



Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform

31. Sitzung (öffentlich)

6. Juni 2007

Düsseldorf - Haus des Landtags

12:30 Uhr bis 14:55 Uhr

15:00 Uhr bis 15:50 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokollerstellung: Rainer Klemann, Michael Roeßgen

Öffentliche Anhörung

Seite

1 Gesetz zur Änderung des Kommunalgesetzes

5

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/3977

In Verbindung damit:

Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Gesetzentwurf
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 14/4232

Vorlage 14/1133

Der Ausschuss hört hierzu die in der umseitig folgenden Tabelle aufgeführten Sachverständigen an.

Institut	Redner/in	Stellungnahme	Seiten
Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln	Beigeordneter Dr. Manfred Wienand,	14/1134	5
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	Beigeordneter Hans-Gerd von Lennepe,	14/1166	5
Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf	1. Beigeordneter Franz-Josef Schumacher	14/1112	8
Landschaftsverband Rheinland, Köln	Udo Molsberger, Direktor	14/1181	10
Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster	Direktor Dr. Wolfgang Kirsch,	14/1182	10
Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer	Prof. Gerhard Banner	14/1179	10, 32
Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster	Prof. Dr. Janbernd Oebbecke	14/1148	13, 27, 38, 41
Institut für Öffentliches Recht und Politik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster	Prof. Dr. Bodo Pieroth	14/1169	15, 29, 39, 42
Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster	Prof. Dr. Rüdiger Robert	14/1160	17, 31
Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover	Hubert Harfst	14/1168	20, 33, 37, 41
Rhein-Sieg-Kreis	Landrat Frithjof Kühn		21, 36, 41

2 Zweites Gesetz zur Straffung der Behördenstruktur

44

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 14/4342

Der Ausschuss kommt ohne weitere Aussprache überein, am 6. September 2007 von 10 bis 15 Uhr eine Anhörung zu diesem Gesetzentwurf durchzuführen.

Vorsitzender Edgar Moron: Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 31. Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform und rufe auf:

1 Gesetz zur Änderung des Kommunalgesetzes

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/3977

In Verbindung damit:

Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Gesetzentwurf
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 14/4232

Vorlage 14/1133

Zu diesem Thema führen wir heute eine öffentliche Anhörung durch. Beteiligt daran sind auch der Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie, der Ausschuss für Bauen und Verkehr, der Innenausschuss und der Rechtsausschuss.

Ich begrüße Sie alle sehr herzlich – insbesondere unsere Sachverständigen. Wir freuen uns, dass Sie sich die Zeit genommen haben, dem Landtag von Nordrhein-Westfalen und seinem Fachausschuss als sachkundige Gesprächspartner für ein wichtiges Gesetz zur Verfügung zu stehen. Vorab haben wir Ihnen einen von den Fraktionen erstellten Fragenkatalog zugesandt. Für Ihre schriftlichen Stellungnahmen dazu danke ich Ihnen.

Im Hinblick auf den überschaubaren Themenbereich und die begrenzte Zahl der Sachverständigen möchte ich auf die Bildung von Blöcken verzichten, zumal der Gesamtkomplex immer irgendwo zusammengehört, und zunächst allen Sachverständigen Gelegenheit zu einem mündlichen Statement von etwa zehn Minuten geben – sofern Sie das überhaupt für erforderlich halten, meine Damen und Herren; schließlich haben Sie sich bereits schriftlich geäußert. Die Reihenfolge, in der ich Sie aufrufen werde, orientiert sich an dem ausliegenden Tableau. Im Anschluss daran werden die Ausschussmitglieder Ihnen Zusatzfragen stellen.

Beigeordneter Dr. Manfred Wienand (Städtetag Nordrhein-Westfalen, Köln): Herr Vorsitzender! Ich verzichte auf eine mündliche Wiedergabe dessen, was wir schriftlich dargestellt haben.

Beigeordneter Hans-Gerd von Lennep (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Herr Vorsitzender! Ich werde die zehn Minuten auch nicht in Anspruch nehmen, möchte von unserer Seite aus eingangs aber ganz kurz einige Worte sagen.

Wir können darauf hinweisen, dass wir den Gesetzentwurf in weiten Teilen mittragen. Das gilt insbesondere für die Stärkung der aktiv und passiv Wahlberechtigten und die Änderungen des Sitzverteilungsverfahrens.

Wir haben jedoch mit Bedauern und Unverständnis zur Kenntnis genommen, dass der Gesetzentwurf entgegen der Fassung des Referentenentwurfes nunmehr bestimmt, dass ein Bürgermeister nicht Mitglied der Vertretung des Kreises sein darf, dem die Gemeinde, der er vorsteht, angehört. Diese Regelung ist weder politisch sinnvoll noch verfassungsrechtlich geboten. Neben Nordrhein-Westfalen haben lediglich Brandenburg, Niedersachsen und Saarland eine entsprechende Unvereinbarkeitsvorschrift.

Schon von daher ist nicht nachvollziehbar, warum immer wieder behauptet wird, dass die Mitgliedschaft von Bürgermeistern in Kreistagen erhebliche Nachteile mit sich brächte. Was in anderen Bundesländern erfolgreich praktiziert wird, kann in Nordrhein-Westfalen ja kein völlig gegenteiliges Ergebnis zeitigen. Im Gegenteil: Als erfahrene Hauptverwaltungsbeamte tragen Bürgermeister insbesondere zur Stärkung der Kreistage gegenüber den Kreisverwaltungen bei. Dass Bürgermeister ihr Kreistagsmandat einseitig im Sinne ihrer Heimatkommunen einsetzen, ist uns aus den Ländern, in denen sie in den Kreistagen tätig sein dürfen, nicht bekannt.

Auch das Argument, die Wählbarkeit der Bürgermeister höhle die Rechtsaufsicht der Landkreise über die Kommunen aus, ist unseres Erachtens nicht durchschlagend. Rechtsaufsichtsbehörde ist der Landrat, nicht der Kreistag; die Dienstaufsichtsbehörde des Landrates ist die Bezirksregierung und nicht der Kreistag. Die Kontrollierten, also die Bürgermeister, können also gerade nicht, wie vielfach vorgetragen, ihren Kontrolleur, den Landrat, kontrollieren.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einbindung der Bürgermeister in Kreistage sind nicht gegeben. Art. 137 Abs. 1 des Grundgesetzes fordert nicht die Beibehaltung der Inkompatibilität. Diese Vorschrift besagt lediglich, dass die Wählbarkeit von Beamten gesetzlich beschränkt werden kann. Das Grundgesetz gibt dem Gesetzgeber somit eine Befugnis, jedoch nicht eine Verpflichtung auf.

Die Inkompatibilität bedeutet eine verfassungsrechtliche Beschränkung des passiven Wahlrechts der Bürgermeister. Aufgrund der hohen Bedeutung, die die Verfassung dem passiven Wahlrecht als einem grundlegenden demokratischen Teilhaberecht zumisst, sind Einschränkungen deshalb nur unter ihren Voraussetzungen zulässig. Insbesondere darf es kein milderer Mittel geben, um den Zweck einer Wählbarkeitsbeschränkung zu erreichen. Etwaige Interessenkonflikte zwischen den Tätigkeiten als Bürgermeister und als Mandatsträger im Kreistag können auch durch eine entsprechende Änderung der kommunalrechtlichen Befangenheitsvorschriften der §§ 28 Abs. 2 der Kreisordnung und 31 Satz 2 der Gemeindeordnung vermieden werden.

Zur Stichwahl: Die Abschaffung der Stichwahl ist ein seit Monaten auch in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiertes Thema. Wir haben es in den Gremien des Städte- und Gemeindebundes sehr intensiv erörtert. Unser Präsidium hat sich auf seiner letzten Sitzung mehrheitlich für die Abschaffung der Stichwahl ausgesprochen.

Als Argument für den Wegfall ist unter anderem anzuführen, dass sich bei Stichwahlen die Gesamtsumme der abgegebenen Stimmen gegenüber der zuerst durchgeführten

Wahl so gut wie nie erhöht hat; vielmehr hat die Wahlbeteiligung nachgelassen. Insofern bringen Stichwahlen kein größeres Maß an demokratischer Legitimation. In der Vergangenheit gab es auch Fälle, in denen der in der Kommunalwahl zunächst unterlegene Kandidat in der Stichwahl obsiegte, obwohl er eine geringere Zahl von Wählerstimmen erhielt als derjenige, der bei der ursprünglichen Kommunalwahl als erfolgreichster Bewerber hervorgegangen war.

