu der von Herrn Bovermann angesprochenen Haushaltslage. Dazu gibt unsere Studie überhaupt nichts her. Was Herr Bovermann sagt, ist natürlich eines von den verschiedensten wichtigen Aspekten, die natürlich durch eine breitere Untersuchung – da wurden auch verschiedenste andere Beispiele Gedanken genannt – noch einmal vertieft beleuchtet werden können. Dazu kann ich anhand unserer Studie überhaupt nichts sagen, weil wir nur einen kleinen, schmalen Fragebogen in der Kürze der Zeit aufgestellt hatten. Das haben wir nicht systematisch miterfasst. Das könnten wir anhand von Daten, die wir haben, noch einmal nacherfassen und auswerten. Das wäre kein Problem. Aber aktuell weiß ich nichts dazu.

Zum Erfolgswert der Stimmen noch einen Satz: Sie haben natürlich völlig Recht, wir haben verschiedenste Argumentationszwänge, um sozusagen das Verfassungsgericht dazu zu bringen, eine solche Hürde anzuerkennen. Und was Sie bezüglich des Erfolgswertes der Stimmen gesagt haben: Natürlich könnte man das durch eine systematische Untersuchung herausfinden. Das ist überhaupt kein Problem.

(Horst Becker [GRÜNE]: Halten Sie das für ein gewichtiges Argument?)

– Ich halte das neben den Argumenten, die ich genannt habe, für ein zweites gewichtiges Argument. Ja.

**Prof. Dr. Thorsten Koch (Universität Osnabrück):** Ich nehme den Ball auf und komme noch einmal auf meinen voreiligen Zwischenruf zurück und wandle mich nun kurz vom naiven Juristen zum naiven Kommunalpraktiker und mache dazu zwei Anmerkungen. Das „Bielefelder Modell“ ist gerade schon genannt worden. Ich kann über ein ähnliches Modell aus Osnabrück, 50 km weiter entfernt, berichten; dort gibt es momentan im Grunde keine klare Mehrheit, wenn man die „klassischen“ Koalitionen und Zusammenarbeitsstrukturen nimmt. Trotzdem funktioniert die Arbeit dort auch. Sie funktioniert nicht immer so, wie ich es mir wünschen würde, was dann mit den Mehrheiten zu tun hat, aber sie funktioniert. Dass dort Funktionsunfähigkeit eingetreten wäre, lässt sich nicht feststellen.

Umgekehrt ist mir aus dem Landkreis Osnabrück eine Gemeinde bekannt, in der es momentan recht schwierig zugeht, schlicht und ergreifend deswegen, weil dort eine sehr große Fraktion vor der letzten Wahl auseinandergefliegen ist und in zwei verschiedenen Listen für den Rat kandidiert hat. Durch eine Sperrklausel wäre es überhaupt nicht zu verhindern gewesen, dass sie beide dort einziehen mit der Konsequenz, dass jetzt der Bürgermeister halt sehen muss, wie er seine Mehrheit hinbe-



kommt. In einem solchen Fall ist die Sperrklausel überhaupt keine Hilfe, weil man trotzdem in eine solche Situation geraten kann.

Das bringt mich dann wieder zurück auf die verfassungsrechtliche Seite. Ich bin sicherlich nicht derjenige, der sich dazu berufen fühlt, die Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofes zu verteidigen. Ich würde vielmehr Herrn Landrat Kühn zustimmen, dass hier möglicherweise die Abgrenzung zwischen dem Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers einerseits und der verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit andererseits in Nordrhein-Westfalen nicht immer so ausfällt, wie man sich das vielleicht wünschen könnte. Das gilt etwa auch für die Entscheidung zum Kommunalwahltermin oder auch für diese Entscheidung hier.

Gleichwohl muss man zwei Dinge unterscheiden: Man kann Rechtsprechung kritisieren, aber wenn es sich um verfassungsgerichtliche Judikatur handelt, ist sie erst einmal maßgeblich. Da kann ich noch einmal zwei Sätze aufgreifen, die wir momentan halt so stehen haben, und möchte sie zitieren:

Gemeinderat und Kreistag sollen die Vielfalt der Bevölkerung repräsentieren und politische Unterschiede abbilden.

Aus der daraus resultierenden Vielfalt der Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft allein lässt sich daher nicht per se die Besorgnis von Funktionsstörungen herleiten.

Das ist eine verfassungsrechtliche Vorgabe.

