



Ausschuß für Kommunalpolitik

35. Sitzung (öffentlich)

21. Januar 1998

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 12.40 Uhr

Vorsitz: Winfried Schittges (CDU) (stellv.)

Stenograph: Michael Endres

Verhandlungspunkt:

Zweites Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes unter Einbeziehung der Überprüfung der 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 12/2455

Vorlage 12/1777

Öffentliche Anhörung

Der Ausschuß führt zu dem Thema eine öffentliche Anhörung durch. Die sachverständigen Teilnehmer sind im einzelnen auf der nächsten Seite dargestellt. Dabei beziehen sich die Seitenangaben auf die abgegebenen Statements.

Sachverständiger	Institution	Zuschrift	Seite
Prof. Dr. Ehlers	Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster	-	2
Prof. Dr. Morlok	Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen.	-	5
Herr Krüger, MdB	Bundestagsfraktion der SPD	12/1687	8
Prof. Dr. Schneider	Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Hannover	-	12
Beigeordneter Schöneich	Städtetag NW	12/1680	27
Beigeordneter von Lennep	Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund	12/1688	29
Erster Beigeordneter Schumacher	Landkreistag NRW	12/1663	31
Erster Landesrat Molsberger	Landschaftsverband Rheinland	12/1677	33
Erster Landesrat Sudbrock	Landschaftsverband Westfalen-Lippe	12/1699	34

1. Fragerunde Seite 14
2. Fragerunde Seite 34

(Weitere Zuschrift: 12/1679)

Zweites Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes unter Einbeziehung der Überprüfung der 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 12/2455

Vorlage 12/1777

Öffentliche Anhörung

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Meine Damen und Herren! Ich heiße Sie alle herzlich willkommen und eröffne gleichzeitig die 35. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik. Ich begrüße alle Sitzungsteilnehmer recht herzlich und darf Ihnen mitteilen, daß ich heute den Ausschußvorsitzenden Hofmann wegen einer aktuellen Erkrankung vertreten darf. Ich gehe davon aus, Sie machen mir das am heutigen Tage so leicht wie ihm selbst. Ich darf ihm sicherlich Ihre Grüße übermitteln. Das werde ich in den nächsten Tagen tun.

Besonders begrüße ich die Damen und Herren Sachverständigen, die unserer Einladung zu dieser Anhörung gefolgt sind. Herr Professor Dr. Klaus Hurrelmann von der Fakultät für Gesundheitswissenschaft in Bielefeld sowie der Landesjugendring Niedersachsen sind wegen anderweitiger Termine verhindert und haben deshalb ihre Teilnahme an der heutigen Anhörung abgesagt. Auch Frau Dr. Hille mußte ihre Teilnahme kurzfristig wegen einer akuten Erkrankung absagen. Ich freue mich aber, einige Zuhörer und die Vertreter der Presse hier begrüßen zu dürfen und heiße auch Sie herzlich willkommen.

Bei der Benennung der Sachverständigen — ich darf das noch einmal wiederholen, was in der Einladung bereits stand — ist der Ausschuß für Kommunalpolitik davon ausgegangen, daß Herr Professor Dr. Ehlers zur Gesamtproblematik angehört wird und daß die kommunalen Spitzenverbände und die Landschaftsverbände insbesondere zur 5%-Sperrklausel bei Wahlen in ihrem Bereich Stellung nehmen, daß sich die Herren Professoren Dr. Morlok und Dr. Schneider speziell zur Problematik der 5%-Sperrklausel äußern und daß sich die übrigen Sachverständigen schwerpunktmäßig mit der Herabsetzung des Wahlalters auseinandersetzen. Allen Sachverständigen ist es selbstverständlich freigestellt, die übrigen in dem zur Beratung anstehenden Gesetzentwurf angesprochenen Problemfelder in ihre Stellungnahme einzubeziehen.

Meine Damen und Herren! Wie Ihnen bereits mit der Einladung vom 13. Dezember 1997 mitgeteilt wurde, ist beabsichtigt, je einem Vertreter der kommunalen Spitzenverbände und der Landschaftsverbände sowie allen namentlich benannten Sachverständigen Gelegenheit zu geben, hier und heute ihre bereits schriftlich vorliegende Stellungnahme in einem Zeitrahmen von maximal zehn Minuten mündlich zu ergänzen. Die schriftlich formulierten Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmer sind bereits als Zuschriften an alle Ausschußmitglieder verteilt worden.

Um den Verlauf der Anhörung übersichtlich zu gestalten, schlage ich vor, die Stellungnahmen der Sachverständigen in zwei Abschnitten entgegenzunehmen, denen sich jeweils eine Frageunde anschließen sollte. Dieses allgemeine Verfahren bei den Anhörungen ist den meisten auch bekannt. Während in dem ersten Abschnitt die namentlich benannten Sachverständigen zu Wort kommen sollen, werden im zweiten Abschnitt die von den kommunalen Spitzenverbänden und den Landschaftsverbänden benannten Sprecher um ihre Stellungnahme gebeten.

Die von mir vorgeschlagene Reihenfolge für die Abgabe der Stellungnahme sowie die von den Verbänden benannten Sprecher sind der verteilten Tischvorlage zu entnehmen.

Sowohl im Anschluß an die Ausführungen der namentlich benannten Sachverständigen als auch im Anschluß an die Ausführungen der Verbände werden die Mitglieder des Ausschusses für Kommunalpolitik jeweils Gelegenheit erhalten, Fragen an die Anhörungsteilnehmer zu richten, die dann zusammengefaßt beantwortet werden können. Bei Bedarf werden dann jeweils weitere Fragerunden eingeleitet.

Ich gehe davon aus, daß Sie keine Einwendungen gegen dieses Verfahren haben und bitte um Einhaltung der Redezeiten.

Als erstes darf ich entsprechend unserer Aufstellung Herrn Prof. Dr. Ehlers das Wort teilen.

Prof. Dr. Ehlers (Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht): Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Der vorgelegte Gesetzentwurf der Landesregierung betrifft zwar die Änderung des Kommunalwahlgesetzes. Die wichtigste Entscheidung des Gesetzentwurfes ist es aber, an einer hergebrachten Bestimmung des Kommunalwahlrechts, nämlich der 5%-Sperrklausel, auch nach Überprüfung der Rechtslage gemäß der Verpflichtung des Landesverfassungsgerichtshofes festzuhalten.

Ich darf zunächst zu dieser Frage Stellung nehmen. Sodann möchte ich mich zu einigen vorgeschlagenen Änderungen des kommunalen Wahlrechts äußern, und schließlich soll der Frage nachgegangen werden, ob weitere Änderungen des kommunalen Wahlrechts empfehlenswert sind.

Zum ersten Punkt: Die Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln im kommunalen Wahlrecht ist seit langem umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar die 5%-Sperrklausel des nordrhein-westfälischen Kommunalrechts in einer Entscheidung aus dem Jahre 1957 als verfassungsmäßig angesehen und in einer weiteren Entscheidung hierauf Bezug genommen. Diese Rechtsprechung ist aber überholt. Zum einem fußt sie auf einer Voraussetzung, die das Bundesverfassungsgericht später für verfassungswidrig erklärt hat, nämlich darauf, daß sich nur Parteien und nicht Wählergruppen an der Kommunalwahl beteiligen dürfen. Zum anderen haben sich die Verhältnisse, auf die das Bundesverfassungsgericht Bezug nimmt, geändert, wie der Landesverfassungsgerichtshof im einzelnen ausgeführt hat. So hat das Bundesverfassungsgericht seinerzeit besonders herausgestellt, daß der Gemeinderat den Gemeindedirektor und die Beigeordneten zu wählen hat. Mittlerweile wird der Hauptverwaltungsbeamte in der Regel von den Bürgern gewählt.

Für das bayerische Recht hat der bayerische Verfassungsgerichtshof im Jahre 1952, für die Wahlen zu den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin im Jahre 1997 die 5%-Klausel für verfassungswidrig erklärt.

Da Sperrklauseln im Wahlrecht die Gleichheit des Erfolgswertes von Wählerstimmen und die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb beeinträchtigen, bedürfen Sie nach allgemeiner Auffassung zu ihrer Rechtfertigung eines zwingenden verfassungsrechtlich anzuerkennenden Grundes. Als ein solcher Grund kann allein die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Vertretung in Betracht kommen. Für eine 5%-Sperrklausel ließe sich anführen — und nur anführen —, daß das Verhältniswahlrecht ohne Sperrklausel das Auftreten kleiner Parteien und Wählervereinigungen begünstigt und dies die Meinungs- und Mehrheitsbildung erschweren kann. Wesentlich zahlreicher sind die Gründe, die gegen ein Festhalten an der Sperrklausel sprechen.

Zunächst handelt es sich bei den kommunalen Volksvertretungen nicht um legislative Einrichtungen, sondern um Verwaltungsorgane der Selbstverwaltung. Sperrklauseln beeinträchtigen aber die bürgerschaftliche Selbstverwaltung, grenzen bestimmte Positionen aus und beeinflussen das Wahlverhalten zugunsten der großen Parteien und Wählervereinigungen. Dies hat zugleich gesamtstaatliche Auswirkungen, da das Grundgesetz von einer gestuften Demokratie ausgeht, das Aufkommen neuer Ideen und Richtungen aber erschwert wird, wenn bereits auf der unteren Ebene Sperrklauseln gelten. Für die Meinungsbildung der kommunalen Volksvertretung kommt es insbesondere auf die Zuarbeit der Ausschüsse an. In den Ausschüssen dürfen in Nordrhein-Westfalen auch sachkundige Bürger mit Stimmrecht mitwirken. Dies kann zu einer weitergehenden Zersplitterung führen als der Wegfall von Sperrklauseln. Vor allem ist jedoch zu berücksichtigen, daß sieben Flächenländer in der Bundesrepublik keine Sperrklauseln bei Kommunalwahlen kennen. Im einzelnen sind das Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Nimmt man die Wahlen zu den Bezirksverordnetenversammlungen in Berlin und zu den Beiräten in Bremen hinzu, für die ebenfalls keine Sperrklauseln gelten, kann sogar von neun Bundesländern gesprochen werden. Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen kommen seit Jahrzehnten ohne Sperrklauseln aus.

Wie die von der Landesregierung in Auftrag gegebene Umfrage aus dem Jahre 1995 ergeben hat, sind in keinem Bundesland ohne Sperrklauseln Probleme im Sinne von Funktionsstörungen der Gemeinde- oder Kreisverwaltung bekanntgeworden. Gleichwohl vertritt die Landesregierung die Auffassung, daß die in anderen Ländern gemachten Erfahrungen für Nordrhein-Westfalen ohne Bedeutung sind. Im wesentlichen beruft man sich hierbei auf zwei Gründe. Zum einen bestünden auch nach Wegfall der Doppelspitze und Einführung der Urwahl für Bürgermeister und Landräte Unterschiede zum Modell der sogenannten süddeutschen Ratsverfassung. Zum anderen komme den kommunalen Volksvertretungen in Nordrhein-Westfalen nach der kommunalen Gebiets- sowie der kommunalen Funktionalreform eine noch gewichtigere Stellung zu. Beide Gründe vermögen indessen die Beibehaltung der Sperrklausel nicht zu rechtfertigen.

Die heute noch bestehenden Unterschiede zwischen den Kommunalverfassungen sind jedenfalls in den alten Ländern nicht so erheblich, daß eine andere Ausgestaltung der Kommunalwahl unerläßlich erscheint. So sind die Kommunalstrukturen in Nordrhein-Westfalen in etwa

mit denen in Niedersachsen vergleichbar. Insbesondere entspricht die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Hauptverwaltungsbeamten in Niedersachsen weitestgehend derjenigen in Nordrhein-Westfalen. Die Erfahrungen, die in Niedersachsen mit dem Verzicht auf eine Sperrklausel im kommunalen Wahlrecht gemacht worden sind, dürfen daher nicht einfach unter den Tisch fallen. Davon abgesehen sind Größe und Kompetenzausstattung allein noch kein Argument für Sperrklauseln. Ansonsten müßten für Bundes- und Landtagswahlen eine weitaus höhere Sperrklausel als 5 % gelten.

Vor allem aber geht die Stellungnahme der Landesregierung nicht auf die Wahrscheinlichkeit von Funktionsstörungen der Kommunalverwaltung bei Verzicht auf eine Sperrklausel ein. Die Stellungnahme verhält sich nur dazu, welche Auswirkungen etwaige Funktionsstörungen hätten. Nach der Umfrage bei den anderen Ländern muß aber davon ausgegangen werden, daß Funktionsstörungen nicht sehr wahrscheinlich sind.

Aus alledem ziehe ich den Schluß, daß es zwar Gründe für eine 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht gibt, diese Gründe angesichts der positiven Erfahrungen in den Ländern ohne Sperrklausel aber nicht zwingend ein Hinwegsetzen über die Wahlrechtsgrundsätze zu rechtfertigen vermögen. Die Beibehaltung einer 5%-Sperrklausel wäre daher nach meiner Auffassung verfassungswidrig. Eine Absenkung der Sperrklausel auf 3 % würde zwar das Rechtsproblem entschärfen, aber nicht beseitigen. Auch eine 3%-Sperrklausel erscheint nicht zwingend erforderlich, um die Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltung zu sichern.

Obwohl für die Landschaftsverbände die Doppelspitze nicht abgeschafft wurde, hat der Verfassungsgerichtshof den Landesgesetzgeber auch verpflichtet, die 5%-Sperrklausel des § 7 b Abs. 4 der Landschaftsverbandsordnung zu überprüfen. Einerseits können im Hinblick auf die Gebietszuständigkeit eher Parallelen zwischen Land und Landschaftsverband als zwischen Land und Gemeinden oder Kreisen gezogen werden. Dieses spricht für eine Orientierung an der 5%-Sperrklausel des Landeswahlgesetzes. Andererseits ist auch der Landschaftsverband eine kommunale Körperschaft. Zudem ist die Aufgabenstellung der Landschaftsversammlung beschränkter als diejenige der kommunalen Volksvertretung auf der Gemeinde- beziehungsweise Kreisebene oder gar die Aufgabenstellung des Landtags.

Ferner steht es der Landschaftsversammlung nicht zu, die Geschäfte der laufenden Versammlung an sich zu ziehen. Schließlich werden die Mitglieder der Landschaftsversammlung über die Vertretungen der Mitgliedskörperschaften gewählt. All dies mindert die Gefahr von Funktionsstörungen bei Wegfall einer 5%-Sperrklausel. Ist die Aufrechterhaltung dieser Klausel aber nicht zwingend erforderlich, muß sie gestrichen werden. Damit würde auch der Gleichklang mit dem allgemeinen Kommunalwahlrecht in Zukunft gesichert. Der Gesetzgeber sollte sich aber nicht nur mit der Sperrklausel der Landschaftsverbandsordnung befassen, sondern sowohl gegen die mittelbare Wahl der Landschaftsversammlung als auch und vor allem gegen die Modalitäten der Wahl, etwa den Verhältnisausgleich, sind schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden. Wenn das Wahlrecht schon überprüft wird, sollten die komplizierten Wahlrechtsbestimmungen der Landschaftsverbandsordnung nicht ausgeklammert werden.

Zum zweiten Punkt: Die Stellungnahmen zu den sonstigen vorgeschlagenen Änderungen des kommunalen Wahlrechts können kurz ausfallen. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die vorgeschlagenen Regelungen sind mir jedenfalls nicht ersichtlich. Das gilt insbesondere für

die Einführung des Hare-Niemeyer-Systems. Ob es zweckmäßig ist, in Abweichung von Bundes- und Landeswahlrecht das Wahlalter von 16 Jahre zu senken, und zwischen aktivem und passivem Wahlalter zu differenzieren, steht auf einem anderen Blatt. Persönlich neige ich dazu, die Frage zu verneinen. Rechtsprobleme sehe ich hier aber nicht.

Erlauben Sie mir noch, das Augenmerk auf zwei weitere Punkte zu richten, die im Gesetzentwurf der Landesregierung nicht enthalten sind. Der erste Punkt betrifft die Zulassung eines Kumulierens und Panaschierens. Die starre personalisierte Verhältniswahl gesteht dem Wähler in Nordrhein-Westfalen nur einen äußerst geringen Einfluß auf die Zusammensetzung der kommunalen Volksvertretungen zu. Die Auswahl der Kandidaten liegt allein in den Händen der Parteien beziehungsweise Wählervereinigungen. Da der Wähler nur eine Stimme hat, steht er, wenn ein ihm nicht genehmer Kandidat aufgestellt wird, vor der unangenehmen Frage, ob er mit diesem die bevorzugte Partei ablehnen soll oder ob er wählen soll. Er muß sich entscheiden zwischen dem Kandidaten und der Partei beziehungsweise der Wählervereinigung. Ferner besteht die Gefahr, daß sich die auf Wiederwahl bedachten Volksvertreter mehr ihrer Partei als den Bürgern verantwortlich fühlen. Aufgestellt werden sie nämlich von den Parteien. In vielen Bundesländern sind gute Erfahrungen mit dem Kumulieren und Panaschieren gemacht worden. Nordrhein-Westfalen sollte sich diese Erfahrungen zunutze machen. Das gegenwärtige Wahlsystem ist nur für diejenigen attraktiv, die stärker auf die Parteienherrschaft als auf die Volksherrschaft setzen. Auf kommunaler Ebene sollte man aber mehr Demokratie wagen.

Schließlich möchte ich Ihre Aufmerksamkeit noch auf die §§ 11 Abs. 5 Satz 1 und 18 Abs. 4 Satz 8 Kommunalwahlgesetz lenken. Diese Vorschriften schließen jeglichen gerichtlichen Rechtsschutz für Wahlvorbereitungshandlungen aus und verstoßen damit nach meiner Auffassung gegen Artikel 19 Abs. 4 Grundgesetz, Artikel 74 der Landesverfassung und § 40 Verwaltungsgerichtsordnung.