Dem Wechsel zum Divisorverfahren ist aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes zuzustimmen. Dieses Verfahren vermeidet tendenzielle Bevorzugungen größerer oder kleiner Parteien und ist auch hinsichtlich der Handhabbarkeit und Transparenz mit den Verfahren Hare/Niemeyer und d'Hondt vergleichbar.

Wir begrüßen auch die Einführung eines rechnerischen Mindestsitzanteils von 0,75 % für ein erstes oder einziges Mandat einer Partei oder Wählergruppe. Durch diese Regelung werden die negativen Auswirkungen, die durch die ersatzlose Streichung der Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz entstanden sind, zumindest zum Teil begrenzt.

Dennoch würden wir darum bitten, die Frage der Einführung einer Sperrklausel nochmals auf den Prüfstand zu stellen. Faktisch haben wir heute eine Sperrklausel, die umso höher ist, je weniger Mitglieder ein Rat hat. Das heißt: In einer großen kommunalen Gebietskörperschaft reicht bereits ein Stimmenanteil von unter 1 % aus, um in den Rat gewählt zu werden. In kleinen Städten mit entsprechend kleineren Räten beträgt die faktische Sperrklausel vielfach 2 % und mehr.

Diese je nach Größe der Gemeinde faktisch unterschiedliche Sperrklausel führt zu einer Ungleichbehandlung der Wertigkeit von Wählerstimmen. Dies spricht unseres Erachtens durchaus für eine Wiedereinführung einer Sperrklausel von mindestens 2 bis 3 %, die auch verfassungsrechtlich durchsetzbar wäre, wenn sie ausreichend begründet wird und dem Gericht auch entsprechendes Material zur Verfügung gestellt werden kann.

Die vorgesehene Absenkung der Abweichungsgrenze von $33\frac{1}{3}$ % auf 25 % hat im kreisangehörigen Bereich natürlich zur Folge, dass in kleineren Gemeinden mit vielen Ortschaften die Wahrung des räumlichen Zusammenhangs bei der Einteilung der Wahlbezirke nicht mehr im bisherigen Maße gewährleistet werden kann. Einzelne Ortschaften werden nicht mehr geschlossen einem Wahlbezirk angehören können, sondern aufgeteilt und verschiedenen Wahlbezirken zugeteilt werden müssen.

Hinzuweisen ist darauf, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung von 1997 darauf hingewiesen hat, dass die Abweichungsgrenze von $33\frac{1}{3}$ % bezogen auf die Bundestagswahlen unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit abgesenkt werden müsse. Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aber auch einen gewissen Beurteilungsspielraum eingeräumt. Von daher wäre unseres Erachtens auch eine Abweichungsgrenze von mehr als 25 %, aber unter $33\frac{1}{3}$ %, verfassungsrechtlich zulässig.

Gestatten Sie mir zum Abschluss noch ein Wort zum Kumulieren und Panaschieren. Dieses Thema ist in der Vergangenheit sowohl in diesem Ausschuss als auch in den Verbänden – auch im Städte- und Gemeindebund – intensiv diskutiert worden. Wir haben uns seit 1990 für die Einführung des Kumulierens und Panaschierens ausgesprochen und halten nach wie vor an dieser Position fest.

1. Beigeordneter Franz-Josef Schumacher (Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf): Ich möchte nur auf zwei Punkte eingehen. Der erste Punkt – da hat Herr von Lennep mich etwas herausgefordert – ist die Frage, ob Bürgermeister Mitglieder des Kreistages sein dürfen. Es wird Sie nicht überraschen, dass wir gegen die Möglichkeit der Mitgliedschaft von Bürgermeistern in den Kreistagen sind. Dabei stützen wir uns auch auf empirisch belegte Erfahrungen.

Eine Erfahrung ist empirisch belegbar. Hier verweise ich auf das Beispiel Baden-Württemberg, wo eine solche Möglichkeit existiert. Dort bestehen die Kreistage zu 25 % aus Bürgermeistern. Das eigentliche Machtzentrum – nämlich die Kreisausschüsse; dort heißen sie anders – ist zu 90 % mit Bürgermeistern besetzt. Bei den Fraktionsvorsitzenden in den Kreistagen handelt es sich ebenfalls fast überwiegend um Bürgermeister.

Wir befürchten, dass es aufgrund einer Einführung der entsprechenden Regelung in Nordrhein-Westfalen zu einer Zweispaltung der ehrenamtlichen Wahrnehmung von Mandaten käme; denn diese Bürgermeister können sich – sie tun das auch, was völlig legitim ist – auf den professionellen Sachverstand ihrer Verwaltung stützen. Es gibt dann einen Trend zu mehr oder weniger aktionsfähigen Kreistagsmitgliedern, die unterschiedliche Informationszugänge haben – im Klartext: auch Kreistagsmitglieder zweiter Klasse. Unseres Erachtens fördert das nicht die Anreize für Bürger, die nicht Bürgermeister sind, auch in diese Kreistage einzuziehen.

Ein zweites Argument, das empirisch nicht belegbar ist – das gebe ich zu –, ist die Frage, ob Bürgermeister als Mitglieder des Kreistages einen anderen Zugang zu den Problemen eines Kreises, insbesondere zur Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, haben. Wir befürchten das, weil sie dann, wenn sie im Hauptamt als Bürgermeister die Interessen ihrer Gemeinde wahrnehmen, legitimerweise – das kann man moralisch überhaupt nicht kritisieren – auch bei Kreisentscheidungen die Interessen ihrer Gemeinde vielleicht manchmal etwas stärker in den Vordergrund stellen als ehrenamtliche Mitglieder. Schließlich sind sie institutionell in anderer Weise und stärker mit ihren Gemeinden verflochten.

An dieser Stelle besteht auch ein Unterschied zwischen Baden-Württemberg und den anderen Bundesländern, die diese Möglichkeit kennen, auf der einen Seite und Nordrhein-Westfalen auf der anderen Seite. Wir haben in Nordrhein-Westfalen – was nicht zu beklagen, sondern politisch gewollt ist, auch von den Kreisen – relativ starke Gemeinden. Diese Gemeinden, insbesondere die größeren, sind weniger auf Solidarität und Ausgleich angewiesen. Sie sind sich manchmal selbst genug und haben es auch gar nicht nötig, einmal zu überlegen, ob sie unter dem Gesichtspunkt, dass sie selbst auch auf Solidarität angewiesen sind, Solidarität üben sollten.

Das ist in den meisten Bundesländern anders. Dort gibt es sehr viele kleine Gemeinden. Wenn diese ihre Bürgermeister in großer Zahl in die Kreistage schicken, führt das zu einem natürlichen Gleichgewicht zwischen den Interessen, weil die meisten Bürgermeister wissen, dass man Solidarität nicht nur einfordern kann, sondern manchmal auch selbst leisten muss. Weil das in Nordrhein-Westfalen nicht so ist, sehen wir durchaus Veränderungsgefahren in der Entscheidungskultur, die dahin tendieren, dass die notwendige Ausgleichsfunktion der Kreise stärker infrage gestellt wird.

Drittes und letztes Argument: Wie ich angedeutet habe, gibt es – abgesehen von der Frage, welche Ämter die Bürgermeister in den Kreistagen wahrnehmen – kaum empirische Untersuchungen. Es gibt keinerlei empirischen Beleg dafür, dass Länder, in denen Bürgermeister Kreistagsmitglieder werden können und es auch in großer Zahl werden, auf der Ebene der Kreispolitik bessere Ergebnisse zeitigen als Nordrhein-Westfalen.

Daher vertreten wir die Meinung, dass diese Gefahren ein Grund dafür sind, nichts zu ändern. Wir waren uns eigentlich einig, dass der Gesetzgeber nur aktiv werden sollte, wenn die Notwendigkeit dazu besteht – Stichwort: Normenflut. Diese Notwendigkeit besteht nicht. Lassen Sie es darum bei dem alten Zustand, wenn Sie Ihre Aussage ernst meinen, dass Sie nicht ständig überflüssige Gesetze produzieren wollen. Werden Sie nicht nur deshalb aktiv, weil Sie etwas ändern wollen und als Landesgesetzgeber auch eine eigene Duftmarke setzen möchten.