Zweiter Satz:

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass auf kommunaler Ebene eine Auslese der Kandidaten auch nach partikularen Zielen möglich sein müsse.

Das muss man jetzt nicht für richtig halten, aber daran kommt man erst einmal nicht vorbei mit der weiteren Konsequenz, dass man berücksichtigen muss, welche Handlungsspielräume einem in dieser Konstellation verbleiben, zumal das ja mit einer gewissen Plausibilität begründet ist. Es ist nicht so, dass sich das Verfassungsgericht – mag es jetzt in Karlsruhe oder in Münster sitzen – nichts dabei denkt, wenn es da etwas schreibt. Man muss diese Auffassung nicht teilen, aber man kann davon ausgehen, dass die sich etwas bei dem, was sie gemacht haben, gedacht haben.

Der Handlungsspielraum, der in diesem Fall verbleibt – das ist meine feste Überzeugung – kann nur daran anknüpfen, dass bei einem Zahlenwert von unter 1,0 eine überproportionale Begünstigung kleinerer Wählergruppen eintritt. Alles andere scheint mir momentan nicht dargetan zu sein.

Man muss natürlich – da bin ich wieder beim Ausgangspunkt – bei den Entscheidungsspielräumen unterscheiden: Muss ich eine Funktionsstörung beweisen, oder reicht mir aus, dass ich Anhaltspunkte für die Gefahr einer Funktionsstörung habe? Kann ich als Gesetzgeber sagen: Hier besteht eine Situation, die kann sich verdichten, und deswegen greife ich ein?

Ich würde da immer sagen: Das reicht mir aus; das ist eben der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum. Aber man kann ihn natürlich nicht auf Spekulationen stützen. Und da muss ich dann doch sagen, dass das Hin und Her bei den kleinen Fraktionen in Köln oder anderswo – hier eine raus, da eine rein – vielleicht der Belustigung eines Zeitungslesers dient, aber für sich genommen überhaupt nicht geeignet ist darzutun, dass ein kommunales Vertretungsorgan nicht mehr funktioniert. Es ist sicherlich keine Funktionsstörung, wenn dort die Fraktionen auseinanderfallen und sich neu zusammensetzen.

Wenn man hier im Übrigen etwas machen muss – das am Rande –, dann könnte man darüber nachdenken, Fraktionen etwas anders zu definieren, als es momentan in der GO NW der Fall ist. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages definiert Fraktionen in § 10 dahin gehend, dass es sich um Zusammenschlüsse aus einem gleichen Wahlvorschlag oder aus gleichen Wahlvorschlägen, die nicht miteinander in Konkurrenz stehen, handeln muss. Wenn man eine solche Definition übernehme, hätte man das Problem sogenannter technischer Fraktionen vermutlich von vornherein gelöst. Das sind meine Bemerkungen dazu. – Vielen Dank.

**Dr. Andreas Osner (Bertelsmann Stiftung):** Zur Frage von Herrn Körfges: Man muss einfach einmal überlegen, in welcher Welt wir heutzutage leben, wo also die Wertigkeit von politischer Diskussion, von langen Debatten liegt. Sind wir da in den 70er-Jahren, wo wir alle Spaß daran hatten, uns gegenseitig sozusagen zu verkämpfen und uns in politischen Debatten zu ergehen und letztlich sehr theoretisch zu diskutieren, oder wollen wir Probleme lösen.

Ich denke, in der heutigen Zeit ist es den Bürgern nicht mehr zuzumuten, dass wir diese Funktionsbeeinträchtigungen einfach so akzeptieren und sagen: Das gehört zu unserer Demokratie dazu. Das ist schön, das belustigt die Lokalpresse, und darüber kann man sich wunderbar aufregen. – Vielmehr liegt da für mich das Prinzip der Verantwortung gegenüber den Bürgern einfach sehr hoch. Das hatte, glaube ich, Herr Bogumil auch schon ausführlich dargestellt, von daher brauche ich das nicht weiter zu betonen.

Das betrifft natürlich genauso die Frage von Nachwuchs. So wie ich das verstehe, ist das keine verfassungsrechtlich relevante Kategorie in diesem Sinne. Von daher würde ich die Argumentation gegenüber dem Verfassungsgericht entsprechend anders aufziehen.