(Allgemeiner Beifall)

Prof. Dr. Morlok (Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht): Herr Vorsitzender! Verehrte Abgeordnete! Meine Damen und Herren! Als zweiter in der Reihe der Sachverständigen zu sprechen macht es möglich, daß man nicht auf alle Punkte eingehen muß, insbesondere dann, wenn sie vom Vorredner schon zu Recht genannt worden sind. Es gibt auch die Möglichkeit, daß man sich kurz bezieht auf einen Vorschlag der gemacht wurde, und damit möchte ich beginnen, nämlich Ihnen auch ans Herz zu legen, ernsthaft darüber nachzudenken, die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens einzuführen. Zur Begründung muß ich jetzt nichts mehr hinzufügen.

Zur Frage der 5%-Klausel im Wahlrecht. Ich möchte sie erörtern, indem ich zunächst ganz kurz auf die Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit eingehe, dann grundsätzlich die Möglichkeit einer Einschränkung der strikten Gleichheit im Wahlrecht anspreche, um sodann zu einem Überblick über verschiedene Gründe für und gegen eine solche Sperrklausel zu sprechen zu kommen und schließlich in einem Resümee zu fragen: Was wird denn verfassungsrechtlich haltbar sein?

Zunächst einmal: Die Wahlrechtsgleichheit ist fundamental für unser demokratisches Regierungssystem. Die Wahlrechtsgleichheit ist ganz entscheidend für die Legitimität der Politik, die von den gewählten Repräsentanten gemacht wird. Angesichts dieser enormen Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit ist es wichtig, sich klar darüber zu sein, was eine Einschränkung dieser Wahlrechtsgleichheit bedeutet. Trotz dieser fundamentalen Bedeutung ist verfassungsrechtlich anerkannt, daß Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit zulässig sind, daß Differenzierungen, insbesondere auch Sperrklauseln, zulässig sind, allerdings nur unter strengen Voraussetzungen. Das Bundesverfassungsgericht — Kollege Ehlers hat die Formel aufgenommen — spricht von zwingenden Gründen. Wenn man es genau betrachtet, handelt es sich wohl nicht um zwingende Gründe, aber um sehr schwerwiegende Gründe. Also, Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit sind möglich, wenn es dafür sehr gravierende Gründe gibt. Als solche Gründe wird mancherlei genannt. In der Tat, zutreffend ist, daß die Funktionsfähigkeit der gewählten Volksvertretung ein Grund dafür, die Arbeitsfähigkeit, die Funktionsfähigkeit der Räte sein kann. Dieser Argumentationstopos "Funktionsfähigkeit" ist nun nicht völlig ohne Probleme. Funktionsfähigkeit sagt nämlich noch nichts darüber aus, welches die richtige, die erwünschte gute Funktion ist. Ein Rat kann auf diese und auf andere Weise funktionieren, je nachdem, welches Ideal man im Kopf hat, wird man sagen, das ist ja chaotisch, oder man wird sagen, das ist lebhaft Demokratie. Insofern glaube ich, verdient dieser Punkt noch eine Gewisse Vertiefung. Welche Art von Ratsarbeit möchte man haben? Und hier gibt es auch politische Einschätzungsmöglichkeiten und die Chance, politische Prioritäten zu setzen.

Ich halte fest, Funktionsfähigkeit — nicht unproblematisch, was das bedeuten soll — ist ein Grund, um gegebenenfalls die Wahlrechtsgleichheit einzuschränken. Eine Sperrklausel ist dann als Mittel zu betrachten, diese Funktionsfähigkeit der gewählten Körperschaften sicherzustellen. Wenn die Sperrklausel in Höhe von 5 % ein Mittel sein soll, um die Funktionsfähigkeit sicherzustellen, dann ist dieses Mittel am Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Das heißt, man muß fragen, ob die Sperrklausel in der Höhe von 5 % erforderlich ist, geeignet ist und auch angesichts der Einbußen für die Wahlrechtsgleichheit im Hinblick auf den zu erwartenden Erfolg tatsächlich eine vernünftige Entscheidung darstellt.

Mit der 5%-Klausel ganz allgemein im Parlament wie im Rat, so sagt man, werde die Entscheidungsfähigkeit gestärkt. Lassen Sie es mich so formulieren: Funktionsfähigkeit als Entscheidungsfähigkeit heißt unter der Geltung des Mehrheitsprinzips: Erwartbar können Mehrheiten hergestellt werden. Welche Mehrheit ist eine andere Frage, aber die Erwartbarkeit, daß Mehrheitsentscheidungen möglich sind, ist hier der zentrale Punkt.

Hinzufügen möchte ich noch ein zweites Argument. Das ist die Transparenz für den Bürger, daß er nämlich bestimmten politischen Gruppierungen getroffene Entscheidungen zurechnen kann. Wenn ich im Rat relativ überschaubare Gruppierungen habe, so kann man als Bürger sehr viel leichter wissen, wer denn das zu verantworten hat, als wenn es aus einer relativ bunten Landschaft wechselnde Koalitionen gibt. Die politische Entscheidungsfähigkeit der Bürger ausweislich des Ergebnisses der bisherigen politischen Arbeit wird gestärkt durch eine stärkere Übersichtlichkeit im Rat. Das sind also zwei Argumente zugunsten einer Sperrklausel in Höhe von 5 %, um einerseits den Rat entscheidungsfähiger zu machen und um andererseits dem Bürger mehr Übersicht zu verschaffen, freilich um den Preis, daß die Wahlfreiheit des Bürgers faktisch eingeschränkt wird, indem er eben gut daran tut, sich auf erfolgversprechende größere Parteiungen oder sonstige Wählervereinigungen zu konzentrieren.

Konkreter Anlaß unseres Nachdenkens ist der nachdrückliche Hinweis des Landesverfassungsgerichtshofes, mit der Änderung des Kommunalwahlrechts müsse man auch über die 5%-Klausel nachdenken. In der Tat, der Rat hat eine wichtige Funktion verloren, nämlich den Hauptverwaltungsbeamten zu wählen. Was daraus für die 5%-Klausel folgt, erscheint mir aber relativ ungewiß. Einerseits kann man sagen, die Entscheidungsfähigkeit in dieser Frage ist nicht mehr so notwendig oder ist überhaupt nicht notwendig, weil der Bürger diese Entscheidung trifft. Aber daraus zu folgern, daß die 5%-Klausel deswegen überflüssig sei, erscheint mir voreilig. Die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten ist ja nur eine Aufgabe, die normalerweise auch nicht sehr häufig ansteht. Insofern, glaube ich, kann man sagen, daß die Arbeitsfähigkeit über die gesamte Wahlperiode in Sachfragen auch genügend Anlaß gibt, die 5%-Klausel unabhängig von der Wahl des Bürgermeisters jetzt zu diskutieren. Im einzelnen gibt es nun einen bunten Strauß von Argumenten für und gegen die 5%-Klausel. Ich muß das nicht alles wiederholen. Speziell auf der Ebene der Gemeinden ist vielleicht noch zu erinnern an die interkommunale Zusammenarbeit. Die zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1957 hat auch davon gesprochen, daß das insbesondere im Verdichtungsraum in Nordrhein-Westfalen ein Problem ist. Man könnte daran denken, daß die Abstimmung zwischen den Gemeinden leichter ist, wenn es in den beteiligten Gemeinden eine Einigungsbasis auf der Ebene der verschiedenen Parteigruppierungen gibt.

Auf der anderen Seite möchte ich noch auf eine Inkonsistenz hinweisen. Der Hinweis darauf, der Rat müsse arbeitsfähig bleiben und deswegen eine Zersplitterung abgewehrt werden, übersieht, daß das Kommunalrecht mittlerweile ja Einwohnerantrag und Bürgerentscheid vorsieht. Da gibt es Mindestquoten, die, je größer die Gemeinde wird, proportional absinken, so daß ich in diesen Fällen weiter unter der 5%-Grenze liege. Je größer die Gemeinde — prozentual wird dieses Quorum immer kleiner. Es ist also eine erhebliche Inkonsistenz, wenn ich auf der einen Seite an der 5%-Klausel festhalte und auf der andere Seite die Möglichkeit habe, daß sich der Rat mit Einwohneranträgen befassen muß, hinter denen eben nur 3 % der Bürger stehen. Wir haben sozusagen eine offene Flanke. Auf der einen Seite verteidigt die 5%-Klausel etwas, was auf der anderen Seite ohne weiteres in den Rat gebracht werden kann.

Der Hinweis auf diejenigen Länder, welche die 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht nicht kennen, ist von größter Bedeutung. Wir betreiben hier Prognosen und Spekulationen über die möglichen Auswirkungen einer Absenkung der 5%-Klausel. Nun es gibt eben im süddeutschen Raum seit langen Jahren die Erfahrung einer Kommunalverfassung, eines Kommunalwahlrechts ohne 5%-Klausel, und man wird in der Tat nicht sagen können, daß die bayerischen oder baden-württembergischen Gemeinden deutlich schlechter verwaltet würden, als das anderwärts der Fall ist.

(Walter Grevener [SPD]: Die sind aber mit uns nicht vergleichbar!)

— Darüber, wo die Unterschiede liegen, müßte man diskutieren.

Meine Damen und Herren! Wenn wir uns jetzt vor Augen halten, was für und was gegen eine Beibehaltung der 5%-Klausel spricht, so haben wir es mit verschiedenen Unwägbarkeiten zu tun. Ob bestimmte Folgen eintreten ist nicht gewiß. Vor allen Dingen ist die Abschätzung der Folgen stark wertungsabhängig. Ich wiederhole: Das Idealbild vom Funktionieren des Rats ist auch eine Frage der Bewertung.

Ob ich die offene Flanke — Einwohnerantrag und ähnliches — so verstehen muß, daß daraus folgt, auf der anderen Seite auch den Zugang in den Rat abzusenken, auch darüber kann man streiten. Es ist ja durchaus möglich zu sagen, die ideale Kommunalverfassung ist im Sinne der Idee der gemischten Verfassung aus bestimmten Strukturen und Gegenstrukturen zusammengesetzt. In dem Maße, in dem ich unmittelbaren Bürgereinfluß habe, in dem Maße kann ich es auf der anderen Seite auch vertragen, daß ich bei der Zusammensetzung des Rates höhere Hürden habe, eben weil es andere Möglichkeiten gibt, daß die Bürger den Einfluß in dem Rat geltend machen können.

Wenn ich zusammenfassend nun Rechenschaft ablegen soll, wie das Verfassungsgericht — das ist ja wohl die politisch-praktische Frage — wohl entscheiden wird, so ist klar, daß angesichts dieser Unwägbarkeiten und dieser Bewertungsfragen dem Gesetzgeber sicher ein Entscheidungsspielraum, ein Prognosespielraum und eine Freiheit der Bewertung bleibt.

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle wird auf der anderen Seite aber nicht völlig lax sein dürfen, weil der Gleichheitssatz eminente Bedeutung hat und weil es — es gibt den Topos der Entscheidung in eigener Sache — auch darum geht, daß die dominierenden politischen Kräfte über das mögliche Aufkommen von Konkurrenz entscheiden können. Die Verfassungsrichter sind in den letzten Jahren für solche Fragen sensibel geworden und tendieren dazu, in dieser Frage streng zu judizieren.

Selbstverständlich kann ich nicht prognostizieren, wie der Verfassungsgerichtshof in Münster entscheiden wird. Ich meine aber, eine Beibehaltung der 5%-Klausel in dieser Höhe birgt deutliche verfassungsrechtliche Risiken. Ich sehe aber auf der anderen Seite durchaus die Bereitschaft des Gerichts, eine eigenständige politische Entscheidung anzuerkennen, vielleicht auf tieferer Ebene.

Wir haben zwei Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs und in der zweiten Verfassungsgerichtshofentscheidung ist davon die Rede, daß das Gericht auf eine Evidenzkontrolle sich wohl zurückziehen werde. Aber ich fürchte fast, angesichts der Erfahrungen in anderen Ländern ist es schwierig zu sagen, es sei nicht evident, daß das Chaos ausbräche, wenn wir die 5%-Klausel nicht beibehielten.

(Allgemeiner Beifall)

Herr Krüger, MDB (SPD): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich darf mit einem Zitat des Kinderbeauftragten von Nordrhein-Westfalen beginnen, der am 5. Februar 1996 bei der Anhörung vor der Kinderkommission des Deutschen Bundestages sagte:

"Nach dem Grundgesetz ist es durchaus nicht so, daß die gewählten Volksvertreter nur den Auftrag 'des Wählers' zu erfüllen hätten. So lesen wir es zwar regelmäßig in der Presse; aber sie sind tatsächlich Vertreter des ganzen Volkes, das heißt eben auch von Kindern und Jugendlichen, die noch nicht wählen können."

Ich möchte mich als Bundestagsabgeordneter vornehm zurückhalten, wenn es um die Hoheitsrechte Nordrhein-Westfalens geht, aber ich nehme an, daß ich hier wegen meiner ehrenamtlichen Funktion als Präsident des Deutschen Kinderhilfswerks zu der Problematik der

Herabsetzung des Wahlalters einige Ausführungen machen soll. Ich will deutlich sagen, daß in der Bundestagsfraktion der SPD - wie überhaupt im Deutschen Bundestag - das Thema sehr umstritten ist und daß noch keine endgültige Positionierung erfolgt ist. Es geht hier aber um verschiedene Ebenen: Die Bundestagswahlen ebenso wie die Landtagswahlen sind das eine, die Kommunalwahlen das andere.

Zunächst einige Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Problemen: Das Grundgesetz hat die Fragen des Wahlalters geregelt. Zunächst steht in Artikel 20, daß alle Bürger Angehörige des Staatsvolkes sind; hinsichtlich des Wahlrechtes wird das aber in Artikel 38 eingeschränkt. Verfassungsrechtler wie der Münchner Jurist Peter Merk haben immer wieder darauf hingewiesen, daß dies ein Problem in sich birgt, weil Kinder und Jugendliche wegen ihres Lebensalters in einer ganz bestimmten Frage zurückgestellt sind und damit indirekt Artikel 1 des Grundgesetzes, der sich mit der Menschenwürde befaßt, berührt wäre.

Nun möchte ich auf das generelle Problem des Generationenvertrages in unserem Land hinweisen: Wir haben einen Generationenvertrag, der auf drei Säulen aufgebaut ist, nämlich der Kindergeneration, der Erwachseneneneration und der Seniorengeneration. Bei Wahlen repräsentieren die Gewählten letztendlich nur die zwei letzteren Generationen. Kinder und Jugendliche werden faktisch nicht direkt, sondern nur stellvertretend repräsentiert. Die Erwachseneneneration ist unterhaltspflichtig gegenüber zwei Generationen, nämlich gegenüber der Seniorengeneration und gegenüber der Kindergeneration. Die Kindergeneration ist Privatsache von je her, währenddessen die Seniorengeneration durch Solidarsysteme hinsichtlich ihrer Unterhaltsansprüche berücksichtigt und unterstützt wird.

Ich will hier ein Problem bei der Verschiebung des Generationenvertrages - die demographische Säule verändert sich ja immer mehr zugunsten der Seniorengeneration und immer mehr zu Lasten der heranwachsenden Generation - anhand eines Beispiels aus den Vereinigten Staaten von Amerika deutlich machen: Durch diese demographischen Veränderungen ist es in Kommunen vereinzelt vorgekommen, daß Entscheidungen der kommunalen Parlamente dazu geführt haben, daß Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen schlicht geschlossen wurden, weil die Repräsentanten der älteren Generationen vor allem die Fragen die Altersversorgung und Gesundheitsversorgung in den Mittelpunkt gerückt haben, und schließlich ist nur eine bestimmte Summe an Geld von einem Parlament zu verteilen. Dieses Problem führte eben in diesem Beispiel aus dem Bundesstaat Michigan dazu, daß eine ganze Generation, nämlich die Generation der Heranwachsenden, benachteiligt wird. Oftmals ist es so, daß diese Siedlungen durch Zuzug der älteren Generation gar nichts mehr direkt mit der heranwachsenden Generation zu tun haben. Für ihre eigenen Enkel wären die Leute bereit, etwas auszugeben, für die Enkel von anderen Leuten aber eben nicht. Ich halte dies für ein grundsätzliches Problem, mit dem wir uns beschäftigen sollten.

Des weiteren haben wir veränderte Lebensrealitäten in unserer Gesellschaft zur Kenntnis zu nehmen. Eine Gesellschaft ist im Verlaufe ihrer Entwicklung immer einem Wandel unterzogen. Bestimmte Umstände oder Bedingungen führen zu Veränderungen in vielen Bereichen, wie zum Beispiel in der Technologieentwicklung, der Wirtschaftsentwicklung, aber auch in der demoskopischen Entwicklung.