Zweiter Punkt: die Sperrklausel. Der politische Wunsch im Landkreistag ist eindeutig. Alle Kreise halten es für wünschenswert, wieder eine Sperrklausel einzuführen – die im Übrigen nicht bei 5 % liegen sollte, sondern bei 2 oder 3 %. Im Vorstand ist diese Frage aber auch verfassungsrechtlich diskutiert worden. Es ist einzugestehen, dass selbst bei der Einführung einer Sperrklausel von nur 2 oder 3 % ein verfassungsrechtliches Risiko besteht. Das liegt auch daran – vielleicht ist das ja politisch gewollt; die alte Landesregierung hat es ja auch nicht gemacht –, dass man im Prinzip nie eine Untersuchung darüber durchgeführt hat, welche negativen Auswirkungen der Wegfall der Sperrklausel auf die Entscheidungsprozesse in den Kommunalvertretungen gehabt hat. Solange ich keine validen empirischen Untersuchungsergebnisse habe, die belegen, dass die Arbeitsfähigkeit nicht nur teilweise, sondern in vielen Kommunalvertretungen schon sehr gravierend beeinträchtigt wird, ist es schwierig, Sperrklauseln auf dem Hintergrund der Verfassungsgerichtsbarkeit zu begründen.

Wir würden es aber natürlich begrüßen – und auch unterstützen –, wenn der Landtag dieses politische Risiko einginge. Denn die jetzt entstandene Situation ist ja durch zwei Faktoren bedingt. Der erste Faktor ist der Wegfall der Sperrklausel. Der zweite Faktor ist der Wechsel von d'Hondt zu Hare/Niemeyer. Man muss wissen, dass der Übergang zu Hare/Niemeyer diesen Trend verstärkt hat, weil er die Möglichkeit von Einzelgruppierungen, das erste Mandat zu gewinnen, im Vergleich zu den großen Gruppierungen stärkt. Das wird jetzt durch die berühmten 0,75 % korrigiert. Diese Korrektur unterstützen wir auch. Vielen kommunalen Gebietskörperschaften hilft sie aber nicht.

Wenn Sie aber schon das verfassungsrechtliche Risiko nicht eingehen, obwohl es eigentlich politisch wünschenswert wäre, eine Sperrklausel von 2 oder 3 % einzuführen, dann sollten Sie wenigstens darauf verzichten, die Einzelmitglieder auch noch in ihren Rechten zu stärken. Wir haben es geschrieben; das werden wir in der nächsten Anhörung im August dieses Jahres erörtern: Diese Kombination passt überhaupt nicht. – Unsere Bitte lautet also: Wenn Sie das eine lassen und keine Sperrklausel einführen, dann lassen Sie bitte wenigstens auch das andere.

Direktor Udo Molsberger (Landschaftsverband Rheinland, Köln): Herr Dr. Kirsch wird für beide Landschaftsverbände sprechen.

Direktor Dr. Wolfgang Kirsch (Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster): Herr Vorsitzender! Die Ihnen schriftlich vorliegende Stellungnahme ist zwischen beiden Landschaftsverbänden inhaltlich abgestimmt und entspricht unserer gemeinsamen Auffassung. Deshalb möchte ich nur auf einen Punkt hinweisen, der mit dem Kommunalwahlgesetz zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelbar etwas zu tun hat.

Die Wahl der Landschaftsversammlung erfolgt mittelbar, und zwar nach den Vorschriften der Landschaftsverbandsordnung, die dem Kommunalwahlgesetz vorgehen. Deshalb sind wir nicht unmittelbar betroffen. Seit 2004 erfolgt die Sitzverteilung in der Landschaftsversammlung aber nach dem System Hare/Niemeyer, während die Sitzverteilung in den Fachausschüssen nach d'Hondt berechnet wird. Nach dem Gesetzentwurf zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz –, das demnächst diskutiert wird, soll bei den Landschaftsverbänden beides nach Hare/Niemeyer erfolgen.

Wenn man hier bei der Wahl der Räte und der Kreistage das Divisorverfahren einführt, sollte man unseres Erachtens überlegen, ob man das gleiche Verfahren nicht auch bei den Landschaftsverbänden einführt, weil es dann eine Übereinstimmung zwischen der Sitzverteilungsberechnung in den Räten und Kreistagen sowie in der Landschaftsversammlung gäbe, was von den Kommunalpolitikern mit Sicherheit leichter nachvollziehbar wäre, als das bei zwei unterschiedlichen Systemen der Fall ist. Wir gehen nicht davon aus, dass eine solche Umstellung im Ergebnis zu wesentlichen Änderungen führen würde. Ein einheitliches Verfahren wäre aber mit Sicherheit sinnvoller.

Wir werden diesen Punkt bei der Anhörung zum Gesetzentwurf zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz – noch einmal vortragen. – Im Übrigen beziehe ich mich auf die Ihnen schriftlich vorliegende Stellungnahme.

Prof. Gerhard Banner (Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Ich möchte ausschließlich zur Wirkung von Kumulieren und Panaschieren bei Kommunalwahlen Stellung nehmen und mich eindeutig dafür aussprechen. Ich tue das in fünf Punkten.

Erster Punkt: Wirkung dieses Wahlverfahrens auf die kommunale Demokratie. In Nordrhein-Westfalen bekommt der Wähler auf den einzelnen Wahlvorschlägen nur den Wahlbezirkskandidaten und die ersten drei Namen der Reserveliste zu sehen. Er soll sozusagen eine Packung ohne vollständige Inhaltsangabe kaufen. Andere würden so weit gehen, „die Katze im Sack“ zu sagen. Die Logik dabei lautet offenbar: Da der Wähler an der Reserveliste sowieso nichts ändern kann, brauchen ihn die Namen der Bewerber auch nicht zu interessieren. Er soll gefälligst eine Liste wählen und über die Kandidaten gar nicht erst lange nachdenken.

Das scheint mir kein selbstbewusster, offener Umgang der Parteien mit dem Wähler zu sein. Der Wähler interessiert sich auf der kommunalen Ebene ohnehin immer weniger für die Parteien – vor allem, wenn er feststellt, dass deren Programme sich kaum unterscheiden –, dafür aber immer mehr für Personen.

Als 2001 in Hessen zum ersten Mal kumuliert und panaschiert werden konnte, haben auf Anhieb 42 % der Wähler und Wählerinnen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Beim Kumulieren und Panaschieren enthält der Stimmzettel das gesamte Kandidatenangebot der Parteien und Wählergruppen. Aus diesem Angebot können die Bürger und Bürgerinnen auswählen, indem sie mehrere Stimmen auf einen Kandidaten konzentrieren oder Stimmen auf Bewerber verschiedener Parteien oder Wählergruppen aufteilen. Das gibt ihnen deutlich mehr Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommunalvertretungen und damit auch auf die kommunalpolitischen Entscheidungen. Bürger Einfluss auf die Politik ist nichts anderes als Demokratie. Die Möglichkeit, den Stimmzettel durch Kumulieren und Panaschieren zu verändern, ist also ein Mehr an Demokratie.

Zweiter Punkt: Wirkung von Kumulieren und Panaschieren auf das Verhalten der Kandidaten und der Mandatsträger. Im Unterschied zu den Bundes- und Landtagswahlen bietet die Kommunalwahl die einmalige Chance, eine wirklich bürgernahe Volksvertretung hervorzubringen. Diese Chance nutzt das NRW-Kommunalwahlrecht nur bei den Wahlbezirkskandidaten. Sie werden im Wahlkampf voll aktiv und machen zusätzlich zum Parteiwahlkampf auch ihren eigenen Wahlkampf, zum Beispiel mit Hausbesuchen.

Für die Kandidaten der Reserveliste ergibt sich aufgrund des Wahlsystems kein besonderer Anreiz, sich voll einzusetzen und aktiv jede Möglichkeit zum Gespräch mit den Bürgern zu suchen. So ist es auch mir als Reservelistenkandidat gelegentlich ergangen, wie ich selbstkritisch einräume. Der Webfehler liegt aber im System.

Völlig anders ist das bei einem Wahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren. Die Aussicht, kumuliert und panaschiert zu werden, motiviert alle Bewerber zu einem aktiven Wahlkampf mit möglichst vielen Bürgerkontakten. Auch nach der Wahl üben die meisten Gewählten ihr Mandat ausgesprochen bürgerzugewandt aus. Natürlich spielen bei der Aufstellung der Listen auch der Bekanntheitsgrad der Kandidaten und ihre Verwurzelung in der Bürgerschaft eine wichtige Rolle. Das personenorientierte Wahlrecht führt des Weiteren zu einer größeren Offenheit der Parteien für Nichtmitglieder.

Punkt drei: Wirkung von Kumulieren und Panaschieren auf die Führung und Leistung der Kommunen. Ein Wahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren gesteht dem Einzelmandatsträger ein persönliches Profil zu und unterwirft ihn nicht einseitig der Fraktionsdisziplin. Vergleichende Untersuchungen zwischen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg zeigen, dass Kumulieren und Panaschieren die parteipolitische Konfrontation mildert. In Baden-Württemberg legen sich die Fraktionen im Vorfeld von Entscheidungen weniger häufig fest. So bleiben sie offen für interfraktionelle Diskussionen, die möglicherweise zu einer Konsenslösung führen. Die Haushaltspläne werden in diesem Land häufiger einstimmig verabschiedet. Auch wechselnde Mehrheiten werden toleriert.