Zum Thema Vetospieler und Haushaltsaufstellung. Wir haben dazu keinen Auftrag oder kein Projekt gehabt, das abzugleichen und da empirisch zu forschen. Es gibt sicherlich eine Menge Umfragen, die man daraufhin noch einmal überprüfen müsste – das könnten wir auch gerne mitnehmen –, aber eine explizite Studie zu diesem Thema, dass man sagt, da und da seien so viele Fraktionen, und diese Kommunen hätten so und so oft ihren Haushalt nicht aufstellen können, haben wir nicht. Man könnte gemeinsam einmal überlegen, ob man eine solche Studie anfertigt und das empirisch validiert, um letztendlich herauszufinden, ob die Erfahrungswerte, die wir haben, sich auch mit der Realität repräsentativ und empirisch decken.

**Landrat Frithjof Kühn (Rhein-Sieg-Kreis):** Zu den Haushaltsberatungen im Rhein-Sieg-Kreis. Lieber Herr Engel, dank der guten Zusammenarbeit mit den Grünen haben wir das immer sehr gut geschafft. Es tat mir leid, dass das mit der FDP nicht so geklappt hat.

Aber ich will auf folgenden Aspekt hinweisen: Wir haben die Gefahr oder den konkreten Fall gehabt, dass in den Haushaltsberatungen zunächst die drei Einzelabgeordneten – inzwischen haben wir auch fünf Einzelabgeordnete – von ihrem Rederecht extensiv Gebrauch gemacht haben. Die haben dreimal so lange geredet wie die Vertreter der etablierten Fraktionen und somit den Beratungszeitplan mit dem anschließenden Kölsch und diese Dinge total durcheinandergebracht. Sie können sich vorstellen, was das für einen Rat oder für einen Kreistag bedeutet.

Wir haben dann eine Redezeitbegrenzung vorgenommen, und dann hat sich das Gott sei Dank alles etwas relativiert. Es gab natürlich die geheimen Abstimmungen – auch ein Thema –, die zum Teil ja nur dazu dienten, den Verlauf zu stören. Das ist deren Interesse. Das kann man am Anfang einer Wahlperiode gut machen. Da sind unglaublich viele Wahlen erforderlich. Damit können sie die Rats- oder Kreistagssitzungen über mehrere Tage ausdehnen, wenn tatsächlich immer Antrag auf geheime Abstimmung gestellt wird.

Ich will aber noch auf eines hinweisen, Herr Engel: Es gibt ja nicht nur die Haushaltsberatungen, sondern es gibt auch Entscheidungen über Gesuche der Bürger, über Baugenehmigungen, die in Räten getroffen werden müssen. Wenn Sie hier im Landtag eine Entscheidung zum Jugendhilferecht treffen, müssen wir eine Elternbeitragsatzung beschließen. Wenn wir nicht entscheidungsfähig sind, passiert da nichts. Dann kann ein Rat, ein Kreistag seinen Pflichten nicht nachkommen. Deswegen ist es mir so wichtig, dass Mehrheitsbildungen möglich sind und nicht durch die provozierte Zersplitterung nicht mehr zustande kommen.

Wir haben jetzt vernommen, dass zumindest eine Sperrklausel von 1 % rechtlich und rechnerisch sehr gut begründbar ist. Machen Sie doch wenigstens das! Das ist mehr als gar nichts. Das kann ich Ihnen nur empfehlen.

Einen Aspekt muss ich vielleicht noch vorbringen: Kreistage bzw. Räte, Kreisausschüsse oder Hauptausschüsse sind keine Parlamente im verfassungsrechtlichen Sinne. Sie sind Verwaltungsgremien. Ich bin der festen Überzeugung, dass die Wahl von Verwaltungsgremien nach dem kommunalen Wahlgesetz verfassungsrechtlich eine andere Qualität hat als die Wahl von Parlamenten. Ich halte es auch für eine ureigene Zuständigkeit des Landtags, das zu bestimmen. Und ich halte es für einen Übergriff des Verfassungsgerichts, sich hier einzumischen. Sie als Landtag haben entschieden, dass die Landräte und Oberbürgermeister direkt gewählt werden. Sie können auch entscheiden, wie die Verwaltungsgremien in einer Kommune zustande kommen. Da muss mal Arbeit investiert werden, auch juristische Arbeit. Das wäre meine Bitte.