Man spricht allgemein von einem Wandel in der Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen. Kinder und Jugendliche bestimmen zunehmend in vielen alltäglichen Bereichen immer

früher eigene Entscheidungen; ich weise hier auf das Material des Bielefelder Professors Hurrelmann hin:

1. Unter den Jugendlichen ab 13 Jahren haben über drei Viertel ein eigenes Bankkonto mit Karten-Verfügungsrecht. Sie gestalten mehr oder weniger eigenverantwortlich ihre eigene Haushaltsführung zu den Konditionen der Kreditinstitute.
2. In den letzten Jahren hat sich die Geschlechtsreife im Lebensverlauf immer weiter vorverlagert und liegt heute im Durchschnitt bei 11,5 Jahren für junge Frauen und 12,5 Jahren für junge Männer. Die meisten Jugendlichen haben im Alter von 14 oder 15 Jahren feste Partnerschaftsbeziehungen und oft auch regelmäßigen Sexualverkehr.
3. Kinder und Jugendliche haben durch die neuen technologischen Entwicklungen und die vielfältigen Informationsangebote einen direkten Zugang zu Informationen. Es gibt mittlerweile Informationsangebote, die sich speziell auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen orientieren. Kinder und Jugendliche können sich also entsprechend ihres Lebensalters schon auf ausreichende und kompetente Art und Weise informieren.
4. Den Kindern und Jugendlichen steht heute eine Vielzahl an Organisationen und Initiativen zur Verfügung, in denen sie sich aktiv beteiligen können. Diese Partizipation, die in der bundesweit getragenen UN-Kinderrechtskonvention als ein Grundrecht festgeschrieben ist, muß ebenfalls zur Kenntnis genommen werden, und der Gipfel der Partizipation ist das Wahlrecht; andere Partizipationsformen sollen damit natürlich nicht ausgeschlossen werden.
5. Kinder und Jugendliche werden bezüglich ihres Konsumentenstatus in unserem Land gleichwertig und vollwertig behandelt. Es ist so, daß jährlich rund 15 Milliarden DM über die heranwachsende Generation umgeschlagen werden. Das ist ein wirtschaftlicher Faktor von erheblicher Bedeutung.

Einen gravierenderen Faktor und ein gravierenderes Argument stellt für meine Begriffe aber der Komplex der sogenannten Teilmündigkeiten dar. In Deutschland ist es so, daß es in einigen Fragen sogenannte Teilmündigkeiten, also die Senkung des Volljährigkeitsalters gibt.

1. Bestes Beispiel - und immer wieder diskutiert - ist die Strafmündigkeit. Sie tritt in Deutschland ab dem 14. Lebensjahr in Kontext des Jugendstrafrechts in Kraft, das heißt, Jugendliche können ab diesem Alter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. In einigen Bundesländern wird sogar die Senkung dieser Grenze gefordert.
2. Die Versicherungen legen für die versicherungsrechtliche Haftung relativ niedrige Altersstufen fest - zwischen sieben und zwölf Jahren je nach Versicherungsfall. Das heißt, Kinder und Jugendliche sind für bestimmte Handlungen voll haftbar zu machen.
3. In dem ab Juli 1998 gültigen neuen Kindschaftsrecht, das vom Bundestag gerade verabschiedet worden ist, ist die Rechtstellung des Kindes gestärkt worden. Es kann selbst mitbestimmen, bei welchem Elternteil es im Trennungsfall leben möchte. Außerdem kann das Kind zur Vertretung der eigenen Interessen einen Rechtsbeistand in Anspruch nehmen.

4. Ich möchte auch auf die Religionsmündigkeit hinweisen: Ab dem 14. Lebensjahr haben Jugendliche das Recht, über ihre Zugehörigkeit zu einer Religion oder einem Glauben frei zu entscheiden.

Kinder und Jugendliche bewegen sich bewußt oder unbewußt in einem Beziehungsgefüge, das von den Anforderungen her gesehen dem der Erwachsenen zumindest sehr nahe kommt oder als gleichwertig einzuordnen ist. Ich zitiere Herrn Hurrelmann:

"Sie müssen ihre eigenen sozialen Beziehungen und Bindungen organisieren, sie müssen ihre Schullaufbahn mit ihrer großen Bedeutung für die spätere Berufstätigkeit selbst in die Hand nehmen, sie müssen sich im Freizeit- und Medienbereich selbständig bewegen."

Ich komme nun zu der Frage "Jugendliche als politischer Faktor". Ich warne davor, die Frage der Herabsetzung des Wahlalters, zu der ich mich äußere, sozusagen mit Glanz und Gloria zu diskutieren. Man wird damit das wachsende Desinteresse von Kindern und Jugendlichen an politischen Entscheidungen kaum beeinflussen können, weil die sinkende Tendenz bei der Wahlbeteiligung der 15- bis 25jährigen, die das Bielefelder Institut untersucht hat - 60 % ist die ermittelte Quote -, ein Indiz dafür ist, daß junge Erwachsene ein eher sinkendes Interesse an politischen Entscheidungsprozessen haben.

Das hängt meines Erachtens mit dem Generationenkonflikt zusammen: Junge Leute, die eher an langfristigen, die Zukunft betreffenden Entscheidungen interessiert sind, erfahren natürlich durch das strukturelle Gefüge der Repräsentation im Bereich der parlamentarischen Demokratie auch eine Unterbewertung bestimmter politischer Fragenkomplexe.

Man darf auch nicht damit rechnen, daß mit der Herabsetzung des Wahlalters irgendwelche Parteien besonders präferiert werden. Gerade die Wahl in Niedersachsen hat gezeigt, daß die jungen Leute den Faktor der Unzufriedenheit eher im Kontext von Opposition und Regierung bewerten. Das heißt, die Opposition genießt einen Vertrauensvorschuß, den sie einbüßen kann, sofern sie sich dann selbst in der Regierung in positiver oder negativer Hinsicht beweist. Man darf hier also nicht damit rechnen, als Regierungspartei besonders gut in der Wahlentscheidung behandelt zu werden; es gibt eher einen Hang dazu, Oppositionsvertreter zu präferieren.

Wir versprechen uns allerdings von der Herabsetzung des Wahlalters und von weitergehenden Partizipationsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen eine Veränderung des politischen Tableaus der Parteien: Parteien werden durch diese Herabsetzung des Wahlalters genötigt, sich den Fragenkomplexen, die diese Lebensaltersgruppe in unserer Gesellschaft auf die Tagesordnung setzt, verstärkt zuzuwenden. Das ist derzeit nur bedingt und in der Hierarchie der politischen Themenstellung untergeordnet der Fall, und insofern kann es hier einen erheblichen Schub hinsichtlich des politischen Tableaus geben.

Ich möchte mich für eine Senkung des Wahlalters aussprechen, und ich glaube, daß wir die Diskussion, die in verschiedenen Bundesländern derzeit stattfindet, behutsam und sehr ausgewogen begleiten sollten. Auf keinen Fall spreche ich mich hier dafür aus, irgend etwas übers Knie zu brechen, weil es faktisch nichts bringt: Wir haben es - nehmen wir Umfragen in der Bevölkerung zur Kenntnis - eher mit einer vorsichtigen Zurückhaltung der Erwachsenen- und älteren Generation zu tun, was die Senkung des Wahlalters betrifft.

Als Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes möchte ich abschließend die Position der Kinderverbände zum Ausdruck bringen, die sich einhellig für eine Herabsetzung des Wahlalters aussprechen. In diesem Zusammenhang gehe ich nicht auf die Frage des Familienwahlrechtes ein, die immer wieder diskutiert wird, denn das führte jetzt zu weit. Das Deutsche Kinderhilfswerk hat sich zum Beispiel dafür ausgesprochen, sich an dem Problem der Teilmündigkeiten zu orientieren und bei Kommunalwahlen die Altersgrenze 14 Jahre und auf Landes- und Bundesebene die Altersgrenze 16 Jahre in den Blick zu nehmen. Ich halte aber die Diskussion aus diesen Lobbyverbänden eher für eine mittelfristige und neige dazu, diejenige Position zu unterstützen, die sich derzeit mit dem Wahlalter 16 Jahre beschäftigt und möchte das hier noch einmal ausdrücklich betonen.

(Allgemeiner Beifall)

Prof. Dr. Schneider (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete! Ich möchte gerne zu der Frage Stellung nehmen - und dazu haben Sie mich sicherlich auch eingeladen -, ob und inwieweit die 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht einer Überprüfung standhält, zu der Sie durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen verpflichtet sind.

Sie wissen, daß wir in den Ländern unterschiedliche Regelungen haben: Fast die Hälfte der Länder hat eine 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht, die andere Hälfte hat keine. Vor allem die süddeutschen Länder Bayern und Baden-Württemberg verzichten auf eine solche 5%-Klausel; Bayern im wesentlichen deshalb, weil der bayerische Verfassungsgerichtshof sehr frühzeitig diese 5%-Klausel für verfassungswidrig erklärt hat.

Aus meiner Sicht - das ist die erste grundsätzliche Bemerkung - besteht für den Gesetzgeber hier Gestaltungsfreiheit in den Grenzen der Vorgaben, die der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit macht.

Wenn der Verfassungsgerichtshof Sie zu dieser Überprüfung veranlaßt hat, weil durch die strukturellen Änderungen des Kommunalwahlrechts, die Sie im Jahre 1994 vorgenommen haben, unter anderem der Bürgermeister nun direkt vom Volke gewählt und darin "eine erhebliche Beschneidung des Aufgabenkreises der Vertretung" gesehen wird - dies zitiere ich aus der Drucksache 12/2455, Seite 16 -, dann ist dies eine außerordentlich formale Betrachtungsweise.

Man muß berücksichtigen, daß mit der Direktwahl des Bürgermeisters in den Gemeinden die Position der Verwaltung erheblich gestärkt worden ist. Wir haben hier gewissermaßen ein Modell von zwei Säulen demokratischer Legitimation: Auf der einen Seite gibt es die demokratische Legitimation des Rates, und auf der anderen Seite gibt es die demokratische Legitimation des Bürgermeisters, der unmittelbar durch das Volk gewählt wird. Das führt meines Erachtens zu einem neuen Verhältnis von Rat und Bürgermeister: Die verstärkte Stellung des Bürgermeisters, und damit in gewisserweise auch die der Verwaltung, die keine Doppelspitze mehr kennt, muß zu einer Stärkung des Rates führen und nicht zu einer Schwächung.

Ich komme zu einer zweiten These: Der Verzicht auf eine 5%-Klausel, der nachgewiesenermaßen zu einer größeren Vielzahl der politischen Vertretungen bzw. Fraktionen im Rat führt,

bedeutet faktisch eine Schwächung des Rates. Es wird der Verwaltung nämlich leichtermacht - ich möchte dies nicht im Sinne einer Kritik formulieren, sondern als Faktum feststellen -, die unterschiedlichen Gruppierungen gegeneinander auszuspielen und sich wechselnde Mehrheiten zu suchen. Ich würde also nicht wie der Verfassungsgerichtshof, sondern umgekehrt argumentieren und sagen, daß die Änderung, die Sie 1994 mit der Direktwahl des Bürgermeisters vorgenommen haben, im Grunde noch die Überlegungen und Gründe, die für die Beibehaltung der 5 %-Klausel sprechen, verstärkt, denn nur so kann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Rat und Bürgermeister hergestellt werden.

Ich habe 17 Jahre in Baden-Württemberg gelebt - und zwar in kleinen Gemeinden -, und ich kenne die Verhältnisse dort sehr gut. Ich weiß, daß hier der Bürgermeister mit der Verwaltung eine ganz zentrale Rolle spielt - vor allem in kleinen und Kleinstgemeinden - und daß ihm der Rat gerade dann, wenn er von einer Vielzahl von Gruppierungen durchsetzt ist, schwach gegenübersteht, weil eine gewisse Konzentration der politischen Kräfte nicht stattfindet, die über die 5 %-Klausel gewährleistet wird. Deshalb meine ich, daß dies nicht eine Überlegung ist, die die Funktionsfähigkeit des Rates in irgendeiner Weise gefährdet, sondern man muß bedenken, daß hier ein Gleichgewicht der Kräfte erforderlich ist.

Folgender Gesichtspunkt scheint mir wichtig zu sein und für die Beibehaltung der 5 %-Klausel zu sprechen, der so weder auf Landes- noch auf Bundesebene im Vordergrund steht, aber gerade bei den Gemeinden für die Beibehaltung spricht: Es geht um die Tatsache, daß in Gemeinden oft große Unternehmen und Betriebe die Hauptgewerbesteuerzahler sind und deshalb maßgeblichen Einfluß auf einen Gemeinderat nehmen können, der ebenfalls durch kleinere Gruppierungen und Splittergruppen möglicherweise in seiner politischen Aktivität gehemmt wird. Man muß also auch in kleinen und Kleinstgemeinden berücksichtigen, daß dort die Unternehmen und Betriebe und möglicherweise auch Interessengruppen größeres Gewicht bekommen, wenn sie es mit einem Gemeinderat zu tun haben, der stark zersplittert ist.

Ich bin der Auffassung, daß sich in der Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs ein sehr stark etatistisches Denken niedergeschlagen hat. Etatistisch meine ich in dem Sinne, daß unter dem Aspekt - ich würde fast sagen Vorwand - einer möglichst breiten Vertretung von Bürgerinnen und Bürgern, die auf der Gemeindeebene auf den ersten Blick eine gewisse Plausibilität für sich hat, letzten Endes diese Situation bei Wegfall der 5 %-Klausel zu einer Stärkung der Verwaltung führen wird - noch dazu, wenn der Bürgermeister direkt gewählt wird, sich also auf ein unmittelbares Votum der Bürgerinnen und Bürger berufen kann. Des weiteren würde dies zu einer Stärkung außerparlamentarischer Einflüsse wie zum Beispiel Gruppeninteressen von seiten der Großunternehmen führen. Dies alles muß man sehr gut überdenken.

Im übrigen würde ich die Beantwortung der Frage, ob die 5 %-Klausel wegfallen kann, soll oder muß, nicht ausschließlich - so tut es offensichtlich der Verfassungsgerichtshof - von den Aufgaben des Rates abhängig machen. Ich würde die Demokratie auf Gemeindeebene als eine Art Gesamtstruktur verstehen, zu der eben auch die Formen und Verfahren unmittelbarer Demokratie wie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - diese sind in Ihrer Gemeindeordnung sehr ausgeprägt - gehören. Hier haben die Bürgerinnen und Bürger eine weitere Möglichkeit, ihrem politischen Willen Ausdruck zu geben. Ich finde, dieser Aspekt darf bei der Bewer-

tung, ob und inwieweit durch die 5%-Klausel die Gleichheit des Wahlrechts beeinträchtigt wird, nicht völlig außer Betracht gelassen werden. Hier tritt also der Aspekt, daß der Rat sämtliche politischen Richtungen in einer Gemeinde abbilden müsse, etwas in den Hintergrund, wenn man daneben das Verfahren und die Form unmittelbarer Demokratie hat.

Deshalb lautet mein Gesamtvotum: Sie sollten die 5%-Klausel unbedingt beibehalten. Ich denke, die Änderungen von 1994 haben die Argumente und Gründe für eine Beibehaltung eigentlich verstärkt und gestützt und nicht etwa gemindert.

(Allgemeiner Beifall)

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Herzlichen Dank, Herr Professor Schneider. - Meine Damen und Herren, nach den ersten vier Rednern lasse ich nun die erste Fragerunde zu.

Heinz Wirtz (SPD): Ich habe eine Frage an die drei Herren Professoren, die zu der 5%-Klausel Stellung genommen haben. Aus meiner Schulzeit kann ich mich daran erinnern, daß zur Einführung dieser 5%-Klausel die Erfahrungen aus der Weimarer Verfassung geführt haben, insbesondere die Handlungsunfähigkeit, die während dieser Zeit bestand.

Nun meine Frage, die ich an Sie stelle: Wodurch oder von wem wird uns garantiert, wenn nicht durch eine 5%-Klausel, daß es nicht wieder zu einer gleichen Zersplitterung und damit Handlungsunfähigkeit in kommunalen Gremien kommen kann?

In dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1957, das hier mehrfach angeführt worden ist, ist ausgeführt, daß vor allem die Wahl des Gemeindedirektors und der Beigeordneten ein wesentlicher Teil dessen ist, der zur Begründung der 5%-Klausel herhält; inzwischen ist die Wahl des Gemeindedirektors weggefallen. - An die Herren Ehlers und Morlok stelle ich die Frage: Haben Sie bei Ihrer Bewertung berücksichtigt, daß nach unserer Gemeindeordnung zumindest die Nachwahl des Oberbürgermeisters immer noch durch den Rat erfolgt? - Sie haben auch die Beispiele Bayern und Baden-Württemberg angeführt. Ist in Ihrer Würdigung auch einbezogen, daß die Größe der Kommunen in diesen Ländern nicht vergleichbar ist mit der Größe der Kommunen in Nordrhein-Westfalen, weil es gerade in Bayern sehr viele kleine Kommunen gibt?

Franz-Josef Britz (CDU): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir zunächst eine Vorbemerkung: Mir als Vertreter der CDU-Fraktion haben natürlich die beiden Beiträge der Professoren Ehlers und Morlok zum Thema Kumulieren und Panaschieren sehr gut gefallen. Vielleicht gelingt es uns gemeinsam, hier im Landtag einen neuen Anlauf zu starten. Wir haben leider versäumt, Sie zu der damaligen Anhörung einzuladen, aber es wäre ja durchaus möglich, daß wir erneut im Zusammenhang mit den Überlegungen zum neuen Kommunalwahlrecht darüber nachdenken.

Es ist von den Rechtssachverständigen gesagt worden, daß für uns politisch und praktisch bedeutend sei, wie das Verfassungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen entscheiden wird,

wenn wir die 5%-Sperrklausel in unveränderter Form beibehalten und es zu einer erneuten Einreichung einer Verfassungsbeschwerde kommt. Dies wird von Ihnen unterschiedlich eingeschätzt. Die Bandbreite der Aussagen reicht von der, daß die Beibehaltung der 5%-Klausel wohl als verfassungswidrig eingestuft wird, bis hin zu der Aussage von Professor Schneider, daß sie wohl bestätigt werden wird aus den Gründen, die er angeführt hat. Professor Morlok liegt - wenn ich das richtig bewerte - ein wenig dazwischen. Er sagt, es könnte so sein, es muß aber nicht so sein.