Einem solchen Klima muss auch Nordrhein-Westfalen nahekommen, weil uns sonst ein ganz schlimmes Problem über den Kopf wächst, nämlich das Problem der sogenannten Kohabitations-Bürgermeister, also der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, die im Rat keine strukturelle Mehrheit vorfinden. Sie werden nicht selten von der Mehrheit eingemauert, sodass sie ihre impulsgebende und strategische Aufgabe für die Kommune nicht erfüllen können. Anders ausgedrückt: Die Mehrheit hindert diese Bürgermeister und Bürgermeisterinnen, das Mandat auszuüben, das ihnen die Wähler und Wählerinnen gegeben haben.

In den nächsten Jahren werden wir feststellen, dass die Zahl der Kohabitationsfälle erheblich steigt; denn zum einen schlägt mit der zu erwartenden Entkoppelung der Wahltermine die Parteiorientierung weniger durch, und zum anderen wächst bei den Wählerinnen und Wählern ohnehin die Bereitschaft, bei der Bürgermeisterwahl zunächst auf die Eignung der Person und erst danach auf die Parteizugehörigkeit zu achten. Mit anderen Worten: Unser Kohabitationsproblem wird größer.

Es zeigt sich jetzt – darauf ist auch frühzeitig hingewiesen worden –, dass Direktwahl der Bürgermeister sowie Kumulieren und Panaschieren zwingend zusammengehören. Es war ein Systembruch, das eine ohne das andere einzuführen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass auch die Steuerung der kommunalen Finanzen durch ein Wahlsystem mit Kumulieren und Panaschieren positiv beeinflusst wird. Von der politischen Dynamik her lässt sich dieser Effekt plausibel erklären. Inzwischen ist auch eine erste finanzwissenschaftliche Forschungsarbeit zu dem Ergebnis gekommen, dass ein Wahlsystem mit Kumulieren und Panaschieren die Pro-Kopf-Ausgaben einer Gemeinde im Vergleich zu einem System ohne Kumulieren und Panaschieren signifikant verringert. Man darf auf weitere Arbeiten dieser Art gespannt sein.

Vierter Punkt: Ist Kumulieren und Panaschieren zu schwierig für die Wählerinnen und Wähler, wie gelegentlich behauptet wird? Ein stärker personenorientiertes Wahlsystem bedarf einer gewissen Gewöhnung. In Süddeutschland liegen die ungültigen Stimmen allerdings seit Jahrzehnten konstant zwischen 2 und 3 %, wenn man einmal von dem komplizierenden Zusatz der unechten Teilortwahl in Baden-Württemberg absieht. In der Stadt München waren es bei der letzten Kommunalwahl im Jahr 2002 2,3 %. Hingegen lag Nordrhein-Westfalen mit seinem einfacheren Wahlrecht im Jahr 2004 bei 2,1 % ungültigen Stimmen. Das heißt: Der Anteil der ungültigen Stimmen bleibt auch beim Kumulieren und Panaschieren im normalen Bereich.

Im Übrigen wird ja, was in der Diskussion gelegentlich unter den Tisch fällt, niemand zum Kumulieren und Panaschieren gezwungen. Wähler oder Wählerinnen, die ihre Stimmzettel nicht verändern wollen, können wählen wie bisher.

Fünfter und letzter Punkt: Ist Kumulieren und Panaschieren ungeeignet für große Kommunen, wie ebenfalls häufig behauptet wird? Stimmt dies, könnte der Gesetzgeber dieses System ja zunächst einmal für die kleinen und mittleren Kommunen einführen. Ich komme jetzt aber auf die großen Kommunen zu sprechen. Große Städte gibt es auch in den Bundesländern, die bereits Kumulieren und Panaschieren eingeführt haben. Es funktioniert auch dort anstandslos.

Richtig ist, dass von Kumulieren und Panaschieren umso mehr Gebrauch gemacht wird, je kleiner die Kommune und je größer demzufolge der Bekanntheitsgrad der Bewerber ist. Umgekehrt gilt: Je größer die Kommune, desto stärker die Parteiorientierung. Aber selbst in der Landeshauptstadt Stuttgart mit ihren 600.000 Einwohnern kreuzt nur die Hälfte der Wähler und Wählerinnen eine Liste an; die übrigen 50 % machen vom Kumulieren und Panaschieren Gebrauch. Und in München mit 1,3 Millionen Einwohnern kumulieren und panaschieren regelmäßig zwischen 60 und 70 % der Wähler.

Von einer Überforderung der Wähler und einer Unbrauchbarkeit dieses Wahlsystems für Großstädte kann also wirklich keine Rede sein. Der Chef des Wahlamts der Stadt München hat mir noch gestern am Telefon wörtlich gesagt: Die Wähler sind nicht dumm.

In den Augen der Wähler und Wählerinnen ist das Wahlsystem mit Kumulieren und Panaschieren das demokratische Wahlsystem schlechthin. Daher denkt keine Partei auch nur entfernt daran, es abzuschaffen. Auch in Nordrhein-Westfalen wird es sich – das ist meine Überzeugung – aus demselben Grund wie die Direktwahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen sowie der Landrätinnen und Landräte früher oder später durchsetzen, weil die Bürger und Bürgerinnen dieses Mehr an Demokratie wollen. Res certa, dies incertus.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Herr Vorsitzender! Meine schriftliche Stellungnahme liegt Ihnen vor. Ich will das darin Ausgeführte nicht wiederholen, sondern es ergänzen und an zwei Stellen auch pointieren.

Erster Punkt: eine Ergänzung. Ich bin von einem Doktoranden darauf aufmerksam gemacht worden, dass das Zusatzmandat für die Partei mit der absoluten Stimmenmehrheit für die Bezirksvertretung nicht vorgesehen ist. Der Doktorand meinte, das sei sachlich nicht gerechtfertigt. Ich habe nachgedacht. Die Gründe, die mir potenziell eingefallen sind, die man dafür anführen könnte, rechtfertigen dies unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten in der Tat nicht. Vielleicht gibt es ja solche Gründe, und sie fallen mir nur nicht ein. Dann sollten sie aber noch genannt werden.

Zweiter Punkt: Die Debatte über diese Novellierung wird nicht dadurch erleichtert, dass die Beratung des Kommunalwahlgesetzes von der Beratung des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung – GO-Reformgesetz – getrennt ist. Dafür wird es gute Gründe geben – wahrscheinlich auch Gründe, die man respektiert. Man muss allerdings sehen, dass die Dinge sich in Teilbereichen nicht nur berühren, sondern überlappen. Dies macht an dem einen oder anderen Punkt ein Ausgreifen notwendig. Das haben Sie auch an meiner schriftlichen Stellungnahme gesehen.

Dritter Punkt: Wenn es um das Wahlrecht geht, sind wir in einer ähnlichen Situation wie bei der Diskussion über die Finanzierung von Parteien oder Fraktionen. Dann sind wir nämlich an der Stelle, dass die Politik über ihre eigenen Spielregeln bestimmt. Es geht nicht anders. Das ist eine Last, die die Politik auch tragen muss. Das birgt aber natürlich auch immer eine Gefahr. Umso wichtiger ist beispielsweise, dass wir heute eine öffentliche Anhörung dazu durchführen. Umso wichtiger ist auch, dass wir auf die eine oder andere Frage hinweisen, die sich in diesem Zusammenhang stellt.

Ganz sicher ist das Verfassungsrecht eine Grenze. Es sollte aber nicht die einzige Grenze sein. Man sollte auch Grenzen einhalten, die man als Grenzen politischer Fairness, politischer Hygiene oder vielleicht auch nur politischer Klugheit bezeichnen könnte. In diesem Zusammenhang will ich zwei Punkte nennen.

Das Erste ist die geplante Aufhebung der Inkompatibilität in Bezug auf die Schulaufsichtsbeamten. In diesem Zusammenhang geht es zum einen um die verfassungsrecht-

liche Frage. Dazu habe ich Stellung genommen. Ich sehe auch immer noch nicht, wie man diese Regelung im Vergleich zu den Polizeibeamten rechtfertigen soll. Ist der Unterschied wirklich so groß, dass er das trägt? Zum anderen ist die Frage zu stellen, was eigentlich hinter diesem Vorschlag steht. Es handelt sich ja um eine nicht allzu große Gesamtzahl von Betroffenen, von denen erfahrungsgemäß die überwiegende Zahl auch nicht politisch aktiv ist. Obendrein soll diese Zahl in absehbarer Zeit herabgesetzt werden, wenn ich die aktuelle Diskussion über die Schulaufsicht richtig verstehe. Irgendwie keimt in einem beim Lesen dieser Regelung der Verdacht auf, dass es um bestimmte Personen geht. Ich halte das nicht für glücklich. Man sollte einmal darüber nachdenken, ob das wirklich sein muss.