Zuletzt noch: Herr Vorsitzender, Ihren Appell zur Stärkung der Räte kann ich nur unterstützen. Ich nehme mein Mandat so an, dass ich das Mandat der Räte so respektiere, wie der Rat mein Mandat respektiert. Ich weise nur darauf hin, dass in den letz-

ten Jahren die Räte auch immer mehr durch Bürgerbegehren und all diese Instrumente entmachtet worden sind, mit denen das Prinzip der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene systematisch unterwandert worden ist durch Entscheidungen in diesem Parlament und auch im Bundestag. Das nur als letzter Hinweis. – Vielen Dank.

**Reiner Breuer (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in NRW):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte auch als Jurist und als Kommunalpolitiker zu Ihnen etwas sagen. Zuerst als Jurist: Natürlich haben alle Obergerichte, das Verwaltungsgericht, das Bundesverfassungsgericht, den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlrechtes immer anerkannt. Das hat im Übrigen auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen getan in den Grenzen, die einem zwischen Willkür und Anerkennung demokratischer Grundprinzipien gegeben sind. Da kann man – das hatte der Verfassungsgerichtshof ja auch – Zweifel haben, ob das bei allen Fällen zutrifft.

Der Gestaltungsspielraum wird sicher beim Kommunalwahlrecht und auch bei der Sperrklausel anerkannt sein. Da muss man sich, meine Damen und Herren – das empfehle ich auch dringend –, auch juristisch im Detail anschauen, welche Anforderungen denn der Verfassungsgerichtshof an die Einführung einer Sperrklausel stellt. Dabei ist der Hinweis, den Sie hier so intensiv diskutieren, auf die Beeinträchtigung oder Störung der Funktionsfähigkeit der Parlamente eben nur ein Hinweis des Gerichts darauf – ich empfehle Ihnen, das einmal genau nachzulesen; das ist so –, wie eine sachliche Rechtfertigung aussehen könnte. Darauf hat der Verfassungsgerichtshof sowohl 1998 als auch im letzten Jahr hingewiesen, dass das nur ein Rechtfertigungsgrund sein kann. Es kann aber auch andere geben.

Und da finde ich den Hinweis darauf sehr richtig, dass – Sie haben ihn ja hier wiedergegeben – der Erfolgswert der Stimmen und die Erfolgswertgleichheit der Stimmen auch ein sachlicher Rechtfertigungsgrund für eine Sperrklausel sein kann, wenn nicht sogar sein muss vor dem Hintergrund – das habe ich ja eingangs schon einmal geschildert –, dass systemimmanent bei dem von Ihnen gewählten Verfahren die Erfolgswerte nicht gleichgeschaltet, sondern je nach Größe der Kommune von Kommune zu Kommune unterschiedlich sind. Da kann man in der Tat Zweifel haben, ob das so richtig ist oder ob man nicht schon als Gesetzgeber, ohne dass man die Funktionsstörungen der Parlamente nachweisen muss, das Wahlrecht so ausgestalten kann, dass hier eine Erfolgswertgleichheit in allen Kommunen gegeben ist. Das ist der erste Aspekt, auf den ich hinweisen möchte.

Ich bin noch von Herrn Körfges konkret gefragt worden, ob es so einfach zu handeln sei, wenn man sich zwei Stunden mehr kommunalpolitisch engagieren muss, weil es mit vielen Fraktionen und Gruppierungen halt schwieriger ist. Ich kann Ihnen sagen, ich habe auch an einer Anhörung des Landtags zur Frage der Stärkung des Ehrenamtes in den Kommunen teilgenommen, in der sehr deutlich geworden ist, dass zumindest in den großen Vertretungen in Nordrhein-Westfalen die zeitliche Belastung Grenzen überschritten hat. Ich darf auch Ihnen, meine Damen und Herren – viele von Ihnen sind selbst in Kommunalvertretungen aktiv – sagen: Wenn Sie nicht

hauptberuflich Ihr Landtagsmandat ausüben würden, hätten Sie, obwohl sie ja hochqualifiziert sind, wie ich weiß, sicherlich aber organisatorische Schwierigkeiten, auch ein solches Mandat auf kommunaler Ebene auszuüben. Denn wenn Sie Ihren normalen Beruf ausüben müssten, hätten Sie alle Probleme, zugleich in kommunalen Parlamenten tätig sein zu können. Insofern, Herr Koch, ist der Hinweis, den Sie hier geben, schon etwas schwierig. Schauen Sie einmal genau in die Parlamente hinein. Die Belastungen sind dort auf Kante genäht. Mit diesem Hinweis darf ich meine Ausführungen schließen.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Ich bitte um Entschuldigung, wir sind hier vorne gerade ein bisschen „aneinandergeraten“, weil es heute tatsächlich so ist – das füge ich noch einmal ein –, dass man früher als Ratsmitglied natürlich freigestellt wurde, gerade von den großen Arbeitgebern, ob das RWE oder Rheinbraun war. Sie waren ja stolz darauf, wenn sie Ratsmitglieder hatten. Und die konnten dort ganze Tage verbringen.