Nun die eigentliche Nachfrage: Die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen zum gültigen Kommunalwahlgesetz sind im Bewußtsein der neuen Gemeindeordnung mit Blick auf die nächste Kommunalwahl 1999 gemacht worden. Die Gründe, die möglicherweise für eine Beibehaltung der 5%-Klausel sprechen und hier auch angeführt worden sind, insbesondere von Professor Schneider, waren und sind dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen bekannt. Gleichwohl hat er gesagt, daß der Gesetzgeber diese 5%-Sperrklausel überprüfen muß. Ich kann mir in meinem juristischen Laienverstand kaum vorstellen, daß er gesagt hat: Ihr müßt darüber nachdenken, und wenn ihr zu dem alten Ergebnis kommt, dann ist es auch in Ordnung. Wenn ihr es aber ändert, dann kommt ihr den Wünschen des Verfassungsgerichtshofs nach.

Die drei Rechtssachverständigen frage ich, ob man das Urteil des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof so verstehen kann: Man solle über das Urteil nachdenken, und wenn man zum alten Ergebnis käme, sei er damit einverstanden - wenn nicht, sollte der Gesetzgeber etwas Neues machen. Insbesondere interessiert mich das unter Einbeziehung der Aussage von Professor Ehlers, der gesagt hat: Selbst wenn der Landtag eine 3%-Sperrklausel einführt, halte er seine Bedenken nicht für ausgeräumt, denn dann bestehe die Aussicht, daß die Sperrklausel komplett aufgehoben werde.

Walter Greverer (SPD): Ich will mich auf die 5%-Klausel beschränken. Mein Kollege hat schon deutlich gemacht, daß die Gemeindegrößen in Süddeutschland nicht mit denen in Nordrhein-Westfalen vergleichbar sind. Hier haben die Gemeinden in der Regel wesentlich mehr als 10 000 Einwohner. Aus meinem praktischen Leben auf der Seite der Verwaltung, wie aber auch auf der Seite des Rates, weiß ich: Je kleiner die Gemeinden sind, desto mehr Entscheidungen fallen im Rat. Ab einer Größenordnung von 10 oder 15 000 Einwohnern werden die wesentlichen Arbeiten in Ausschüssen geleistet. Wenn dieses System, das wir in der Gemeindeordnung haben, funktionieren soll, müssen alle, die im Rat sind, beteiligt werden. Wenn wir Splittergruppen zulassen, dann beraten Ausschüsse, die fast die Größe des Rates haben, und damit ist das Ganze nicht mehr praktikabel. Es gibt also gute Gründe, an der Sperrklausel festzuhalten. Man hat sich jetzt in der Gemeindeordnung insofern geholfen, daß man ein beratendes Mitglied hat, aber das paßt nur bei den Ausschüssen, nicht bei den Aufsichtsräten.

Wir sind dabei, eine Verwaltungsreform zu ermöglichen, und zur Zeit haben die Gemeinden diesbezüglich ein ziemlich breites Experimentierfeld. Ich beobachte, daß dieses Feld so genutzt wird, daß mit der Budgetierung, also der Verantwortung für Einnahmen und Ausgaben für Teile der Verwaltung, die Kontrolle durch den Rat im Ganzen verlorenght. Hier geht die Kontrolle über zu Ausschüssen oder dahin, wo man Sondervermögen bildet. Dann

werden nach der Eigenbetriebsverordnung Regelungen geschaffen, so daß die Kontrolle noch weiter abgebaut wird. Muß man nicht also - um hier die Reformbestrebungen überhaupt wirksam werden zu lassen - darauf achten, daß ein Rat in seinen Ausschüssen funktionsfähig bleibt, und spricht das nicht gerade für die 5%-Klausel?

Ich möchte einen letzten Hinweis geben: Die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung unterscheidet sich gegenüber den süddeutschen auch darin - darauf müssen wir es hier abstellen -, daß wir die sogenannte Bezirksverfassung haben. Wir haben in den kreisfreien Städten die direkt gewählte Bezirksvertretung, und wer in der Stadt nicht 5 % erreicht, kann diese im Bezirk erreichen und die Interessen, die auch kleinere Gruppen in den kleineren Gemeinden vertreten, wahrnehmen. Bei den kreisangehörigen Städten berücksichtigt der Bezirksausschuß auch diejenigen, die nicht im Rat der Stadt, aber in dem Stadtteil 5 % erreicht haben. Reicht das nicht aus, um hier den Wählerwillen in unserer Wahlverfassung ausreichend zu berücksichtigen?

Josef Wilp (CDU): Ich habe zwei Fragen. Herr Professor Ehlers, kann man so stringent und zwingend fragen: Müssen - wenn es ein Land gibt, das ohne die 5%-Klausel auskommt - alle anderen Länder nachziehen, weil bereits nachgewiesen wurde, daß es auch ohne eine 5%-Klausel geht? Würden sie dies so für richtig halten?

Meine zweite Frage: Müßte man die 5%-Klausel - Herr Grevener hat dies eben schon angesprochen - auch in Korrespondenz zu der jeweiligen Ausformulierung des Kommunalwahlrechts sehen, denn die süddeutschen Länder haben mit dem Kumulieren und Panaschieren auch eine andere Ausgestaltung des Kommunalrechtes als wir hier in Nordrhein-Westfalen? Sind da bestimmte Abhängigkeiten in bezug auf die 5%-Klausel zu berücksichtigen?

Ewald Groth (GRÜNE): Ich fand die Vorträge der Herren Professoren ausreichend horizontweiternd und möchte mich ausdrücklich dafür bedanken, daß Sie uns hier in der Entscheidung beraten.

Wenn ich den Verfassungsgerichtshof richtig verstanden habe, dann heißt es dort, wir müßten die Beibehaltung der 5%-Klausel überprüfen. Wenn es Anhaltspunkte gegeben hätte, daß es verfassungswidrig sei, was hier die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen ist, dann hätte dies der Verfassungsgerichtshof doch sicherlich auch gesagt. Unsere Überprüfung muß also davon geleitet sein, daß wir nach bestem Wissen und Gewissen eine Entscheidung treffen, ob wir eine Beibehaltung oder Abschaffung wollen.

Von daher kann ich folgendes nicht verstehen - ich bitte, daß die Herren Professoren darauf noch einmal eingehen -: Hätte es der Verfassungsgerichtshof schon sagen müssen, können und dürfen, wenn er es für verfassungswidrig hielte? - Dazu hat er nämlich keine Feststellung getroffen, sondern nur gesagt, daß man jetzt noch einmal darüber nachdenken muß. Dies tun wir hier im Moment, und wir lassen uns von Ihnen dabei beraten. Das ist eine entscheidende Frage für mich, denn ich würde mich in Zukunft ungern von drohenden kommenden Verfassungsgerichtsurteilen hier leiten lassen. Ich möchte mich gerne davon leiten lassen, ob das, was wir hier tun, wohl richtig ist, oder ob wir hier etwas Falsches machen. Gibt es einen

Bedarf, oder gibt es keinen Bedarf für eine gesetzliche Regelung? Ich hätte gerne Ihre Einschätzung dazu, wie Sie unsere Position als gesetzgebende Versammlung ansehen.

Soweit ich weiß, hat das Bundesverfassungsgericht diese 5%-Klausel noch nie angegriffen, und es gibt keine rechtskräftige Entscheidung dagegen. Zu diesen Fragen hätte ich gerne eine Stellungnahme.

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Meine Damen und Herren, das war die erste Fragerunde. Ich darf die Sachverständigen nun bitten, die an sie gestellten Fragen zu beantworten.

Prof. Dr. Schneider (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht): Ich darf mich zunächst auf die letztgenannte Bemerkung beziehen und auf den ersten Beitrag von Herrn Abgeordneten Britz. Es erinnert an Kaffeesatzleserei und die Frage: Ist das Glas halbvoll oder halbleer? Wie kann man das deuten?

Ich meine zunächst einmal: Ein Landtag ist kein staatsrechtliches Seminar, sondern es geht um den Ausdruck eines bestimmten politischen Willens. Ich zähle zu denen im Bereich des Verfassungsrechts, die davor warnen - insbesondere warne ich die Parlamente -, im voraus-eilenden Gehorsam irgendwelche Entscheidungen zu treffen, die dann unter Umständen weit über das Ziel hinausschießen. Ich würde Sie dazu ermutigen wollen, nach bestem Wissen und Gewissen unter Berücksichtigung von verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten Ihren politischen Willen zum Ausdruck zu bringen; dann soll eben der Verfassungsgerichtshof darüber entscheiden.

Wenn er dahin tendieren würde, die 5%-Klausel für verfassungswidrig zu erklären, könnte er allerhöchstens sagen, sie sei verfassungswidrig, und dies müßte einen Grund haben - mehr aber auch nicht. Dann sind Sie wieder gefordert, sich darüber Gedanken zu machen. Sehr viel Porzellan könnte mit einer solchen Entscheidung nicht zerschlagen werden. Es spricht vor allen Dingen auch verfassungspolitisch dafür, daß Sie diese Entscheidung auch unter politischen Gesichtspunkten treffen; das ist meines Erachtens auch Ihre verfassungsrechtliche Aufgabe.

Ich bin allen sehr dankbar, die gesagt haben, wir dürften das Problem nicht nur im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Rates betrachten und das dann auch noch eng auf die Aufgaben oder Zuständigen des Rates beziehen. Das Problem ist ein Problem der gesamten Gemeindegemeinschaft, und dazu gehört auch die Ausgestaltung des Wahlrechts, dazu gehören die Unterschiede zwischen den süddeutschen Ländern und Nordrhein-Westfalen, die genannt worden sind, und dazu gehört eben auch die Frage, wie sich die Ausschubarbeit vollzieht. Es stellt sich sofort das Problem der Grundmandatsklausel, oder Sie haben zwei Klassen von Abgeordneten. Das alles ist unter Demokratiegesichtspunkten äußerst problematisch.

Ich würde deshalb sagen: Sie haben hier in Nordrhein-Westfalen eine besondere Struktur, die mit der in anderen Ländern eigentlich unvergleichbar ist. Auf diese Struktur sollten Sie in der Begründung insgesamt abstellen. Aus diesen Gründen habe ich den Eindruck, daß die 5%-Klausel in Münster Bestand haben wird.

Ich will noch auf einen letzten Punkt hinweisen: Sie haben in der Drucksache 12/2455 auf Seite 23 eine Berechnung bezüglich der verschiedenen Optionen - keine Sperrklausel und Beibehaltung einer 3%-Sperrklausel - vorgenommen. Bei Wegfall der Sperrklausel kommen Sie in Bochum auf sieben Parteien bzw. Wählergruppen und im übrigen immerhin noch auf elf Vertretungen mit je sechs Parteien bzw. Wählergruppen. Ich würde sagen, daß ein solches Gemeindeparlament nicht mehr arbeitsfähig ist.

Hier ist aber das schwächste Glied der Kette maßgebend: Wenn auch nur ein einziges Gemeindeparlament eine so hohe Zahl an Gruppierungen aufweist und damit nicht mehr arbeitsfähig ist, ist der Wegfall der 5%-Klausel im Grunde nicht haltbar. Dann brauchen Sie die Klausel, wenn auch möglicherweise nur für ein einziges Gemeindeparlament; das ist entscheidend. Das schwächste Glied der Kette ist hier maßgebend.

Prof. Dr. Morlok (Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht): Ich möchte mit der zuletzt gestellten Frage anfangen. Warum sagt das Verfassungsgericht, man solle noch einmal nachprüfen, wenn es meint, daß es verfassungswidrig sei? Weshalb hätte es es dann nicht gleich gesagt? - Sicherlich hat es das aus dem Grunde der richterlichen Zurückhaltung getan. Das ist - wie vorher schon betont - eine Frage der Einschätzung und der Beurteilung, und das ist zunächst eine politische Frage.

Wenn das Gericht sagt, man möge sich damit noch einmal beschäftigen, dann ist es zu loben, daß das Gericht der Politik diese Aufgabe nicht wegnimmt. Die Aufgabe der Politik bleibt die Gewährleistung der - ich greife noch einmal diesen Begriff auf - Funktionsfähigkeit. Funktionsfähigkeit im politischen Bereich ist eben keine feststehende Größe, sondern die Frage, ob man einen Rat in dieser oder einer anderen Manier haben möchte. Es gibt unterschiedliche Modelle des Funktionierens der Kommunalpolitik. Was Sie hier zu machen haben, ist, eine begründete Entscheidung zu treffen, welches Modell von kommunaler Politik Sie haben möchten.

Die Argumente, die Sie bezüglich der Größe der Gemeinde und die Wichtigkeit der Ausschußpolitik gebracht haben, sind Argumente, die dafür Verwendung finden können. Wenn Sie sagen, Sie hätten diese Vorstellungen aus bestimmten Gründen anderen verfassungsrechtlich möglichen Konzeptionen der Ratsarbeit vorgezogen, dann ist die Überprüfung in Münster nicht so schrecklich riskant.

Ich sehe ein gewisses Risiko, ob es bei der 5%-Klausel bleibt, aber einen völligen Wegfall der Sperrklausel ist meiner Ansicht nach weder geboten, noch birgt es bestimmte Risiken, eine Sperrklausel auf höherem Niveau beizubehalten.

Prof. Dr. Ehlers (Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht): Ich möchte mit der Beantwortung der Fragen der Herren Britz und Groth beginnen, wie das Diktum des Verfassungsgerichtshofs zu verstehen sei. Dabei setze ich die Akzente ein bißchen anders als meine Vorredner: Grundsätzlich bin ich ein großer Befürworter der politischen Gestaltungsfreiheit des Parlamentes. Ich halte überhaupt nichts davon, aus dem Grundgesetz ständig neue

Anforderungen herauszulesen, um den politischen Gestaltungsspielraum der Parlamente einzuengen.

Ich glaube aber, daß die Ausgangssituation hier eine andere ist: Wir haben es hier mit einem Hinwegsetzen über den Grundsatz der Wahlgleichheit zu tun, und - wie ausgeführt - dieser Grundsatz wird in ständiger Rechtsprechung strikt angewendet. Das bedeutet: Wenn man sich darüber hinwegsetzt, dann muß man sehr gute Gründe dafür haben. Das Bundesverfassungsgericht spricht in ständiger Rechtsprechung von zwingenden Gründen.

Die Ausgangslage sieht also nicht so aus, daß man einfach sagen kann, das eine spreche für eine 5%-Klausel, das andere dagegen, und nun könne man sich nach bestem Wissen und Gewissen entscheiden. Es ist vielmehr so, daß die Gründe für die 5%-Klausel zwingenden Charakter haben und eindeutig die anderen Gründe überwiegen müssen.

Wenn der Verfassungsgerichtshof keine Zweifel gehabt hätte - so glaube ich -, hätte er keinen Prüfungsauftrag gemacht. Das ist nicht gewöhnlich, und ich weiß nicht, meine Damen und Herren Abgeordnete, wie oft Sie mit einem solchen Prüfauftrag bisher konfrontiert waren. Wenn der Verfassungsgerichtshof nicht gewisse Zweifel gehabt hätte, hätte er Ihnen gar nicht angedenken, das hier notwendigerweise zu prüfen. Insofern meine ich, daß man es nicht nur rein politisch sehen kann, sondern man muß es auch verfassungsrechtlich betrachten.

Herr Abgeordneter Wirtz hat die Zersplitterung in der Parteienlandschaft während der Weimarer Republik angesprochen und gefragt, ob wir uns nicht diese Erfahrungen zunutze machen sollten. Wir sprechen nur über das Kommunalwahlrecht - das scheint mir wichtig zu sein -, wir sprechen nicht über die Staatsebene, wir sprechen nicht über die 5%-Klausel auf der Landes- bzw. Bundesebene.

Anschließend wurde gefragt: Sind die süddeutschen Kommunen nicht doch mit den nordrhein-westfälischen Kommunen vergleichbar? - Auch Herr Kollege Schneider hat darüber gesprochen. Ich hatte vorhin vorgelesen, welche Länder inzwischen keine 5%-Klausel mehr kennen. Es sind eben nicht nur die süddeutschen Länder, sondern es ist beispielsweise auch Niedersachsen. Insofern darf man sich nicht nur auf Süddeutschland beziehen.

Sind die Unterschiede hier wirklich so gravierend, daß man einen Vergleich mit anderen Ländern nicht anstellen kann? - Es mag sein, daß im Ländervergleich die Größenordnungen in Nordrhein-Westfalen andere sind. Besonders die kommunale Gebietsreform ist hier sehr effektiv durchgeführt worden, und wir haben sehr große Einheiten. Ob allerdings nennenswerte Unterschiede gegenüber anderen Bundesländern wie beispielsweise Niedersachsen bestehen, vermag ich als nicht so gewichtig zu beurteilen. Bezüglich der Aufgabenstruktur haben die Kommunen in den anderen Bundesländern ähnliche Aufgaben, obgleich es gewisse Modalitäten gibt. In einigen Bundesländern kennt man nicht die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, statt dessen gibt es staatliche Auftragsangelegenheiten. Es ist auch richtig, daß in Nordrhein-Westfalen in stärkerer Weise als in anderen Ländern staatliche Aufgaben kommunalisiert worden sind. Alles in allem scheinen mir die Unterschiede aber nicht so gravierend zu sein, als daß man darauf maßgeblich abstellen könnte. Bedenken Sie bitte auch, daß die 5%-Klausel in Städten wie Stuttgart, München und Hannover nicht gilt.

Zur Bezirksvertretung möchte ich sagen, daß auch dort die 5%-Klausel gilt, obwohl sie dort leichter übersprungen werden kann, weil sie eben nur für einen Bezirk gilt.