Das Zweite ist der Verzicht auf den Stichentscheid. Verfassungsrechtlich halte ich das für ganz unproblematisch. Es sprechen auch gute Gründe dafür und dagegen. Stellen wir uns aber einmal einen Fall vor, der vielleicht nicht ganz absurd ist. In einem östlichen Bundesland entsteht aufgrund von aufgetretenen Entwicklungen Bedarf an Ministern. Der Oberbürgermeister der Stadt Köln wird gebeten, einzuspringen. Dann käme es in Köln zu einem Ein-Themen-Wahlkampf, und mit 31 oder 32 % würde der pro-Köln-Kandidat gewählt. – Halten Sie das aus? Nur wenn Sie diese Frage bejahen können, ist das Ganze kein Problem.

Vierter Punkt: der Rekrutierung kommunalpolitischen Nachwuchses. Dieser Punkt taucht als Problem im Fragenkatalog der SPD auf. Er taucht als Problem im Fragenkatalog der Grünen auf. Er taucht auch in den Begründungen des Regierungsentwurfs als Gedanke auf. Ich weiß aus vielen Gesprächen, dass dies für alle Parteien ein Problem ist.

Die eine Möglichkeit besteht sicher darin, das Mandat attraktiver zu machen. Das ginge möglicherweise – ich habe dazu auch etwas geschrieben; Herr Banner hat dazu auch gerade noch etwas gesagt – durch eine Änderung des Wahlrechts. Ich sehe im Moment aber nicht, dass das politisch umsetzbar wäre oder gemacht würde.

Die andere Möglichkeit ist natürlich, dass man den Bedarf herabsetzt. Ich habe nachgelesen, wie es denn in der Vergangenheit gewesen ist. Die heutige Mitgliederzahl haben wir – abgesehen von der bescheidenen Änderung bei der Einführung der neuen Kommunalverfassung im Jahr 1993 – seit 1975. Damals ist diese Zahl mit Rücksicht auf die kommunale Gebietsreform deutlich erhöht worden. Vorher war sie auch schon einmal für die Kommunalwahl 1969 erhöht worden. Bis dahin hatte eine Stadt mit 35.000 Einwohnern 15 Ratsmitglieder – heute 44. Eine kreisfreie Stadt mit 180.000 Einwohnern hatte früher 27 Ratsmitglieder – heute 58. Bei einer Stadt mit 600.000 Einwohnern waren es damals 36; heute sind es 82.

Die Probleme, mit denen die Kommunalpolitik es zu tun hat, waren in den 50er-Jahren, über die wir hier sprechen, und den 60er-Jahren nicht unbedingt kleiner als heute. Ich bin weit davon entfernt, anzunehmen, damals sei alles gut gewesen. Ich glaube allerdings nicht, dass das, was damals schlechter war, deshalb schlechter war, weil die Anzahl der Ratsmitglieder kleiner war. Es mag Gründe für große Räte und Kreistage geben. Ganz sicher geriete die kommunale Selbstverwaltung aber nicht in Gefahr, wenn die Vertretungen wieder kleiner würden. Die Funktionsfähigkeit und das Ansehen der

Selbstverwaltung stehen und fallen nicht mit der Zahl der Vertreter, sondern mit der Qualität der Arbeit. Da kann weniger durchaus mehr sein.

Vorsitzender Edgar Moron: Zu der Terminwahl darf ich nur Folgendes bemerken: Wir haben eine ganze Reihe von Anhörungen durchzuführen. Allein aufgrund der Schwierigkeiten, entsprechende Termine zu finden, hat sich ein zeitliches Auseinanderziehen der heutigen Anhörung zum Kommunalwahlrecht und der beiden Anhörungen zur wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen – sprich: zu § 107 GO und den anderen Änderungen der Gemeindeordnung – ergeben, die wir am 14. und 15. August dieses Jahres durchführen. Ansonsten hätten wir es gerne zusammengefasst.

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Institut für Öffentliches Recht und Politik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Vorredner haben schon darauf hingewiesen, dass die verfassungsrechtliche Brisanz der hier vorgesehenen Änderungen eher gering ist. An dem einen oder anderen Punkt könnte man daran denken, den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz ins Spiel zu bringen. Sehr viele Punkte sind aber durch die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte dahin gehend geklärt, dass der Gesetzgeber in diesen Fragen des Wahlrechts einen relativ weiten Spielraum hat. Deshalb sind viele der Dinge, die ich niedergelegt habe und auf die ich hier in einem kurzen Abstract eingehen werde, Fragen der politischen Bewertung.

Im Hinblick auf die Stärkung der Gleichheit der Wahl sind eine Reihe der vorgeschlagenen Änderungen sehr positiv zu bewerten.

Die Herabsetzung der Abweichungsgrenze von $33\frac{1}{3}$ auf 25 % begrüße ich – obwohl man sich fragen kann, warum hier nicht gleich eine Herabsetzung auf 20 % wie im Landeswahlgesetz vorgenommen worden ist. Dass ein Wohngebiet unter diesen Gesichtspunkten in verschiedene Wahlkabinen geht, vermag für mich gegenüber der Verzerrung der Erfolgswertgleichheit durch große Abweichungen der Wahlkreise kein so schwer wiegendes Argument zu sein.

Positiv ist auch die Herabsetzung des Sesshaftigkeitserfordernisses von drei Monaten auf 15 Tage vor der Wahl.

Grundsätzlich finde ich auch die Beschränkung der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat auf die sogenannte funktionale Inkompatibilität richtig.

Ebenfalls schon erwähnt worden ist die Ersetzung des Systems Hare/Niemeyer durch das Divisorverfahren mit Standardrundung nach St. Laguë/Schepers. Diese Änderung ist in der Tat positiv zu werten. Der große Spezialist auf diesem Gebiet, der dazu mehrfach publiziert hat und der auch im Bereich des Verfassungsrechts sehr zustimmend aufgenommen worden ist, schreibt:

Nur diese Methode garantiert bei jeder Anwendung eine erfolgswertoptimale Mandatzuteilung in dem Sinn, dass die Erfolgswertunterschiede zweier beliebiger Wählerstimmen so klein werden, wie es nur geht. Damit wird dem vom strengen Gleichheitssatz geforderten Nichtvorliegen vermeidbarer Ungleichheit so weit wie möglich Rechnung getragen.

Bei diesem System wäre es auch möglich, Überhang- und Ausgleichsmandate zu vermeiden. Das wird sogar als ein großer Vorteil des Divisorverfahrens angesehen. Diesen Vorteil nutzt der Regierungsentwurf nicht, obwohl es auch Vorschläge dazu gibt, wie man die Verbindung von Persönlichkeitswahl und Verhältniswahl bei diesem Zuteilungsverfahren wahren kann und gleichzeitig Überhangmandate vermeidet. Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme näher dargelegt.

Die Ungleichbehandlung zwischen Bezirksvertretung und Gemeinderat ist nicht nur beim Zusatzmandat, wie Herr Oebbecke schon gesagt hat, sondern auch bei der Sitzverteilung in den Bezirksvertretungen gegeben. Die 0,75-Regelung soll nämlich auch dort nicht gelten. Was Herr Oebbecke dazu gesagt hat, hat mich überzeugt. Das würde meines Erachtens auch für diesen Problempunkt gelten.

Bei dem Zusatzmandat ist ebenfalls unumstritten, dass es sich dabei um eine politische Option des Gesetzgebers handelt, die sich nicht an verfassungsrechtlichen Schranken bricht. Allerdings möchte ich auf eine gewisse Inkonsequenz hinweisen. Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass Zählgemeinschaften – so nennt man das im Zusammenhang mit dem Zusatzmandat – nicht zählen dürfen. Das ist hier auch nicht vorgesehen. Allerdings ist das bei der Stichwahlregelung vorgesehen. Darin liegt eine gewisse Problematik.

Vor allen Dingen besteht ein Problem in Bezug auf die Änderungen, die 1994 im Gemeinderecht Nordrhein-Westfalens vorgenommen worden sind, als man eine gerade Zahl von Vertretern in den Gemeinderäten vorgesehen hat, und zwar im Hinblick darauf, dass dann der direkt gewählte Bürgermeister die entscheidende Stimme hat. Dieses Konstrukt der Gemeindeordnung von 1994 wird durch dieses Zusatzmandat wieder zurückgenommen; denn das eigentlich beabsichtigte Ziel der Mehrheitsbildung bei einer geraden Anzahl von Gemeinderatsmitgliedern ansonsten möglichen Pattsituationen wird dadurch konterkariert. Das sehe ich als problematisch an.