Aber suchen Sie sich heute einmal einen Arbeitnehmer, der von seinem Arbeitgeber freigestellt wird, um an einer sechs- oder achtstündigen Ratssitzung, die mittags um 14.00 Uhr beginnt, teilzunehmen! Ganze Berufsgruppen werden durch die Art, wie jetzt bei uns Ratsarbeit organisiert wird, ausgeschlossen, weil sie um 14.00 Uhr anfangen müssen und weil Herr Kühn zum Beispiel sagt, ab 22.00 Uhr habe ich wieder etwas anderes, dann müsst ihr endlich fertig sein.

Das ist also auch ein Kriterium, das hat hier noch keine Rolle gespielt und sich gerade durch Zufall entwickelt hat.

Jetzt ist noch Herr Wienand dran, und der spricht für die kommunalen Spitzenverbände.

**Dr. Manfred Wienand (Städtetag NRW):** Zur ersten Frage von Herrn Becker zur Erfolgswertgleichheit der Stimmen: Ich denke, es ist ein erwiesenes Faktum, dass je nach Größenklasse der Kommune, Wähleranteil, Verteilung der verschiedenen Parteien, der Erfolgswert ungleich ist. Davon müssen wir ausgehen. Im Übrigen hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung von 1999 sogar ein Rechenbeispiel durchgezogen, um es darzulegen. Er nimmt also diesen Topos auf.

Eine zweite Frage – ich glaube, die ist entscheidend – knüpft sich daran an: Wir haben es sehr häufig damit zu tun, dass wir mit den Maßgaben von Verfassungssprechungen umgehen müssen, auch wir als kommunale Spitzenverbände. Ich will jetzt keine aktuellen Beispiele nennen. Das Minimum, das man sich ganz sorgfältig überlegen muss, ist, welche formellen Voraussetzungen, welche formellen Maßgaben der Tenor dieser verfassungsgerichtlichen Entscheidung aufgestellt hat. In der jüngsten Entscheidung von Münster wird ausdrücklich auf die Maßgaben der Entscheidung von 1999 Bezug genommen. Und da fällt eben dieser Satz: Es müsste vom Gesetzgeber – wohlgemerkt – ein Prozess der Erfassung und Verarbeitung der Empirie nicht nur zur Zersplitterung, sondern auch zur Funktionsbeeinträchtigung, zur Funktionsstörung eingeleitet werden.

Jetzt mache ich einmal, etwas ungeschützt, einen Vorschlag: Wenn Herr Bogumil sozusagen aktuell in diese Fragestellung eingetreten ist, stellt sich für mich die Frage, warum man das nicht in einen systematischen Auftrag ummünzen kann,

(Beifall von SPD und GRÜNEN)

möglicherweise beruhend auf verschiedenen Institutionen, um damit etwas zu erreichen, was im Ergebnis diese formale Voraussetzung des VGH erfüllen würde.

Was die gegenwärtige Rechtslage bzw. die gegenwärtige Tatsachenlage angeht, konnte meines Erachtens – das habe ich eingangs deutlich gemacht – von den Fraktionen kein anderer Weg als der im Gesetzentwurf beschriebene gegangen werden. Das braucht nicht das letzte Wort zu sein. Man muss ihn jetzt konsequent weitergehen.

**Vorsitzender Edgar Moron:** Meine Damen und Herren, auch wenn es jetzt bestimmt noch Fragen gibt und Diskussionsbeiträge sowieso zuhauf sowohl von anderen als auch von mir, müssen wir an dieser Stelle diese hochinteressante Diskussion leider beenden.

Ich darf mich bei unseren Sachverständigen ganz herzlich bedanken. Wir haben hier eine sehr wichtige Debatte miteinander geführt. Ich hoffe, dass wir für die kommunale Familie zu befriedigenden Ergebnissen kommen werden. Damit will ich es bewenden lassen und schließe die Anhörung.

gez. Edgar Moron  
Vorsitzender

02.06.2009/02.06.2009

155