Des weiteren wurde die Frage gestellt, ob man Rückschlüsse bezüglich der Budgetierung ziehen könne. - Man muß sich eines vor Augen halten: Die neuen Steuerungsmodelle, die praktiziert werden, sind bisher rechtlich überhaupt nicht abgesichert. Wenn es aber in Richtung neue Steuerungsmodelle geht, dann würde das bedeuten, eher zu einer Funktionsverlagerung in Richtung auf die Verwaltung zu kommen. Es würde zu einer Gewichtsverlagerung hin zur professionellen Verwaltung und weg von der Volksvertretung kommen. - Das Argument lautete jedoch umgekehrt: Weil die Volksvertretungen so wichtige Aufgaben haben, müßten sie funktionsfähig sein, und deshalb müßte es die 5%-Klausel geben. Das neue Steuerungsmodell sehe ich also in die umgekehrte Richtung wirken, und dann könnte man sagen, daß man sich die 5%-Klausel leisten könne.

Ich meine: Insgesamt sollte man nicht zuviel Angst vor Vielfalt haben. Man muß Gründe nachweisen können, warum die Sache nicht funktioniert, und dann muß man Beispiele vorweisen. Dies beinhaltet der Prüfauftrag des Verfassungsgerichtshof: Wenn man nachweist, daß in anderen Bundesländern unerträgliche Zustände herrschen, dann kann mit die 5%-Klausel rechtfertigen. Ansonsten sehe ich im Moment nicht die Basis dafür.

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Vielen Dank, Herr Professor Ehlers.
- Bestehen weitere Nachfragen?

Franz-Josef Britz (CDU): Ich habe noch eine Nachfrage zu den beiden wichtigen Gesichtspunkten, nämlich Wahlrechtsgleichheit für die Bürgerinnen und Bürger bei der Kommunalwahl einerseits und Funktionsfähigkeit des Rates und seiner Gremien andererseits.

Das Verfassungsgericht Nordrhein-Westfalen hat in seiner Entscheidung, die bereits mehrfach angesprochen worden ist, unter anderem folgende Aussage gemacht - ich zitiere sinngemäß -, nämlich daß eine Senkung oder eine Aufhebung der Sperrklausel zu einer beschwerlicheren und schwerfälligeren Meinungsbildung des Rates führen könnte. Das ist natürlich auch ein Argument, das von vielen, die gegen eine Aufhebung sind, vorgetragen wird. Im nachfolgenden Satz heißt es aber - diesen zitiere ich nun wörtlich -: "Das allein kann aber eine Sperrklausel solange nicht rechtfertigen, als die Funktionsfähigkeit nicht gefährdet wird."

Wie schätzen Sie die Wichtigkeit dieser beiden Argumente ein? Ist mit einer schwerfälligeren Entscheidung - das sagt der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen - nicht unbedingt eine Einschränkung der Funktionsfähigkeit verbunden? Denn dann zieht dieses Argument nicht. - Diese Frage stelle ich insbesondere an Herrn Professor Schneider, der auf diesen Sachverhalt abgehoben hat, aber für ergänzende Stellungnahmen von den Professoren Ehlers und Morlok wäre ich auch dankbar.

Prof. Dr. Schneider (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht): Die eigentliche Frage lautet: Was versteht man unter Funktionsfähigkeit des Rates in diesem Zusammenhang, die gefährdet sein muß, wenn schwerfälligeres Entscheidungsverfahren nicht dazu zählen?

In der ersten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur 5%-Klausel im Bundestagswahlrecht war die Fähigkeit des Deutschen Bundestages, eine stabile Regierung zu bilden, maßgebend; dieser Aspekt fällt aber weitestgehend weg. Er ist aber auch nahezu völlig außer acht geblieben bei der zweiten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur 5%-Klausel im Europawahlrecht, die auch mit der Funktionsfähigkeit begründet worden ist. Das Europäische Parlament hat nämlich keine Regierung zu bilden, und übrigens saßen im Europäischen Parlament bereits Abgeordnete in Fraktionsstärke, deren entsprechende Parteien in Deutschland - ich meine hiermit die DKP - unter die 5%-Klausel fielen. Hier sieht man, daß der Begriff der Funktionsfähigkeit eines Parlaments bzw. eines Rates weitester Auslegung und Gestaltung zugänglich ist.

Der Prüfauftrag - das darf ich noch ergänzen - ergibt sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im 82. Band und ist leicht zu erklären: Dort hat das Bundesverfassungsgericht sehr deutlich gemacht, daß es auf den Einzelfall ankommt. Aus diesem Grunde erklärt sich wahrscheinlich auch der Antrag aus Münster, der Anlaß für das Verfahren war, und die Feststellung des Gerichtshofes, daß bei der Reform 1994 dieser Aspekt möglicherweise nicht hinreichend bedacht worden ist; so verstehe ich das Urteil. Hier könnte in der Tat in der Begründung nachgelegt werden, wenn man der Entscheidung in Karlsruhe - 82. Band - und der in Münster folgt.

Ich denke aber, daß die Funktionsfähigkeit des Rates kein Kriterium ist, das im Hinblick auf die Erfüllung einzelner Aufgaben verfassungsrechtlich so hinreichend klar und bestimmbar wäre, so daß hier kein erheblicher Bewertungsspielraum für die Politik vorhanden ist.

Prof. Dr. Morlok (Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht): Die Formulierung, Beschwerlichkeiten allein seien kein hinreichender Grund für eine Beschränkung in der Wahlrechtsgleichheit, ist sicher richtig und ernstzunehmen. Insofern muß man schon aufpassen, was man hier macht.

Ich glaube, daß sich folgendes allmählich jedoch herauschält: Ganz entscheidend ist die Begründung, die gegeben wird, und daraus sollte - ich wiederhole mich - eine halbwegs konsistente Konzeption von kommunaler Politik entwickelt werden. Es gibt verschiedene Konzepte, die dieser Landtag hier erstellt, und dabei gibt es wiederum Elemente wie zum Beispiel das Element der unmittelbaren Bürgerdemokratie. Wenn man sagt, man brauche keine 5%-Klausel, dann ist das eine politische Entscheidung. Wenn man ein Mischmodell, das wir nicht haben, anstrebt und somit im Rat eine höhere Klausel, dann ist das ebenfalls eine politische Entscheidung. Und innerhalb dieses Modells muß selbstverständlich noch Konsistenz bestehen. Also, welches Modell auch gewählt wird, die Politik ist darin weitgehend frei.

Prof. Dr. Ehlers (Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht): Das Wort Funktionsfähigkeit ist, wie es einmal ein Wirtschaftswissenschaftler ausgedrückt hat, ein Wieselwort. Das können Sie nicht packen, da können Sie viel hineinlegen und auch wieder herausnehmen. Gemeint ist wohl eher, daß die Arbeitsfähigkeit der kommunalen Volksvertretung gesichert sein muß, und deshalb möchte ich noch einmal wiederholen, was Kollege Morlok gesagt hat: Beschwerlichkeiten allein reichen nicht aus.

Vielleicht darf ich hier noch einmal daran erinnern: Es geht um die kommunale Selbstverwaltung. Kommunale Selbstverwaltung zeichnet sich dadurch aus, daß die Bürger, und zwar grundsätzlich alle Bürger, die Verwaltung in eigene Hände nehmen. Die Sperrklauseln bewirken aber, daß bestimmte Kräfte in der Bürgerschaft bzw. in der Volksvertretung nicht zu Wort kommen. Zugleich besteht die Gefahr, daß sich Bürger, die sich nicht in großen Parteien engagieren wollen, wegen der hohen Hürde der 5%-Klausel und der ungewissen Erfolgsaussichten überhaupt nicht mehr engagieren; das kann meines Erachtens nicht gewollt sein.

Ich erinnere auch noch einmal daran, daß auch kleinere Parteien, wie beispielsweise die FDP oder zum Teil auch die GRÜNEN, Schwierigkeiten haben, die 5%-Klausel in manchen Kommunen zu überspringen. Die Frage stellt sich, ob dies wirklich gewollt ist und ob es für die Arbeitsfähigkeit der kommunalen Volksvertretung so unerträglich ist, daß dort auch kleinere Gruppierungen vertreten sind. Die Parteien haben in unserem Land eine wichtige Funktion, aber es stellt sich die Frage, ob hier nicht auch andere Kräfte in stärkerer Weise auf kommunaler Ebene berücksichtigt werden könnten.

Walter Greverer (SPD): Ich möchte noch einmal auf die tatsächlichen politischen Entscheidungen zurückkommen.

Wenn ich politische Entscheidungen meine, dann erfasse ich damit die Ausschüsse und den Rat. Aus langjähriger Erfahrung kann ich sagen, daß politische Entscheidungen zu 90 % mindestens in den Ausschüssen oder Aufsichtsräten gefaßt werden und daß höchstens 10 % in den Rat kommen. Wenn ich jetzt eine Klausel unter 5 % habe oder ganz auf sie verzichte, habe ich Ratsmitglieder, die an 90 % der Entscheidungen nicht beteiligt sind, weil sie in einer so kleinen Gruppierung sind, daß sie keinen Ausschußsitz haben. Es würde also dann diese Arbeitsteilung, wie sie sich in einem Stadtrat bewährt hat, ab einer bestimmten Größenordnung nicht mehr funktionieren und in Frage gestellt werden können.

Wenn Sie auf Süddeutschland mit den Städten München, Stuttgart und Hannover verweisen, dann kann ich nur sagen, daß wir in Nordrhein-Westfalen ein Dutzend Städte haben, die in diese Größenordnung fallen. Diejenigen Städte, die bei Ihnen große kreisfreie Städte mit Sonderstatus sind, sind bei uns kreisangehörige Städte. Ich meine, daß die sich die aus der unterschiedlichen Größenordnung ergebende Verwaltungsstruktur auch berücksichtigt werden müßte.

Meine Frage lautet nun: Liege ich mit dieser Annahme richtig? - Vielleicht können Sie dazu noch ein kurzes Wort sagen.

Prof. Dr. Morlok (Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht): Die Ausschußarbeit ist in der Tat völlig zentral. Ich glaube aber, ich muß Ihnen hier widersprechen: In der Tat ist ein sehr bunt zusammengesetzter Rat ein Problem, was die Ausschußarbeit angeht, aber rechtlich zwingend folgt daraus meines Erachtens nichts.

Wenn ich Gruppierungen oder gar Einzelbewerber im Rat habe, dann können die eben nicht in allen Ausschüssen sitzen. Vom Verfassungsrecht her ist das kein Argument, sondern es

wirft Probleme für das Geschäftsordnungsrecht auf. Diese Probleme sind aber auch im Geschäftsordnungsrecht zu lösen. Daß ein Einzelbewerber beziehungsweise eine kleine Gruppierung nicht in jedem Ausschuß sitzen kann, mag durchaus die Folge sein.

Daraus folgernd stellt sich die Frage, ob man rechnerisch nicht mindestens eine Fraktion der kleinen Gruppierungen zuläßt. Um die Ausschußgröße nicht zu verändern, gibt es durchaus Möglichkeiten, daß sich diejenigen, die nicht die entsprechende Fraktionsgröße aufweisen, rechnerisch zu einer Fraktionsgröße zusammenfassen, und diese müssen sich dann intern einigen. Das ist natürlich für die betroffenen Kräfte nicht sehr schön, aber insgesamt kann man bei gleicher Größe der Ausschüsse das Problem auf der Geschäftsordnungsebene handhaben. Daß diese Gruppierungen nicht in allen Ausschüssen vertreten sind, ist eine andere Frage, aber eben deren Risiko.

Prof. Dr. Schneider (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht): So gerne ich Ihnen auch immer zustimme, Herr Professor Morlok, aber in diesem Fall bin ich nicht Ihrer Meinung: Es läßt sich rechnerisch durchaus darstellen, daß Sie in einem Gemeindeparlament mit sieben Gruppierungen bei einem Besetzungsverfahren nach d'Hondt nur eine Minderheit in den Ausschüssen vertreten haben. Das heißt, die beiden großen Parteien befinden sich in den Ausschüssen, aber die Mehrheit des Rates befindet sich in keinem Ausschuß. Dann ist die Arbeitsfähigkeit ganz offenkundig nicht nur gefährdet, sondern beseitigt.

Prof. Dr. Ehlers (Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht): Auch ich möchte noch dazu kurz Stellung nehmen.

Es ist so: Das nordrhein-westfälische Kommunalrecht ist sehr großzügig, was den Fraktionenstatus angeht. Nach § 56 der Gemeindeordnung reichen bereits zwei Volksvertreter aus, um eine Fraktion zu bilden, und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist es so, daß Fraktionen grundsätzlich einen Anspruch darauf haben, in staatlichen Parlamenten bzw. Ausschüssen mitwirken zu können. Das heißt aber noch lange nicht, daß sie in allen Ausschüssen vertreten sein können; das war der erste Punkt.

Zweitens. Man kann natürlich auch anders an die Sache herangehen. Wenn die Zahl der Volksvertreter - wir haben in Nordrhein-Westfalen sehr große kommunale Volksvertretungen - weiter reduziert wird, dann geht das zu Lasten kleiner Gruppierungen. Das wäre eine Überlegung, die man bedenken sollte.

Ein weiteres Argument: Sie müssen aufpassen, daß Sie nicht widersprüchlich verfahren. Nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht ist es nämlich so, daß in den Ausschüssen auch sachkundige Bürger zu beteiligen sind. Nun weiß ich auch, daß die Verwirklichung so aussieht, daß die Fraktionen die Zusammensetzung dieser sachkundigen Bürger bestimmen. Von der Anlage her ist das aber nicht so gedacht, sondern das bürgerschaftliche Engagement soll in die Ausschüsse mitgetragen werden. Es steht nirgendwo in der Gemeindeordnung, daß die sachkundigen Bürger nach parteipolitischem Kalkül ausgesucht werden sollen.

Die Fraktionen können zwar die sachkundigen Bürger benennen, aber es kann doch nicht Sinn sein, dadurch die Zahl der Ausschußmitglieder zu vergrößern. Die Idee, die hinter den

sachkundigen Bürgern steht, ist die, sich besonderen Sachverstand nutzbar zu machen. Besonderer Sachverstand ist nicht nur bei Fraktionen und Parteien angesiedelt, sondern auch in anderen Gruppierungen vorhanden. Insofern meine ich, daß dies gegen das Abstellen auf die Ausschüsse spricht.

Peter Budschun (SPD): Ich wundere mich gerade über Ihre letzte Feststellung. Vorhin hatten Sie gesagt, Herr Professor Ehlers, daß die Ausschubarbeit eine zentrale Frage sei. Jetzt haben Sie sich aber widersprochen. Wenn das eine zentrale Frage ist, kann es kein Argument sein, daß sich das von der Bevölkerung bestimmte Wahlergebnis in den Ausschüssen nicht widerspiegelt. Welche Fraktion sollte dann wohl — was Sie gesagt haben —, um das Engagement des sachkundigen Bürgers zu bekommen, auf Mehrheiten unter Umständen im Ausschuß verzichten? Das paßt nicht zusammen.

Ein zweiter Punkt ist die Frage: Wie bewerten Sie denn die Rolle des Rates? Ist er oberstes Verwaltungsorgan, auch gleichzeitig Dienstvorgesetzter im Verhältnis zur Vielschichtigkeit und zur Vielfalt, auch Dienstvorgesetzter, der auch eine Fürsorgepflicht hat? Und haben nicht aus diesen Gesichtspunkten die Mitarbeiter der Verwaltung nicht auch einen relativen Anspruch, daß die Arbeitsfähigkeit oder Funktionsfähigkeit des Rates sichergestellt wird, weil er eben nicht mit einem Parlament zu vergleichen ist?

Und drittens zur Arbeitsfähigkeit oder Funktionsfähigkeit. Meine Erfahrung gründet auf einer mittelstarken Stadt von 125 000 Einwohner. Im Vergleich zu vor 20 oder vor 10 Jahren haben trotz der intensiven Ausschubarbeit die Ratssitzungen an Dauer und an Tagesordnungspunkten enorm zugenommen. Denn unbestritten ist, auch in der kommunalen Runde, daß die Komplexität, die Vielschichtigkeit, die Aufgabenbandbreite größer geworden und daß nichts mehr einfach ist, wie man so salopp sagt, und natürlich auch für einfache Sachverhalte viel höherer Beratungsbedarf besteht. Es ist nicht die Ausnahme — in Recklinghausen, woher ich komme, sind wir ja nicht "bekloppter" als andere —, daß wir, obwohl wir jeden dritten Monat oder manchmal auch jeden zweiten Monat tagen, eine Tagesordnung von 60 bis 70 Punkten haben. Und dann addieren Sie das einmal!

Aus meiner Sicht haben wir nun das Glück, daß wir nur noch drei Fraktionen im Rat haben: CDU, GRÜNE und SPD. Davor hatten wir noch eine weitere durch die Spaltung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — das war die vierte Fraktion — und die FDP. Allein die Tatsache, daß statt drei Fraktionen damals fünf Fraktionen im Rat saßen, garantiere, daß jede Tagesordnung bis 22 Uhr und später dauerte, bis wir dem Ratsvorsitzenden mitgeteilt haben, daß wir demnächst streiken. Es ist unzumutbar, daß Frauen und Männer, die um 7 Uhr ihre Arbeit aufnehmen, bis mittags am Arbeitsplatz sind, dann in die Vorbesprechung gehen und dann vier bis sechs Stunden an der Ratssitzung teilnehmen. In dem Zusammenhang möchte daher fragen, ob das denn vereinbar ist. Bei allem Verständnis für mehr Bürgerrechte und Engagement stelle ich mir gerade auf der kommunalen Ebene, der Keimzelle der Demokratie — oder was wir noch alles dazu sagen —, vor, wie das aussehen wird, wenn da noch weitere Gruppen sind.