In Bezug auf die Abschaffung der Stichwahl gibt es das demokratietheoretische Gegenargument, dass dies dazu führen kann – insbesondere dadurch, dass gemeinsame Wahlvorschläge vorgesehen sind –, dass nicht der Wähler das letzte Wort hat, sondern der weitgehenden Absprache der Parteien Tür und Tor geöffnet wird. Dann liegt das letzte Wort nicht bei den Bürgern, wie es sein sollte. Vielmehr entscheiden letztendlich die geschickten Zusammenstellungen entsprechender Wahlvorschläge, die nicht von den Bürgern ausgehandelt werden, sondern von Parteien.

Das große Loblied auf die Einführung des Kumulierens und Panaschierens ist hier schon gesungen worden – eine panegyrische Darstellung, der ich mich aber im Wesentlichen anschließen möchte. Die genannten demokratietheoretischen Gründe sind vielfach belegt und liegen auf der Hand. Ich habe bei meiner ersten Wahl in Baden-Württemberg kumuliert und panaschiert. Ich fand das toll. Das war Anfang der 60er-Jahre. Seit Jahrzehnten funktioniert das bestens. Ich weiß gar nicht, warum man sich so dagegen sträubt.

Prof. Dr. Rüdiger Robert (Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Als Letzter vom Münsteraner Tisch darf ich zu vier Punkten Stellung nehmen.

Punkt eins: die Abschaffung der Stichwahl bei der Wahl der Bürgermeister und Landräte. Diesen Punkt kann man nur im Zusammenhang mit der geplanten Verlängerung der Amtszeit von Bürgermeistern und Landräten vernünftig besprechen; denn die Entkoppelung von Wahlen zu den Stadträten und Kreistagen hätte bei unverändertem Wahlmodus für Bürgermeister und Landräte zu einem zusätzlichen Wahlgang geführt. Ich gehe davon aus, dass hier die Erkenntnis vorliegt, dass zusätzliche Wahlgänge nicht unbedingt zu mehr Partizipation führen, und dass man deshalb einen Wahlgang einstampfen wollte. Dabei hat man sich für die Stichwahl entschieden. Ob das nun klug ist oder nicht – mein Urteil dazu ist jedenfalls negativ. Ich will auch versuchen, das kurz zu begründen.

Das bisherige Wahlverfahren gab auch Parteien und kleineren Gruppierungen die Möglichkeit, Einzelpersonlichkeit in den Vordergrund zu stellen und diese einer Wahlbevölkerung zu präsentieren. Ich halte das für ein genuines demokratisches Recht. Die neue Regelung mit nur einem Wahlgang wird dazu führen, dass man von vornherein wesentlich stärker auf Koalitionen angewiesen ist. Diese Koalitionen – gerade auch das Zustandekommen dieser Koalitionen – werden der Öffentlichkeit nicht immer nachvollziehbar präsentiert.

Eine Ihrer Fragen zielte auch darauf ab, inwieweit sich die Mehrheiten zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang verändern. Es gibt eine Unterlage, die zeigt, dass sie sich in 35 Gemeinden und Kreisen bei der Kommunalwahl 2004 vom ersten zum zweiten Wahlgang verändert haben. Diese Veränderungen werden Sie jetzt nicht mehr haben. Sie werden sofort die Modalitäten des zweiten Wahlganges mit weniger Transparenz haben. Ich halte das für wenig vernünftig. Es stärkt aus meiner Sicht allerdings potenziell die größeren Gruppierungen – sprich: die beiden großen Parteien des Landtages.

Zur Entkoppelung und der Wahl des Bürgermeisters und der Landräte bezogen auf die Stichwahl möchte ich auch Folgendes sagen: Ich bin felsenfest davon überzeugt, dass diese Entkoppelung dazu führen wird, dass die Wahlbeteiligung absinken wird. Ein Auseinanderziehen der Wahlen zum Stadtrat und der Wahlen zum Bürgermeister bei gleichbleibender Bedeutung dieser Wahlen ist für die Bürger schwer nachvollziehbar. Es wird jedenfalls kein Anreiz sein, zur Wahlurne zu gehen. Sie werden erleben, dass bei beiden Wahlen die Wahlbeteiligung niedrig ist. Sie werden auch erleben, dass die Wahlbeteiligung in Bezug auf die Kreistage, die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städten, also den ehrenamtlichen Bereich, möglicherweise noch geringer ausfällt als bei den Bürgermeisterwahlen, und zwar angesichts der Personalisierungstendenzen in der Politik. Ich warne also davor.

Wenn man das Ganze aber tut, gebe ich zu bedenken, ob es nicht richtig sein könnte, die Erfolgskriterien für die Wahl zum Bürgermeisteramt oder zum Landratsamt gleich zu gestalten, nämlich einen Mindest-Vomhundertsatz positiver Stimmen oder aber eine Mindestwahlbeteiligung zur Voraussetzung zu machen – ganz egal, ob man einen Bewerber oder zwei Bewerber hat.

Punkt zwei: rechnerischer Mindestsitzanteil von 0,75 %. Dieser Prozentsatz bewegt sich unterhalb der verfassungsmäßigen Grenze, ist also nicht problematisch; so würde ich das zunächst einmal sagen. Diesbezüglich besteht kein Hindernis. Allerdings ist die Wirkung dieser Klausel bei großen Gemeinden und kleinen Gemeinden unterschiedlich. An dieser Stelle könnte eventuell ein rechtliches Problem liegen. Dafür bin ich aber nicht zuständig. Gleichwohl wäre es eine Überlegung wert, ob man dann, wenn man so etwas vorsieht, nicht ernsthaft eine Sperrklausel – beispielsweise von 2 %; dieser Wert ist ja in der Diskussion – diskutiert, sodass große und kleine Gemeinden dann in gleichem Maße berücksichtigt werden.

Die Einführung eines Zusatzmandates halte ich für vernünftig. Allerdings habe ich das, was Herr Pieroth ausgeführt hat, nicht bedacht. Der Landtag sollte auf jeden Fall das Argument von Herrn Pieroth überdenken. Wenn der Bürgermeister im Rahmen eines Stichentscheides gewählt wird, hilft ihm unter Umständen auch die absolute Mehrheit einer Fraktion nichts, wenn es sich um eine Fraktion handelt, der der Bürgermeister nicht angehört. Dann habe ich ein Riesenproblem. Das müsste man sicherlich noch einmal nachjustieren.

Punkt drei: Reduzierung der Höchstabweichungsgrenze von $33\frac{1}{3}$ auf 25 %. Dem Grundsatz nach ist das vernünftig. In der Begründung zum Regierungsentwurf wird pauschal auf die Schwierigkeiten der Raumbezugsgrößen hingewiesen; deshalb habe man sich nicht für 20, sondern für 25 % entschieden. Das scheint mir ein willkürlich gegriffenes Kriterium zu sein.

Wenn man von der Wahlgleichheit spricht, müsste übrigens eigentlich die Zahl der Stimmberechtigten und nicht die Einwohnerzahl als Kriterium genommen werden. Schließlich haben wir in Nordrhein-Westfalen in den Wahlbezirken sehr unterschiedliche Anteile von Nicht-EU-Bürgern. Die vorgesehene Regelung würde daher zu einer erheblichen Verzerrung führen. Ich plädiere also dafür, noch einmal zu prüfen, ob es nicht möglich ist, anstelle des Kriteriums Einwohnerzahl die Zahl der Wählerinnen und Wähler zu nehmen, auch wenn das in der Praxis organisatorische Schwierigkeiten macht.

Punkt vier: Inkompatibilitätsregelung. Ich halte es für richtig, die Inkompatibilitätsregelung nicht mehr so streng zu fassen wie bisher. Meines Erachtens ist es richtig, bei den Aufsichtsbehörden so wie hier vorgeschlagen zu verfahren. Allerdings meine ich, dass das bei den Zweckverbänden nicht vernünftig ist. Nehmen Sie einmal das Beispiel eines VHS-Zweckverbandes, dessen Leiter Mitglied des Rates ist. Man kann natürlich sagen, dann könne man mit der Vorschrift des § 31 GO arbeiten.

Die Einflussnahmen erfolgen aber zentral in den Fraktionen und nicht in den Räten. Dort kann man diese Einflussnahmen nicht sehen. Was die Einflussnahme von Personen angeht, die unter Umständen befangen sind, verhalten sich die Fraktionen – jedenfalls nach meiner persönlichen Erfahrung – anders, als es in den offiziellen Ratssitzungen deutlich wird. Dies sollte man stark berücksichtigen.

Letzte Bemerkung: Gemeindebediensteten – sprich: Bürgermeistern – die Mitgliedschaft im Kreistag zu ermöglichen, halte ich nicht für vernünftig. In Nordrhein-Westfalen könnte man zwar einen Analogieschluss zu den beiden Landschaftsverbänden ziehen. Dort sind Landräte und Bürgermeister ja gleichzeitig Mitglieder der Landschaftsver-

sammlungen. Ich denke aber, dass die Konstruktion und der Zweck der Landschaftsverbände doch etwas anders zu interpretieren sind als die Konstruktion und der Zweck der Kreistage.

Ich warne auch davor, das Ehrenamt dadurch auszuhöhlen, dass man immer mehr Hauptgemeindebeamte neben die Ehrenamtlichen setzt; denn das Ehrenamt ist extrem zeitaufwendig. Der Hauptgemeindebeamte fährt gegebenenfalls – was ich ihm herzlich gönne – schon im Dienstwagen zu den Sitzungen und bekommt die Akten von seiner Verwaltung vorsortiert. Im Ergebnis kommen sich die Ehrenamtlichen unter Umständen überflüssig vor. Ich halte das nicht für vernünftig. Hier sollte man auf den Bereich des Ehrenamtes Rücksicht nehmen. Darauf ist ein solches Mandat letztlich auch angelegt. Es ist nicht auf Hauptberuflichkeit angelegt.

Deswegen spreche ich mich – im Gegensatz zum Vertreter des Städte- und Gemeindebundes – mit Nachdruck dafür aus, die Inkompatibilitätsvorschrift in diesem Punkt so zu belassen, wie sie ist.

Hubert Harfst (Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover): Herr Vorsitzender! Ich muss zunächst die Angaben im Tableau korrigieren. Ich bin nicht Landeswahlleiter von Niedersachsen, sondern Wahlleiter in der Landeshauptstadt Hannover. Als Leiter des Wahlamtes der Landeshauptstadt Hannover bin ich wohl Einziger in diesem Kreis, der schon Wahlen verantwortlich durchgeführt hat, und zwar von Anfang bis Ende – und das seit 22 Jahren. Deswegen möchte ich auch einige praktische Hinweise geben.

Erstens: Wahlbereichseinteilung und Grenze. Das Ganze ist zwar schön. Das Verfassungsgericht hat dazu auch eindeutige Worte gesagt. Sie müssen an dieser Stelle aber immer die Praxis bedenken. Die Wahlbereichseinteilung in der Landeshauptstadt Hannover hat mich gefühlte 30 Jahre meines Lebens gekostet. Das Problem ist, dass Sie gebildete Stadtteile bzw. Stadtbezirke, historisch gewachsene Ortsvereine bzw. Stadtverbände der Parteien und Ähnliches zusammenbringen müssen. Dies muss eigentlich übereingebracht werden, und das funktioniert meistens nicht. Sie haben erhebliche Probleme – zum Beispiel mit der Folge, dass in Hannover einige Ortsverbände von Parteien nie ein Mandat bekommen. Weil deren Mitglieder bei den Vorabstimmungen zu drei Wahlbereichsversammlungen gehen, haben sie nie die Mehrheit; denn sie sind immer aufgeteilt. Im Übrigen kann man auch nicht von Stadtteilverbundenheit bzw. Bezirksverbundenheit sprechen und dann Wahlbezirke quer durch diese Stadtteile und Bezirke legen. Das trägt nicht dazu bei, diese Verbundenheit zu stärken. Deswegen sollte man bei der Wahlbereichseinteilung, bei der Abgrenzung und bei der Sperrgrenze möglichst weit nach oben gehen – so weit, wie es das Verfassungsgericht zulässt.

Zweitens: Mindestsitzanteil. Es ist wie bei der Steuer: Sie haben den Spitzensatz, und Sie haben den Durchschnittssatz. – Schauen wir uns einmal die durchschnittliche Stimmzahl an, die für einen Sitz erforderlich ist. Bei der Sperrgrenze von 0,7 müsste ich 750 Stimmen haben, um einen Sitz zu bekommen. Eine Partei, die den elften Sitz bekommt, muss mindestens 10.500 Stimmen haben. Das sind im Durchschnitt rund 960 Stimmen pro Sitz. Wir haben hier also eine erhebliche Ungleichheit der Sitzwirkung einer Stimme bzw. von 1.000 oder 100 Stimmen – je nachdem, wie man rechnet. Diesen unterschiedlichen Aufwand, um einen Sitz zu bekommen, sollte man berücksichti-

gen. Wenn man eine geringere Sperrgrenze von 0,5 festlegt, bräuchte ich für einen Sitz übrigens nur 500 Stimmen, während für den elften Sitz fast 1.000 Stimmen erforderlich wären.

Drittens: Stichwahl. Stichwahlen sind nicht beliebt. Das weiß ich. Die Wahlhelfer sind auch kaum zu bekommen. Es ist also nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine Motivationsfrage, die ganze Wahlorganisation noch einmal für eine Stichwahl aufzubauen. Die Wahlbeteiligung ist auch niedrig. Allerdings habe ich in meiner Stellungnahme einige Beispiele aufgeführt, bei denen in Niedersachsen Mehrheiten in der Stichwahl teilweise erheblich gekippt sind. Von daher halte ich die Stichwahl für notwendig. Sie lässt sich auch organisatorisch durchführen.

Viertens: eine ganz kleine Anmerkung, nur für die Spezialisten. Ich würde es sehr begrüßen, wenn endlich ein Land dazu überginge, die Dreimonatsfrist zu kippen. Derzeit ist es einem Bürger in Hannover nicht zu erklären – und im Ruhrgebiet wahrscheinlich auch nicht –, warum er dann, wenn er auf die andere Straßenseite zieht – von Essen nach Gelsenkirchen oder von Herne nach Bochum –, drei Monate warten muss, bis er in der neuen Gemeinde wählen darf. Das gilt im Übrigen auch für die Bezirkswahlen. Bei den Bezirkswahlen ist es besonders unverständlich, dass ein Bürger bei einem Umzug in einen anderen Stadtbezirk drei Monate kein Wahlrecht hat. Wir haben inzwischen die technische Möglichkeit, das durch einen elektronischen Melderegisterabgleich taggenau hinzukriegen. Bei entsprechender Disziplin der Meldebehörden ist das wohl möglich.

Im Zusammenhang mit dem Melderegister fällt mir gerade noch folgender Punkt ein: Wer vorschlägt, sich bei der Einteilung der Wahlbezirke auf die Wählerinnen und Wähler zu beziehen, muss auch sagen, welche Wählerinnen und Wähler er nehmen will. Die Wählerinnen und Wähler und auch die Wahlberechtigten kenne ich zehn Monate vor der Wahl natürlich nicht. Daher muss ich eine andere Zahl finden. Man müsste also in das Gesetz schreiben: die aus dem Melderegister entnommenen Einwohner über 18 Jahre mit deutscher und EU-Staatsangehörigkeit. – Ob das in allen Gemeinden gelingt, weiß ich nicht. Das ist ein technisches Problem. Da müsste man die Praktiker fragen. In den Großstädten wird das funktionieren. Ob ein Landrat das für seine Kreisgemeinden richtig und vergleichbar zusammenbekommt, wenn er auch noch die Hauptwohnbevölkerung und Ähnliches haben will, halte ich aber für sehr zweifelhaft.

Fünftens: Wahlrecht. In Niedersachsen gibt es das Dreistimmenwahlrecht, das auf ausdrückliche Empfehlung einer im Jahr 1996 vom Landtag eingesetzten Wahlrechtskommission aber eine Listenkomponente beinhaltet. Diese Kommission hat eindeutig gesagt, dass es den Parteien möglich sein muss, junge und sonstige aufstrebende Parteimitglieder auch aussichtsreich zu positionieren. Diese Listenkomponente schlägt durch. In Niedersachsen werden etwa 66 % aller Stimmen auf die Liste gegeben. Weitere 12 % aller Stimmen fallen auf den ersten Kandidaten. Wir haben also praktisch eine Listenwahl. Im Ergebnis sind auch 48 der 64 Mandate in der Landeshauptstadt Listenmandate. Übrigens werden auch in Baden-Württemberg zwischen 40 und 50 % der Stimmzettel unverändert abgegeben.