Eine Erfahrung ist auch — da kann man politisch stehen, wo man will —, daß die kleineren Fraktionen, die kleineren Parteien, die Wählerinitiativen — das merken wir heute schon

aufgrund der geänderten Wahlordnung —, die oft in ihren Jahreshauptversammlungen nur 12 oder 15 Mitglieder zusammenbekommen, das Forum Rat und ebenso das Öffentlichkeitsinteresse auch der Presse dazu benutzen, sich in aller Ergiebigkeit zu profilieren, koste es an Zeit, was es wolle. Das muß man einfach so sehen. Wenn wir die Sitzungen vorbereiten, benötigen die kleinen Fraktionen — das wird bei Wählerinitiativen und bei einzelnen dann nicht anders sein — immer die größte Redezeit, weil sie selten Gelegenheit haben, soviel öffentliche Aufmerksamkeit zu produzieren.

Und da habe ich meine ernststen Sorgen. Wo finden Sie denn noch Frauen und Männer, die bereit sind, sich zu engagieren? Ich denke schon, daß das auf der einen Seite im Grunde genommen an den Nerv der kommunalen Selbstverwaltung und auf der anderen Seite auch der Ordnung geht, so wie wir es über politische Parteien organisiert haben, was ja nicht andere Bewerber ausschließt.

Aber ich warne davor, es so zu verändern, weil dadurch die Arbeitsfähigkeit sehr belastet wird, und dies bis hin zur Arbeitsunfähigkeit führt. Es kommt wiederholt vor, daß Sitzungen nicht zu Ende geführt werden können, und es gibt demgegenüber auch die Pflicht, eine Arbeitsfähigkeit, eine Funktionsfähigkeit hinzubekommen, die nicht so langwierig ist, die nicht Doppelberatung erforderlich macht, die nicht eine zweite Ratssitzung erforderlich macht. Es müßte doch auch im Interesse des Anliegens und der Bürgerschaft wichtig sein, daß entschieden wird. Das habe ich gerne noch einmal einbringen wollen.

Edgar Moron (SPD): Ich möchte gern noch eine Frage an das anschließen, was Professor Ehlers gesagt hat, und zwar bezogen auf die Größe der Räte. Die kleinsten Räte in Nordrhein-Westfalen, beispielsweise in den kleinen Gemeinden der Eifel, haben 21 Mitglieder. Dort herrscht also eine faktische 5%-Klausel. Wenn Sie dort ein Mandat haben wollen, müssen Sie 5 % der Stimmen erringen. In den größeren Städten herrscht sie praktisch nicht; denn dort könnten Sie dann auch mit 2 oder 3 % ein Mandat erringen. Würden Sie bei diesem Charakter der Ungleichheit, daß die wenigen Prozentzahlen in kleinen Gemeinden im Vergleich zu größeren Gemeinden und Städten und Kreisen nicht zum Erringen eines Mandates ausreichen, nicht eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sehen und daraus zwingend ableiten, daß dann die kleinen Räte auch vergrößert werden müssen, damit man dann auch mit einem niedrigeren Wahlergebnis als 5 % zu einem Mandat käme?

Prof. Dr. Ehlers (Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht): Um mit der letzten Frage anzufangen: Die Zusammensetzung der Vertreter in einer kommunalen Volksvertretung steht wirklich im Belieben des Gesetzgebers. Eine Verletzung kann ich hier nicht erkennen. Im internationalen Vergleich ist es so, daß wir sehr große Räte haben, teilweise — ich will gar nicht an Köln erinnern — haben die Großstädte mehr Ratsvertreter als staatliche Parlamente im Ausland. Ich sehe da kein Problem. Es ist richtig, daß man, wenn man die Zahl der Volksvertreter reduziert, faktisch ein höheres Stimmengewicht haben muß, um in den Rat zu kommen. Ich meine aber, daß sei hier politischer Gestaltungsspielraum, so daß ich damit keine Probleme hätte.

Eine sehr schwierige Frage hatte Herr Budschun gestellt. Ich knüpfe an Ihre letzte Frage an. Die Arbeitsbelastung ist wirklich ein sehr ernstes Problem der Kommunalverwaltung. Es gibt nun verschiedene Bemühungen, hier sozusagen zu einer Entlastung zu kommen. Das eine sind Ansätze der Verwaltungsreform nach Art des neuen Steuerungsmodells, das andere ist die Strategie, immer mehr in Richtung Gesellschaften zu verselbständigen, was auch nicht unproblematisch ist. Das Problem besteht, da kann ich Ihnen nur zustimmen. Ich konzidiere Ihnen — das habe ich auch von Anfang an gesagt —, es ist nicht so, daß es nicht auch Gründe gebe, die für die 5%-Klausel sprächen. Ich glaube, ich habe abgewogen und gemeint, sie müßten zwingend sein. Doch das vermag ich im Moment noch nicht zu sehen. Es ist völlig richtig, daß, wenn kleinere Gruppierungen im Rat vertreten sind, die Arbeit schwieriger wird. Das muß ich anerkennen; das ist in der Tat so. Auf Dauer wird man sich ohnehin überlegen, wie man sozusagen noch mit dem Zeitbudget auskommt. Eine Patentlösung sehe ich auch nirgendwo.

Im übrigen möchte ich noch einmal sagen: In anderen Ländern gibt es das auch — und das ist nicht nur ein Problem von kleinen Gruppierungen —, daß man in die Zeitung möchte. Das ist durchaus ein Problem von allen Volksvertretern. Es wird ja immer beklagt, daß man sich nicht auf die große Linie beschränkt, sondern daß man dann die Gullideckel, die locker sind, zählt, und dann in die Zeitung kommt. Das Problem besteht also unabhängig davon. Ich betone nochmals: Es wird schwieriger, wenn kleine Gruppierungen in den Volksvertretungen vertreten sind.

Ein Wort vielleicht noch zur Frage Funktionsfähigkeit. Was stört eigentlich? Es stört doch eigentlich nicht so eine Mehrheitsbildung, wurde vorhin einmal gesagt. Es wird abgestimmt. Man kommt zu einer Mehrheitsbildung. Es stört eigentlich die Verlässlichkeit etwa durch wechselnde Mehrheiten. Auf große Fraktionen kann man sich eher verlassen, daß die gewählte Linie weitergefahren wird — und das steht hinter dieser Funktionsfähigkeit —, als wenn man bei kleinen Gruppierungen, die dann das Zünglein an der Waage bilden, mal so und mal anders abstimmt. Das ist schon ein beachtlicher Punkt.

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Herzlichen Dank. — Ich sehe in der ersten Runde, meine sehr geehrten Damen und Herren, keinen Frage- und Beantwortungsbedarf mehr und darf zur nächsten Runde kommen.

Ich darf Ihnen, Herr Beigeordneter Schöneich vom Städtetag Nordrhein-Westfalen, das Wort erteilen. Bitte schön.

Beigeordneter Schöneich (Städtetag NW): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank auch für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich möchte mich in aller Kürze zu zwei Punkten äußern: a) zur Sperrklausel und b) zum Wahlalter.

Wir dürfen gleich vorab sagen, daß die Städte die Auffassung der Landesregierung in diesem Punkt teilen. Wir sollten trotz der Überprüfung der 5%-Klausel diese Sperrklausel auch beibehalten. Dieser Auffassung sind wir dezidiert, und zwar vor allem aus folgenden zwei Gründen.

Erstens ist für uns von aller größter Bedeutung das Funktionsargument, das schon in verschiedenen Varianten hier vorgetragen worden ist. Ich verkürze es einmal auf diesen Begriff. Vielleicht gestatten Sie mir eine Bemerkung derart, daß ich sage: Wahlrechtsgrundsätze, Wahlrechtsprinzipien müssen nicht nur formal korrekt sein, sondern sie müssen auch im gleichen Maße praktikabel, funktionsfähig sein. Allein diese zwei Hinweise machen mir immer wieder klar, daß es nicht darum gehen kann, ein Gleichheitsprinzip zu verabsolutieren oder ganz fundamental nur auf Demokratiegeboten abzustellen, sondern wir müssen es auch schaffen, daß bei Wahlgesetzen, Praktikabilitätsgesichtspunkte im Vordergrund stehen. Von daher verspreche ich mir auch nichts davon, jetzt zu orakeln, wie denn Münster wohl entscheiden mag, wenn es denn dort anhängig gemacht wird. Ich denke, das ist *Cura posterior*. Da gilt erstens der allgemeine Grundsatz: Vor Gericht und auf hoher See sind wir stets in Gottes Hand. Und ansonsten meine ich, daß der Landtag nach bestem Wissen und Gewissen diese Frage prüfen, abwägen und frei entscheiden kann und auch muß. Und hier gibt es trotz sehr stark vorgetragener Wahlrechtsprinzipien Spielräume, und die setzen Sie auch in die Lage, an der 5%-Klausel festzuhalten.

Ich will im Zusammenhang mit diesen Funktionsargumenten nur einen Hinweis noch einmal verdeutlichen. Die Räte sind jeweils die obersten und wichtigsten Organe der Städte. Daran hat sich grundsätzlich auch nichts durch die 94er Änderungen verschoben. Natürlich kann man meinen, daß dies ein wenig doch der Fall ist, wenn demnächst die Urwahl kommt, aber grundsätzlich gilt für den Rat Allzuständigkeit und oberstes Organ. Daran hat sich nichts geändert.

Von daher haben wir mit Blick auf diese herausragende Stellung der Räte ein außerordentlich großes Interesse an funktionierender Meinungs- und Mehrheitsbildung. Das hat nichts damit zu tun, daß wir Angst vor Vielfalt hätten. Vielfalt ist in vielen Bereichen eine Bereicherung. Nur kommt hier doch die Sorge dazu, daß es nicht zur Bereicherung, sondern zur Verhinderung und auch zu zeitlichen Verlängerungen kommt — dieser Gesichtspunkt ist eben genannt worden —, kurzum, daß die ganze Arbeit in diesem obersten politischen Gremium erschwert wird. Wir sagen also mit Blick auf die Wahlergebnisse vom 16. Oktober 1994, daß ohne Sperrklausel die Funktionsfähigkeit der Räte eingeschränkt wäre. Das heißt nicht, daß das Chaos ausgebrochen wäre, beileibe nicht, aber wir sagen, daß sie eingeschränkt wäre. Vor diesem Hintergrund haben wir ein großes Interesse an der Beibehaltung der Sperrklausel.

Letzte Bemerkung in diesem Kontext: Eines der großen Ziele der gegenwärtig in den Kommunen hierzulande auf breiter Front stattfindenden Verwaltungsmodernisierung — und da sind die Kommunen gerade hierzulande Vorreiter — ist es doch auch, effektivere, wirtschaftlichere Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Und vor diesem Hintergrund sollte auch der Rat als oberstes Organ bestmöglich handlungsfähig sein. Das sind vor diesem Hintergrund alles gute Gründe für die Beibehaltung der 5%-Klausel.

Lassen Sie mich vielleicht noch einen zweiten, nicht ganz so hochrangigen Grund anschließen. Professor Ehlers sagte in einer kleinen Nebenbemerkung — vielleicht hat er es nicht so gemeint —: Wir reden hier ja nur über das Kommunalwahlrecht. — Da schwingt so etwas mit, als wenn wir hier über eine irgendwie geartete minderwertige Teilhabe der Bürger sprächen. Ich möchte Sie doch darauf hinweisen: Wir haben großes Interesse an einer gewissen Wahlrechtshomogenität. Und wir wissen: Die 5%-Klausel bei staatlichen Wahlen, bei Landtags-

wahlen, steht offenbar nicht in Frage. Ein besonderer Grund, wieder nur im Kommunalwahlrecht Änderungen herbeizuführen, wird von uns nicht gesehen. — So weit zum Thema Sperrklausel.

Gestatten Sie mir noch einige ganz kurze Anmerkungen zum Thema Wahlalter.

Wir hatten bereits im vergangenen Herbst als Städtetag dem Innenminister mitgeteilt, daß eine einseitige Absenkung des Wahlalters ausschließlich für Wahlen auf kommunaler Ebene aus Gründen der Gleichwertigkeit aller Wahlen abgelehnt wird. Auch hier möchten wir nicht, daß irgendwo der Eindruck entsteht nach dem Motto: Das können wir ja mal auf kommunaler Ebene üben, und im übrigen schauen wir einmal, was da passiert. Das empfänden wir als diskriminierend. Man kann die Einführung für alle Ebenen breit diskutieren. Es aber im kommunalen Bereich abzusenken und ansonsten nicht, hielten wir für ein verkehrtes Vorgehen.

In dem Kontext noch ein Hinweis zu den Kosten. Wenn man über große Grundsätze spricht, ist es vielleicht etwas profan, über Geld in diesem Zusammenhang auch noch zu reden. Gleichwohl wollen wir darauf verweisen, daß infolge der Absenkung des Wahlalters und der Einführung der Wahlberechtigung für Unionsbürger und -bürgerinnen, die geschehen ist, das Wahlvolk in Nordrhein-Westfalen um 10 % anwächst. Dies wird zu einer erheblichen Mehrbelastung der Gemeinden führen, wenn es um die Durchführung der Wahlen geht.

Das heißt: Wir teilen nicht die Auffassung, die im Gesetzentwurf mitgeteilt worden ist, daß hier nur Mehrkosten in Höhe von 650 000 DM anzusetzen wäre. 10 % hieße: Annähernd eine Million Wahlberechtigte würden bei der nächsten Kommunalwahl auch durch diese Absenkung hinzukommen. Das bedeutet, man sollte diese Prognosen bezüglich der Kostenbelastung, auf die wir schon hinweisen möchten, auch mit einbeziehen und nach oben korrigieren.
- Vielen Dank.

Beigeordneter von Lennep (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir haben Ihnen in unserer schriftlichen Stellungnahme die Beschlußlage unseres Präsidiums in drei wesentlichen Änderungsbereichen des Kommunalwahlgesetzes mitgeteilt. Ich werde mich hier wunschgemäß auf die 5%-Klausel beschränken. Soweit weitere Begründungen hinsichtlich unserer Ablehnung zur Herabsetzung des Wahlalters und zur Umstellung des Hare-Niemeyer-Systems gewünscht werden, kann dies selbstverständlich erfolgen.

Mit der heutigen Diskussion über die 5%-Klausel kommt der Landtag meines Erachtens einer verfassungsrechtlichen Überprüfungsverpflichtung nach, wie es der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 29.09.1994 unter Zitierung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hervorgehoben hat. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt, daß die 5%-Sperrklausel grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig ist. Es hat jedoch auch gleichzeitig betont, daß die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann. Die Zulässigkeit kann zu einem Zeitpunkt verfassungsrechtlich zulässig sein, zu einem anderen Zeitpunkt unzulässig. Die Überprüfungspflicht des Gesetzgebers resultiert nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen

aus der Änderung der Kommunalverfassung, durch das Gesetz von 1994 und der dort insbesondere normierten Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters.

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen trotz der Neugestaltung der Kommunalverfassung weiterhin eine Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb erfordert, habe der Gesetzgeber insbesondere abzustellen auf die Aufgaben der kommunalen Vertretung als Selbstverantwortungsorgan im Rahmen ihrer umfassenden Zuständigkeit für die öffentliche Verwaltung.

Die Änderungen in der Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalen bedeuten nicht die Übernahme der Entscheidungsorganisation nach dem Modell der süddeutschen Ratsverfassung. Ich will dies an einigen Beispielen im Vergleich zu der baden-württembergischen Kommunalverfassung darlegen. Nach wie vor ist bei uns der Rat für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit es durch Gesetz nicht anders bestimmt ist. In Zukunft sind die Geschäfte der laufenden Verwaltungen und nicht mehr nur die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltungen auf den Bürgermeister übertragen. Allerdings hat der Rat nach wie vor die Möglichkeit, alle Geschäfte der Verwaltung an sich zu ziehen. Nach der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg beispielsweise sind die Geschäfte der laufenden Verwaltung ausschließlich dem Bürgermeister in originärer und alleiniger Zuständigkeit zugewiesen.

Anders als in der baden-württembergischen Gemeindeordnung verbleibt es im kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen dabei, daß sich die Ausschüsse ausschließlich als Ratsausschüsse konstituieren. Der Rat wählt nicht nur die Mitglieder, sondern auch die Vorsitzenden der Ausschüsse. Nach der süddeutschen Ratsverfassung ist dagegen der Bürgermeister kraft Amtes Vorsitzender aller Ausschüsse.

Im Gegensatz zur süddeutschen Ratsverfassung — hierauf ist schon hingewiesen worden — wird der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen auch in Zukunft nicht immer von den Bürgern gewählt. Im System der verbundenen Bürgermeisterwahl bleibt eine Wahl durch den Rat möglich, sofern der Bürgermeister im Verlauf der Wahlzeit des Rates aus seinem Amt scheidet.

Ein weiterer wichtiger Punkt in personalwirtschaftlicher Hinsicht ist ja die primäre Zuständigkeit des Bürgermeisters in beamten-, arbeits- und tarifrechtlichen Entscheidungen. Diese liegt beim Bürgermeister grundsätzlich. Allerdings hat auch hier der Rat die Möglichkeit — bei uns durch eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung —, eine andere Regelung zu treffen.

Auch wenn der Gesetzgeber bei der Beratung über das Kommunalverfassungsänderungsgesetz den Ausschließlichkeitskatalog des Rates gekürzt hat, so geschah dies nicht mit dem Ziel einer Schwächung des Rates, sondern im Gegenteil mit dem Ziel einer Stärkung des Rates und der Möglichkeit, mehr Delegationsmöglichkeiten für den Rat zu eröffnen.

Funktionsfähigkeit des Rates hat Herr Professor Morlok unter anderem als die Erwartung definiert, Mehrheitsentscheidungen zu erreichen. Ich teile diese Ansicht. Aber Funktionsfähigkeit des Rates bedeutet dann auch die Möglichkeit, die vorgegebenen gesetzlichen Mehrheiten zu erreichen. Hierbei ist darauf hinzuweisen, daß wir in maßgeblichen Entscheidungen nach unserer Kommunalverfassung die gesetzliche Mehrheit des Rates brauchen, etwa bei Änderungen der Hauptsatzung, bei der Abberufung der stellvertretenden Bürgermei-

ster. Die Funktionsfähigkeit des Rates ist insbesondere dort gegeben, wo es um die Kontrolle des Bürgermeisters mit dem eventuellen Ziel der Abberufung des Bürgermeisters geht.

Nordrhein-Westfalen ist — auch hierauf ist hingewiesen worden — in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der Größenordnung der Städte und Gemeinden und der Aufgabenfülle, die sie zu erledigen haben, unvergleichbar. Für insgesamt 17,8 Millionen Einwohner haben wir nur 396 Städte und Gemeinden. Hier muß man sich im Vergleich zu süddeutschen Ratsverfassungen auch fragen: Warum haben die denn keine 5%-Klausel. Und Herr Moron hat eben die Antwort auf diese Frage schon gegeben. Es gibt bei den kleinen Gemeinden de facto die 5%-Sperrklausel. Und deshalb brauchen sie sie nicht unbedingt einzuführen. Wir haben in Bayern über 2000 Gemeinden. Da ist in der überwiegenden Mehrheit aller Städte die 5%-Klausel gegeben. Wahrscheinlich ist dies auch ein Grund dafür, daß sie nicht ausdrücklich normiert worden ist.

Ich möchte noch darauf hinweisen, daß wir in unserem Lande ja eine intensive Diskussion zum Abbau von Standards haben, Entscheidungen über die Verwaltungsstrukturreform anstehen und wir vor kurzem das Gesetz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Städte, Gemeinden und Kreise verabschiedet haben.

Die Entscheidungsfreiräume für die Kommunen sollen und müssen erweitert werden. Auch dies erhöht die Notwendigkeit, die Funktionsfähigkeit der Räte sicherzustellen. Nicht zuletzt sehen wir durch einen Wegfall der Sperrklausel die Gefahr, daß gerade in den Räten der kleinen und mittleren Städte dieses Landes nicht nur Kleinstfraktionen in Räten vertreten sein werden, sondern auch zahlreiche Einzelvertreter. Dies erschwert die Meinungsbildung in den Kommunalvertretungen, da Entscheidungsprozesse von den Fraktionen und Ausschüssen vermehrt in die Räte getragen werden, da die im Rat von den Einzelvertretern vertretenen Interessen erst dort zu Wort kommen können. Aus diesen Gründen halten wir die Beibehaltung der 5%-Klausel für geboten.

(Allgemeiner Beifall)

Erster Beigeordneter Schumacher (Landkreistag NW): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte mich aus zeitlichen Gründen kurzfassen, obwohl es mich lockt, auf viele Einzelargumente einzugehen.

Wir sind der Auffassung, daß der Landtag einen Beurteilungsspielraum auch nach der Verfassungsgerichtsentscheidung hat, der mit tragfähigen Begründungen zu dem Ergebnis führen kann, daß die 5%-Klausel nicht nur aus politischen, sondern auch aus verfassungsrechtlichen Gründen eine mögliche Entscheidungsalternative ist. Das Verfassungsgericht hat nicht nur Zweifel an der Verfassungsgemäßheit der 5%-Klausel geäußert. Es hat gleichzeitig auch Zweifel implizit daran geäußert, ob eine Regelung, die keine 5%-Klausel enthält, zwingend geboten ist. Hätte es diese Zweifel nicht gehabt, hätte es gleich durchentscheiden können und sagen können: Es ist verfassungswidrig, was derzeit Rechtslage ist.

Ich will auf zwei Aspekte noch besonders eingehen. Was hat es denn für Konsequenzen in der Verfassungswirklichkeit, wenn in Nordrhein-Westfalen die 5%-Klausel entfallen oder abgesenkt würde?

Erstens sollten Sie berücksichtigen, daß die Zahlen, die das Innenministerium vorgelegt hat, wie sich die Verteilung der Ratssitze und Sitze in den Kommunalvertretungen der Kreise darstellt, wenn 1994 keine 5%-Sperrklausel gegolten hätte, auf der Basis eines Wahlrechts zustande kamen, das eine Sperrklausel kannte. Das heißt, wenn es sie nicht gegeben hätte, ist die Prognose nicht abwegig, daß sich sehr viele Gruppierungen mit Erfolg zur Wahl gestellt hätten, die wegen der 5%-Klausel erst gar nicht angetreten waren. Das heißt, Sie haben vermutlich mit einer noch stärkeren Zersplitterung zu rechnen, als die Zahlen des Innenministeriums auf der Basis des Wahlrechts von 1994 widerspiegeln.

Zweitens: Vergleichbarkeit und Erfahrungen mit anderen Bundesländern. Ich glaube, die Unterschiede auch der neuen Kommunalverfassung zu den Kommunalverfassungen aller Bundesländer sind noch so stark ausgeprägt, daß zumindest keine Prognose gerechtfertigt ist, die da kurzgefaßt lautet: Weil es in anderen Bundesländern ohne 5%-Klausel nicht zur Katastrophe gekommen ist, kann man auch in Nordrhein-Westfalen nicht nur dieses Risiko eingehen, sondern es ist sogar verfassungsrechtlich geboten, ein solches Risiko einzugehen. Das ist ja die Argumentation, wenn Ihnen bei dieser Frage jeder Spielraum bestritten wird. Ich gehe diesbezüglich nur noch auf Niedersachsen ein, weil Herr von Lennep schon die Beispiele aus den süddeutschen Ratsverfassungen genannt hat und Herr Professor Ehlers mit Blick auf die Aufgabenverschiebungen, die da stattgefunden haben, gesagt hat, daß es keine wesentlichen Unterschiede zwischen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gibt.

Ob dieser Blickwinkel allein tragfähig ist, ist eine andere Frage. Ich glaube, Herr Professor Dr. Schneider hat gute Gründe angeführt, daß man auch noch andere Gesichtspunkte heranziehen muß. Aber auch zwischen Niedersachsen und der neuen Kommunalverfassung gibt es nach meiner Ansicht wesentliche Unterschiede, und zwar betrifft das zunächst einmal die Allzuständigkeit des Rates, aber auch die Frage, wer denn entscheidet.

In Niedersachsen haben wir einen Verwaltungsausschuß, der außerhalb der Kommunalvertretung als einziger Ausschuß Entscheidungsbefugnis hat. Wir haben also nicht die Situation, die Herr Grevener angesprochen hat, daß wir wie in Nordrhein-Westfalen zahlreiche Fachausschüsse haben, die in ihrem Fachgebiet Entscheidungen treffen.

Jetzt komme ich einmal zu der Frage: Was hat das denn für Konsequenzen unter dem Gesichtspunkt Funktionsfähigkeit oder Arbeitsfähigkeit der Kommunalvertretung? Dieser Begriff kann nicht nur formal definiert werden in dem Sinne, wie ich möglichst schnell und leicht zu Entscheidungen komme, sondern Arbeitsfähigkeit muß doch immer so definiert werden: Sind die Rahmenbedingungen für die Arbeit so ausgestaltet, daß die Wahrscheinlichkeit hoch ist, daß Ergebnisse herauskommen, die sich möglichst nahe am Allgemeinwohl oder an Sachinteressen orientieren? Und wenn Sie dann die Möglichkeit zur Atomisierung der Entscheidungsstrukturen in den Gemeinden, die in unserer Kommunalverfassung angelegt ist, sehen, dann wird es natürlich wesentlich schwieriger, solche Partikularinteressen in Richtung Allgemeinwohl einzudampfen als bei Modellen möglich ist, die keine Allzuständigkeit des Rates kennen und die nur mit einem entscheidungsbefugten Ausschuß arbeiten. Dies führt eben dazu, daß sich die Fachbruderschaften und -schwesterschaften in Fachausschüssen atomisieren und der Kontrolle entziehen können und sich dort natürlich auch Partikularinteressen — die in der Regel natürlich von ganz kleinen Gruppen zuerst vertreten werden, sonst wären sie ja über

5 % gekommen — dort besser bahnbrechen können. Das heißt, es gibt schon einen wesentlichen Unterschied zu Niedersachsen.

Ich kann noch andere Beispiele anführen. Die Frage, die wir uns stellen, ist im Grunde genommen die: Wo setzen wir die Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen an? Wenn wir eine 5%-Klausel haben, heißt das nicht, wie es gerade einmal angeklungen ist: Damit wird eine nennenswerte Minderheit von Bürgern aus der Mitwirkung ausgeschlossen. Dann heißt das nur, daß schon im Wahlverfahren eine Struktur angelegt ist, die die Bürger und Bürgerinnen, die Interesse haben, in der Kommunalvertretung mitzuwirken, zwingt, mögliche Partikularinteressen, hinter der nicht einmal 5 % der Bürger stehen, so zu harmonisieren und einzudampfen oder sich mit anderen Gruppierungen zusammenzutun, daß es eben nicht nur Einzelinteressen sind, sondern daß sich zumindest zwei oder drei Partikularinteressen zusammentun. Nichts anderes geschieht, wenn Sie jetzt sagen: Ich schaffe die 5%-Sperrklausel ab. Dann haben wir dieselbe Situation im Rat. Dann muß spätestens im Rat diese Bündelung erfolgen. Denn wenn Sie Ausschüsse nicht so groß machen wollen wie den Rat, müssen sich diese kleinen Gruppierungen zusammenfinden. Und dann frage ich unter dem Gesichtspunkt Erfolgswert der Stimme: Wenn Erfolgswert der Stimme heißen soll, daß ich Zugang mit gleichen Chancen zum wirklich entscheidungsbefugten Gremium habe, und wenn der Rat in wesentlichen Fragen gar nicht das Entscheidungszentrum ist, sondern die Ausschüsse es sind, dann kann ich die Sperrklausel auch schon vorher einsetzen, denn irgendwann greift sie, spätestens beim Zugang zu den eigentlichen entscheidungsbefugten Gremien, und das sind die Ausschüsse.

Lange Rede, kurzer Sinn: Wir sind der Auffassung, daß Sie Spielräume haben, und wir sind aus politischen Gründen auch der Auffassung, daß Sie diese Spielräume in dem Sinne nutzen sollten, daß Sie eine Sperrklausel mit 5 % beibehalten.

(Allgemeiner Beifall)

Erster Landesrat Molsberger (Landschaftsverband Rheinland): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen, meine Herren! Die Frage, die heute morgen diskutiert wird, ist nicht nur eine rechtliche, sondern gerade für den Landschaftsverband auch eine sehr politische Frage. Alle Fraktionen der Landschaftsversammlung — SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — haben sich mit dieser Frage beschäftigt und sich für die Beibehaltung der 5%-Klausel ausgesprochen. Insofern stützen wir die Auffassung der Landesregierung.

Ich will das auch kurz begründen. Zum einen unterscheidet sich die Landschaftsversammlung in wesentlichen Punkten auch von der Gemeindeordnung. Zum Beispiel haben wir eine mittelbare und keine unmittelbare Wahl. Zum zweiten ist die Aufgabenzuständigkeit der Landschaftsverbände auf seine Mitgliedskörperschaften ausgerichtet. Sie haben nur eine begrenzte Zuständigkeit. Und zum dritten würde die Funktionsfähigkeit der Landschaftsversammlung, weil auch bei uns die Hauptarbeit in den Ausschüssen erfolgt, aufgehoben. Es kann durchaus rein rechnerisch sehr schnell der Fall eintreten, daß die Mehrheit in der Landschaftsversammlung nicht die Mehrheit im Landschaftsausschuß widerspiegelt. Das heißt, wir haben da politisch unterschiedliche Mehrheiten, weil auch die Zuständigkeit zwischen Landschaftsversammlung und Landschaftsausschuß anders geregelt ist als die

Zuständigkeit im Rat. Wir hätten also in der Landschaftsversammlung, wenn über 27 Mitgliedskörperschaften rein theoretisch nur ein unabhängiger in die Landschaftsversammlung käme, was rein theoretisch ja denkbar wäre, ganz andere Mehrheiten in der Landschaftsversammlung mit ihrer begrenzten Zuständigkeit als in den Ausschüssen. Und das kann, glaube ich, politisch nicht gewollt sein. Das ist unser Hauptargument, die 5%-Klausel beizubehalten.

Erster Landesrat Sudbrock (Landschaftsverband Westfalen-Lippe): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Auch in unserer Landschaftsversammlung haben sich die Fraktionen über diese Fragestellung befaßt. Die beiden großen Fraktionen sind der Meinung, daß man die 5%-Klausel beibehalten sollte. Im Gegensatz zum Landschaftsverband Rheinland ist aber die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der Auffassung, daß man sie aufheben sollte. Das will ich hier vortragen, damit das auch entsprechend vollständig ist.

Ich will im weiteren noch folgendes sagen: Die Landschaftsversammlung tagt bei uns etwa dreimal im Jahr. Vor diesem Hintergrund wäre es für diese Abgeordneten doch frustrierend, wenn man die 5%-Klausel aufheben würde; denn in den Ausschüssen wären sie ja nicht vertreten. Gerade bei dieser bestehenden Konstruktion, ist das Schwergewicht der Entscheidungen in die Ausschußberatungen und vor allen Dingen in den Landschaftsausschuß verlagert, der zahlenmäßig begrenzt ist. Insofern kann ich nicht einen Grund erkennen, der dazu führen sollte, daß sich bei den Landschaftsverbänden, in den Landschaftsversammlung entsprechend etwas ändert.

Man muß natürlich auch bedenken: Wir sind, was die Gestaltung der Gemeindeordnung angeht, noch ein wenig "zurückgeblieben", und zwar deswegen, weil bei uns die Doppelspitze beibehalten worden ist. Wir haben die mittelbare Wahl. Wir haben also eine völlig andere Konstellation als bei den Räten. Die Argumente, die insbesondere vorgebracht worden sind, um die Funktionsfähigkeit aufrechtzuerhalten, greifen hier in besonderem Maße.

Der langen Rede kurzer Sinn: Die Landschaftsverbände und insbesondere der Landschaftsverband Westfalen-Lippe sind für die Beibehaltung der 5%-Klausel.

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Herr Sudbrock, herzlichen Dank. — Ich darf allen danken, die bis zu diesem Zeitpunkt die zweite Runde mitgestaltet haben, und darf nun den Kollegen der Fraktionen das Wort erteilen. — Herr Britz, bitte schön.

Franz-Josef Britz (CDU): Ich habe eine Nachfrage an die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände insbesondere an Herrn Schöneich vom Städtetag Nordrhein-Westfalen. Alle Vertreter der kommunalen Spitzenverbände haben ja den Gesichtspunkt Funktionsfähigkeit der Räte herausgestellt. Sind Ihnen in der Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden der anderen Bundesländer Erfahrungen bekannt, über die Sie hier berichten können, daß meinetwegen in München, in Stuttgart oder auch in größeren Kreisen anderer Bundesländer die Funktionsfähigkeit der örtlichen Räte, Kreistage eingeschränkt ist dadurch, daß sie keine Sperrklausel haben?

Walter Grevener (SPD): Mir ist aufgefallen, daß ein Gesichtspunkt gar nicht vorgetragen wurde, und ich will deswegen nachfragen. Wir haben ja im Gegensatz zum süddeutschen Raum, wo man kumulieren und panaschieren kann, bei der Kommunalwahl ja immer noch die Persönlichkeitswahl. In einem Wahlbezirk kann ja eine Persönlichkeit, die in einer Gruppe gar nicht groß abgesichert ist, mit vielleicht 30 %, wenn sich die Stimmen entsprechend verteilen, die höchste Stimmenzahl erreichen und damit in den Rat der Stadt kommen. Ist dies nicht schon ein sehr weitgehendes Angebot für diejenigen, die sich betätigen wollen, daß ihnen diese Gelegenheit gegeben wird, wenn sie wirklich die starke Persönlichkeit sind.

Josef Wilp (CDU): Ich habe versucht, das einmal eben schnell zu überfliegen: Ist meine Festfeststellung richtig, wenn ich die schriftlichen Darstellungen der kommunalen Spitzenverbände vergleiche und auch den einen Punkt der Landschaftsverbände hinzunehme, daß wir zu den drei Punkten, um die es hier heute geht, im Grunde genommen von Ihnen generell eine übereinstimmende Position haben, die ich einmal so zusammenfassen darf: Beibehaltung der 5%-Klausel, Beibehaltung des Wahlalters bei 18, Beibehaltung des d'Hondtschen Auswahlverfahrens? Ist meine Feststellung richtig, daß es bei dem Block der letzten Runde eine allgemeine deutliche Übereinstimmung in diesen drei Punkten gibt?

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Das ist auch den Vorlagen zu entnehmen.

(Ewald Groth [GRÜNE]: Ja, das stimmt!)

— Ich will die Frage jetzt nicht politisch bewerten, aber ich gehe davon aus, daß das an Klarheit nicht zu überbieten war. — Herr Groth, bitte.

Ewald Groth (GRÜNE): Auf Ihren Hinweis, Herr Vorsitzender, ist mir dann doch noch eingefallen, daß es eine weiterführende Frage gibt, die Sie mir bitte noch gestatten wollen. Sie votieren ja jetzt für die Beibehaltung des Auszählverfahrens nach d'Hondt. Wir haben gerade gehört, es gehe um Funktionsfähigkeit, und in diesem Zusammenhang hat dankenswerterweise mein Kollege Walter Grevener auch gemeint: Wenn die kleineren Gruppierungen und Fraktionen dann nicht beteiligt seien, mache das doch keinen Sinn.

Meine Frage zielt nicht direkt auf das Kommunalwahlrecht, sondern auf die Zusammensetzung der Ausschüsse ab, die ja dort nicht geregelt ist. Meine Erfahrung in der Kommunalpolitik zeigt, daß die kleinen durch Auszählverfahren im Grunde mehrfach behindert sind: einmal bei der Kommunalwahl, bei der Zusammensetzung des Rates und bei der Zusammensetzung der Ausschüsse. Wenn wir jetzt auf Hare-Niemeyer gehen, was ich für die kleinen, wenn sie denn die Hürde übersprungen haben, wie hoch sie auch immer ist — wir sind ja für kumulieren und panaschieren, was eine Hürde in Zukunft ganz aufheben würde; das kommt auch irgendwann, davon bin ich überzeugt —, sehr befürworten würde, macht es dann nicht Sinn, daß man dann auch für die Zusammensetzung der Ausschüsse auf dieses Verfahrens zurückgreift, um deutlich zu machen: Wer im Rat sitzt, muß auch möglichst auf allen Politikfeldern beteiligt sein. Deshalb meine Frage: Müssen wir nicht dann bei der Zusammensetzung

der Ausschüsse auch einen Schritt weitergehen und auch ein vernünftiges, sinnvolles Verteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer einführen?

Beigeordneter Schöneich (Städtetag NW): Ich kann noch einmal feststellen: Was die Voten der hier anwesenden kommunalen Spitzenverbände angeht, so befinden sich diese zu den angesprochenen Fragen in bester Übereinstimmung. Das ist sichtbar geworden.

Zu Ihnen, Herr Britz: Was passiert, wenn wie in anderen Bundesländern 5%-Klauseln nicht existieren? Gibt es da sozusagen Hinweise für mehr Funktionshindernisse, Störungen? Da ist natürlich richtig, was Professor Ehlers sagte: Die Funktionsfähigkeit ist ein relativer Begriff, beziehungsweise man kann nicht von absoluter Funktionsunfähigkeit sprechen, wenn jetzt eine Zersplitterung eintritt. Nur eines der großen Diskussionsthemen ist folgendes: Wenn Sie einmal mit einer Bürgermeisterin oder einem Bürgermeister aus Süddeutschland zusammenkommen — der letzte Fall ist so eine Stadt wie Tübingen gewesen —, können Sie sich einfach nicht vorstellen, wie zeitaufwendig dort Beratungsprozesse ablaufen. In dem Moment, in dem sozusagen die Zersplitterung fünf bis sieben Gruppierungen nicht nur erreicht, sondern zum Teil noch übersteigt, sind die Verantwortlichen gerade bei Haushaltsberatungen monatelang beschäftigt, zu den einzelnen Blöcken die Mehrheiten kunstvoll zusammenzuzimmern. Es ist ein unglaublich hoher Aufwand, der für alle Beteiligten verdrießlich ist, auch für die Mitglieder des Rates. Der Zeitaufwand wird also größer. Wir sprechen da nicht von Funktionsunfähigkeit im Sinne einer totalen Blockade. Aber das Ganze wird zu einem höchst zeitraubenden beschwerlichen, nervtötenden Geschäft. Von daher liegt es auf der Hand, daß irgendwo das Ganze Funktionieren ernsthaft beeinträchtigt wird.

Erster Beigeordneter Schumacher (Landkreistag NW): Erfahrungen aus anderen Bundesländern, ob dort eine fehlende Sperrklausel zu gravierenden Funktionsstörungen führt, liegen nicht vor. Aber man muß natürlich berücksichtigen, daß bis auf Bayern und Baden-Württemberg die anderen Bundesländer erst in den letzten Jahren so tiefgreifende Einschnitte für die Kommunalverfassung vorgenommen haben, wie es jetzt Nordrhein-Westfalen gemacht hat und wie es 1999 flächendeckend umgesetzt wird. Das heißt, solche Aussagen sind nicht sehr valide. Niedersachsen ist auch noch in der Umbruchphase. Da gibt es bisher wenig in Urwahl gewählte Hauptverwaltungsbeamte. Und man darf nicht vergessen: Sie kommen von einem System, das die 5%-Sperrklausel nicht kannte. Die haben also anders entschieden und gesagt — ich spekuliere jetzt —: Wir wissen auch nicht so genau, wie sich das auswirkt, wir warten erst einmal die Erfahrungen ab, und dann schauen wir einmal, ob wir vielleicht doch eine 5%-Klausel haben müssen. Dort ist also eine andere Situation.

Das kann man bei anderen Bundesländern auch sagen, und ich lasse außer acht, daß die Unterschiede sehr groß sind. Aber wenn man einmal die Erfahrungen in Süddeutschland heranzieht — Herr Schöneich hat das schon unter einem anderen Aspekt gemacht —, gibt es natürlich insbesondere zu Baden-Württemberg einen ganz gravierenden Unterschied. Da gibt es einen — ich sage das einmal zugespitzt — "republikanischen König" auf Zeit, der acht Jahre amtiert und ein Gegengewicht zum Rat darstellt, wenn er denn funktionsunfähig wird, um gegebenenfalls das aufgrund seiner Machtfülle kompensieren zu können. Und wenn man eine

solche Diskussion führt, ist die Frage entscheidend: Kann das so kompensiert werden? Und ist es unstrittig, egal wie man es bewertet, daß die süddeutschen Bürgermeister insbesondere in Baden-Württemberg erheblich stärker sind als die neuen Bürgermeister nach neuem Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen? Dieses Austarieren fehlt natürlich in Nordrhein-Westfalen. Das heißt, ein Wegfall der 5%-Sperrklausel trifft auf ganz andere sonst vorgegebene Machtstrukturen, die eventuell Fehlentwicklungen kompensieren könnten. Anders ausgedrückt: Die süddeutschen Bürgermeister mit denen man zu tun hat, bemitleiden ihre nordrhein-westfälischen Kollegen, wie wenig Machtfülle diese hätten und wie sie doch einem Rat ausgeliefert seien. Ob das richtig ist, ist eine andere Frage. Ich will damit nur sagen: Die Erfahrungsdiskussionen, ob die Verhältnisse aus anderen Bundesländern auf Nordrhein-Westfalen übertragbar seien, führt im Grunde genommen nicht weiter. Das können Sie bewerten, und dann kommt es auf das politische Vorverständnis an.

Zweitens: Hare-Niemeyer, was Herr Groth angesprochen hat. Ich will jetzt nicht eine Diskussion führen, ob es wirklich so ist, daß Hare-Niemeyer oder d'Hondt die kleinen benachteiligt oder bevorzugt. Nach meiner Kenntnis hängt das ja immer von den Bruchzahlen ab, aber statistisch ist es wohl so, daß Hare-Niemeyer die kleinen bevorzugt, wenn sie ein zweites Mandat bekommen wollen. Beim ersten ist es nicht so ganz eindeutig.

Aber es gibt einen ganz entscheidenden Gesichtspunkt, den Herr Schneider so ganz beiläufig angesprochen hat. Er hat darauf hingewiesen: Wenn Sie die 5%-Klausel abschaffen, dann ist die Gefahr größer, daß die Mehrheit der Stimmenverhältnisse sich nicht in den Sitzen in der Kommunalvertretung widerspiegelt. Also ein vergleichbares Problem wie bei Überhangmandaten, was auch theoretisch dazu führen, daß die Mehrheit der Bevölkerung sich nicht in der Mehrheit des Bundestages widerspiegelt. Und dieses Problem wird bei Hare-Niemeyer in der Tat potenziert. Ich weise nur auf Niedersachsen hin. Die haben ja Hare-Niemeyer auch für die Ausschußbesetzung. Die haben, um zu verhindern, daß Hare-Niemeyer bei der Ausschußbesetzung dazu führt, daß die Ratsmehrheit im Ausschuß in der Minderheit ist, ein besonderes Ausgleichssystem eingeführt und gesagt: Und wenn Hare-Niemeyer dann zu dem Ergebnis führt, daß die Mehrheit sich in den entscheidenden Ausschüssen nicht widerspiegelt, dann hat diese Mehrheit ein Vorgriffsrecht auf ein Mandat, und zwar so, daß sie in den Ausschüssen zumindest eine Stimme Mehrheit hat. Das heißt, sie sind bei Hare-Niemeyer in einem Konflikt zwischen der Frage, inwieweit ich die Wahrscheinlichkeit bei der Kommunalwahl möglichst hochhalten will, daß sich die Mehrheit auch in den Stimmen der Bürger in der Kommunalvertretung bei der Vergabe der Sitze widerspiegelt, und der Frage, ob ich eventuell die häufiger eintretende Benachteiligung kleiner Fraktionen zu Lasten einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, daß dann die Mehrheit nicht mehr Mehrheit ist, wenn es um die Ratssitzverteilung geht, erhöhen.

Beigeordneter von Lennep (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund): Herr Vorsitzender! Zunächst kann ich noch bestätigen, daß die kommunalen Spitzenverbände in den zentralen Fragen, die die Änderung des Kommunalwahlgesetzes hier betreffen, einer Meinung sind. In Zusammenarbeit mit den anderen Landesverbänden des Städte- und Gemeindebundes liegen keine Erkenntnisse vor, daß das Fehlen der Sperrklausel zu einer Funktionsunfähigkeit der Städte und Gemeinden führt. Das resultiert aber maßgeblich, wie

schon ausgeführt, sicherlich daraus, daß wir de facto diese 5%-Grenze aufgrund der Größe der Städte und Gemeinden haben. Ich darf noch einmal anführen: Bayern 2 000, Baden-Württemberg ca. 1 500, so daß hier also keinerlei Erfahrungen über eine Funktionsunfähigkeit vorliegen. Hare-Niemeyer und d'Hondt — beide Verfahren sind verfassungsrechtlich zulässig; das wissen wir. Für beide Verfahren gibt es gute, rationale Gründe. Einer der Gesichtspunkte, die auch diskutiert wurden, war die Tatsache, daß wir in Nordrhein-Westfalen bereits mehrmals hin- und hergewechselt haben und daß die rationalen Argumente an Gewicht verlieren, wenn man draußen sieht, daß alles so ein bißchen von der jeweiligen Mehrheit in unserem Lande abhängt. Auch dies sollte man als politisches Argument im Hinterkopf behalten.

Sie haben recht, Herr Grevner, die Persönlichkeitswahl bietet bereits eine Möglichkeit, als Einzelbewerber direkt in den Rat zu kommen. Allerdings erschwert natürlich eine Vielzahl von Einzelbewerbern die Funktionsfähigkeit, aber die Möglichkeit steht schon in unserer Verfassung.

Prof. Dr. Schneider (Institut für Staats- und Verwaltungsrecht): Eine kurze Bemerkung zur Situation in Niedersachsen, woher ich komme. Herr Erster Beigeordneter Schumacher hat bereits darauf hingewiesen: Die Erfahrungen sind nicht sehr breit und ergiebig. Aber eines kann man sagen: Die Institution des Verwaltungsausschusses führt praktisch zu einer De-facto-5%-Klausel in Niedersachsen, weil die Verwaltungsausschüsse in der Regel nicht größer sind, als daß maximal drei Parteien dort vertreten sind. Die Verwaltungsausschüsse sind an allen wichtigen Entscheidungen der Verwaltung beteiligt und nehmen praktisch die Funktionen des jeweiligen Rates gegenüber der Verwaltung in allen wichtigen politischen Fragen wahr. Das festzustellen ist, glaube ich, sehr wichtig.

Die Kommunalwahlen im letzten Jahr haben in nahezu allen Gemeinde dazu geführt, daß keine 5%-Klausel bei uns mehr diskutiert worden ist wegen der — sagen wir einmal — erfreulichen Ergebnisse in bezug auf die Zusammensetzung der Verwaltungsausschüsse. Also wir haben eine De-facto-5%-Klausel über die Größe der Verwaltungsausschüsse, die man auch in gewisser Weise steuern kann. Wenn man Herrn Ehlers folgt — ich bin da nicht ganz sicher —, kann man das ja bestimmen.

Josef Wilp (CDU): Noch einmal eine Frage zu dem Auszählungsverfahren. Ist es nicht so, daß wir bei Hare-Niemeyer und d'Hondt sehr stark auf Funktionsfähigkeit abgestellt haben. Und bei Funktionsfähigkeit gibt es ja praktisch eine doppelte Sichtweise. Die eine Sichtweise ist, daß alle die, die im Rat vertreten sind, auch entsprechend in den Ausschüssen usw. mitbedacht werden können. Das ist sicherlich ein legitimes Anliegen. Zum zweiten ist es allerdings auch so, daß die vom Bürger gewählte Mehrheit nicht nur im Rat, sondern auch in den Ausschüssen sichtbar sein muß. Und da gibt es bei Hare-Niemeyer sicherlich ein Problem. Es ist ja möglich, wenn es genau Spitz auf Knopf geht, daß eine Fraktion bei einem Wahlergebnis von etwas über 50 % gegebenenfalls nicht die Mehrheit der Mandate bekommt. Wenn das dann durch das Auszählungsverfahren so entschieden wird, kann das doch nicht

mehr — ich will das einmal mit einer Vokabel formulieren — gerecht sein. Rechtens ist ja etwas anders, aber als gerecht würde ich das auf keinen Fall mehr empfinden können.

Ich würde es auch nicht mehr als gerecht empfinden können, wenn in einem Ausschuß dann bestimmte andere Konstellationen auftreten. Das würde dann in Nordrhein-Westfalen bei der Allzuständigkeit dazu führen, daß bestimmte Sachen automatisch wieder in den Rat zurückgeholt würden, um die Entscheidung dort entsprechend — so sage ich einmal — umzudrehen, und wir hätten in gleicher Weise wieder die Diskussion der Funktionsfähigkeit.

Unter diesem Gesichtspunkt müssen wir heute auch noch eine andere Frage diskutieren. Es stellt sich zu einem Teil zumindest, wenn ich das richtig überblicke, nicht allein die Frage, daß möglichst viele teilhaben können, sondern auch die Frage, daß man darauf angewiesen ist, möglichst viel Kompetenz zu gewinnen. Und da geht es auch um die Frage von Zeit usw. Wir können auch alles so "verlabern", daß sich nur noch bestimmtes Klientel bereit erklärt, im Rat mitzuarbeiten. Ist das gegebenenfalls nicht auch ein Problem?

Erster Beigeordneter Schumacher (Landkreistag NW): Ich kann das nur bestätigen, und deshalb hat ja Niedersachsen auf Ausschubebene beim Besetzungsverfahren dieses komplizierte Ausgleichsverfahren, daß Hare-Niemeyer die Wahrscheinlichkeit begünstigt, daß Mehrheiten sich nicht in der Besetzung des zu wählenden Gremiums widerspiegelt. Häufig spiegelt sie sich wider, aber die Wahrscheinlichkeit wird höher. Das muß man ganz klar sagen. Und der Interessenkonflikt ist: Welchem Gesichtspunkt gebe ich den Vorrang? Der Beteiligung von Minderheiten oder dem Gesichtspunkt, daß Mehrheit sich möglichst genau widerspiegelt? Offensichtlich ist bei Hare-Niemeyer im Gegensatz zu d'Hondt das Problem so gravierend, daß Niedersachsen sich gezwungen sah, beim Ausschubbesetzungsverfahren ein besonderes Verfahren einzuführen, daß das verhindert wird.

Ewald Groth (GRÜNE): Das reizt mich jetzt doch noch zu einer Erwiderung. Natürlich muß man — und das ist auch meine Frage —, auch wenn es nur in einem einzelnen Fall vorkommen kann, dafür Sorge tragen, daß die Mehrheit natürlich auch durch eine Mehrheit der Sitze repräsentiert wird. Das heißt, selbst bei 99,9 % der Fälle, in denen die Mehrheit garantiert ist, und nur bei 0,1 %, in denen sie nicht garantiert ist, muß man eine Ausgleichsregelung finden. Nach meiner Einschätzung ist die Wahrscheinlichkeit, daß es nicht zu einer mehrheitlichen Vertretung kommt, sehr hoch, auch in Niedersachsen. Deshalb haben sie diese Ausgleichsregelung trotzdem treffen müssen. Aber in allen Fällen — und das ist meine Frage, der Sie eigentlich zustimmen müßten — werden kleinere Gruppierungen benachteiligt. Deshalb denke ich, daß es ausgesprochen Sinn macht — da werden Sie mir auch zustimmen müssen —, politisch dafür einzutreten, daß nicht in allen Fällen eine Benachteiligung eintritt, nur weil in einer sehr geringen Prozentzahl der Fälle es so sein kann, daß die Mehrheit dann nicht Mehrheit ist. Dafür kann man dann Ausgleichsmaßnahmen treffen. Ich denke, da werden Sie mir bei aller Kontroverse, Herr Schumacher, zustimmen müssen.

Stellvertretender Vorsitzender Winfried Schittges: Daß, Herr Kollege Groth, diese Feststellung jetzt noch treffen mußte, war selbstverständlich. Aber wenn ich das jetzt einmal richtig werte, Herr Kollege, meine Damen und Herren, dann sind wir am Ende der Anhörung; denn ich sehe keinen aktuellen Frage- und Beantwortungsbedarf mehr.

Ich darf mich dann für alle Fragen herzlich bedanken, insbesondere aber auch für die Beantwortung aller Fragen durch unsere Sachverständigen. In der gebotenen Kürze haben wir heute viel Sachverstand ausgetauscht. Ein herzliches Dankeschön.

(Allgemeiner Beifall)

Ich gehe davon aus, daß wir das wie immer sehr umfangreiche, aber auch sehr gute Protokoll in der uns bekannten Kürze erhalten, das Ihnen insgesamt dann auch zugänglich gemacht wird.

Ich darf mich also herzlich für die Beteiligung an der Anhörung bedanken und die Sitzung schließen.

gez. Winfried Schittges
Stellvertretender Vorsitzender

27.01.1998/09.02.1998

270