Die Aussage, der Anteil der Fehlstimmen sei gering und liege nur bei einer bis drei Stimmen, ist natürlich nicht richtig. So weiß ich, dass der Stuttgarter 60 Stimmen hat, im Durchschnitt aber nur 55 Stimmen abgibt. Das bedeutet, dass zusätzlich zu den Nichtwählern weitere fast 10 % der Stimmen verschenkt werden, weil die Bürger das Wahlrecht nicht packen und entweder nur ein Kreuz machen oder nicht bis 60 zählen. Auch in Hannover ist das so. In einigen Wahlkreisen finden wir auf 100 abgegebenen Stimmzetteln nur 280, 284 oder 285 Stimmen – statt der erwarteten 300. Das bedeutet, dass 100 Wählerinnen und Wähler 15 Stimmen verschenken – bei nur drei Stimmmöglichkeiten. Das ist eine erhebliche Zahl.

An dieser Stelle muss man natürlich auch die Technik sehen. Wenn ich einem Wähler drei solcher Stimmzettel gebe – ich halte hier einmal die Stimmzettel aus Hannover hoch; hinzu kommen zwei weitere Stimmzettel für die Direktwahl, die ich jetzt nicht mitgebracht habe –, ist er doch erst einmal erschreckt und kann auch nicht direkt nach bestimmten Kandidaten suchen. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass er dann gleich die Partei ankreuzt.

Hinzu kommt, dass wir in Niedersachsen diese Stimmzettel noch in der Nacht auszählen – mit der Folge, dass erschöpfte ehrenamtliche Wahlvorstände sie teilweise bis 4 Uhr nachts auswerten müssen.

In Baden-Württemberg und Hessen geschieht das zwar erst am nächsten Tag. Dort stellt sich aber die Frage, ob es demokratisch ist, wenn sich drei „Bürokraten“ – in der Regel sind es ja drei städtische Mitarbeiter – an einen Computer setzen und diese Stimmzettel eingeben. Hinterher findet zwar noch eine Abstimmung statt, und der Wahlvorstand tritt noch einmal zusammen. Das ehrenamtliche Element bleibt aber mehr oder weniger außen vor. Das Ganze ist eigentlich auch nicht mehr das, was man sonst unter Wahlen versteht – nämlich dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Wahlen selber organisieren und die Stimmen auch selber auszählen.

Die restlichen kleinen Punkte, die ich jetzt nicht angesprochen habe, entnehmen Sie bitte meiner schriftlichen Stellungnahme.

Landrat Frithjof Kühn (Rhein-Sieg-Kreis): Als Landrat habe ich noch keine Hauptwohnsitze ausgezählt; dazu bin ich noch nicht gekommen, Herr Kollege. – Ich möchte nur einen Punkt aus rein praktischer Sicht ansprechen, und zwar die Frage der Sperrklausel, die seit 1999 weggefallen ist – wahrscheinlich aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichtshofes. Dieser Wegfall hat dazu geführt, dass in den Kreistagen und Räten – auch wegen geringer Wahlbeteiligung – die Zahl von Einzelabgeordneten, die extremistischen Parteien und Gruppierungen angehören, erheblich zugenommen hat.

So ist es auch bei uns im Rhein-Sieg-Kreis. Wir haben bereits in zwei an das Land gerichteten Kreistagsresolutionen die Landesregierung gebeten, hier eine Änderung herbeizuführen. In der vergangenen Wahlperiode war das leider vergeblich. In dieser Wahlperiode habe ich mich aufgrund dieser Beschlüsse des Kreistages bereits einmal an den Innenminister gewandt. Darauf habe ich leider auch noch keine Resonanz bekommen.

In der Wahlperiode von 1999 bis 2004 ist die Sache noch relativ gut ausgegangen. Wir hatten einen NPD-Abgeordneten. Dabei handelte es sich um einen jüngeren Mann, der aber nichts sagte und sich nicht beteiligte. Er stand unter der Aufsicht einer Art Führungsoffizier und hat nur ein einziges Mal im Kreistag an einer Abstimmung teilgenommen. Als es darum ging, einen Freundschaftsvertrag mit einem polnischen Kreis in Niederschlesien zu schließen, hat er nämlich dagegen gestimmt.

In der jetzigen Wahlperiode ist es allerdings etwas problematischer geworden. Wir haben jetzt einen NPD-Abgeordneten im mittleren Alter, der sich auch erheblich beteiligt, einen Vertreter der rechtsextremen Gruppierung „Ab jetzt ... Bündnis für Deutschland“ und einen – inzwischen parteilosen – PDS-Abgeordneten.

Diese drei Abgeordneten versuchten zunächst, sich zu einer sogenannten technischen Fraktion zusammenzuschließen – eindeutig mit dem Ziel, die entsprechenden Fraktionszuwendungen zu erhalten. Ich habe diese Fraktion abgelehnt und war überrascht und erfreut, dass sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Oberverwaltungsgericht meine Entscheidung bestätigt haben. Das war aber eine reine Glückssache; denn die drei Herren hätten ohne Probleme eine gemeinsame inhaltliche Ausrichtung darstellen können. Wie Sie wissen, lehnen PDS und NPD gemeinsam die Hartz-IV-Gesetze ab. Wenn sie das in ihre Satzung geschrieben hätten, hätte ich keine Chance gehabt, diese Fraktion abzulehnen.

Diese drei Abgeordneten schöpfen die Kreisordnung, die Hauptsatzung und die Geschäftsordnung sowie die darin eingeräumten Rechte intensiv – um nicht zu sagen: exzessiv und missbräuchlich – aus. Das zeigte sich gleich zu Beginn bei der Konstituierung des Kreistages und den Wahlen der Ausschüsse und sonstigen Gremien. Sie haben bei jeder Wahl geheime Wahl beantragt. Diesen Anträgen muss auch stattgegeben werden. Wir hätten bis zu 50 geheime Wahlvorgänge vornehmen müssen, wenn ich nicht durch eine rechtlich bedenkliche Auskunft einen Teil unterbunden hätte, nämlich die Wahl der Aufsichtsräte der kreiseigenen Gesellschaften. Ich habe gesagt, dafür könne man keine geheime Wahl beantragen. Hinterher wurde mir mitgeteilt, dass das rechtlich wohl nicht ganz haltbar war. Dadurch ist das aber unterbunden worden. Ansonsten hätten wir eine Nachtsitzung gehabt, wie es sie letztlich auch im Rat der Stadt Köln gegeben hat.

Zu erwähnen ist auch, dass diese Abgeordneten mit einer unglaublichen Zahl von Anfragen und Anträgen, die weit über der Zahl der selbst von den großen Fraktionen gestellten Anfragen und Anträgen liegt, also mit einer echten Schwemme, die Verwaltung beschäftigen.

Zudem fallen sie in den Kreistagssitzungen durch besonders ungebührliches Verhalten auf. Es gibt Attacken und Verunglimpfungen bis über den Rand der Beleidigung hinaus – gegenüber anderen Kreistagsmitgliedern, die einer Fraktion angehören, und inzwischen natürlich auch gegenüber dem Landrat, der als Vorsitzender für die Ordnung sorgen muss und daher das Hauptziel der Angriffe dieser Abgeordneten ist. Ich nutze die Gelegenheit hier nicht, um mich persönlich zu beklagen. Das ist mein Job. Es ist meine Aufgabe, das zu regeln. Es ist aber eben häufig erforderlich, Ordnungsmaßnahmen zu ergreifen.

Es gibt Zuhörer, die mit den fraktionslosen Abgeordneten sympathisieren und demonstrierend dabei sind, die Sitzungen stören, ohne Erlaubnis fotografieren, nach der Sitzung verbotenes Werbematerial verteilen usw. Ich will hier keine Weimarer Verhältnisse an die Wand malen. Ich muss aber sagen: Es kann in diese Richtung gehen.

Die Beiträge dieser Abgeordneten sind in aller Regel nicht sachlich. Häufig wird ohne sachlichen Zusammenhang von der Möglichkeit von persönlichen Erklärungen, Wortmeldungen zur Geschäftsordnung und Anträgen zur Geschäftsordnung Gebrauch gemacht. Es gibt grundlose Einwendungen gegen Niederschriften, unstatthafte Anträge zur Tagesordnung, neben der Sache liegende Fragen und Zwischenfragen in reichlicher Zahl usw.

Ein weiteres Phänomen sollten Sie auch kennen. Dabei handelt es sich darum, dass der politische Hintergrund dieser Abgeordneten natürlich dazu führt, dass bei den übrigen Fraktionen eine große Distanz entsteht und sie sich im Kreistag sehr zurückhaltend verhalten. Keiner möchte, dass seine Beiträge den Applaus dieser Abgeordneten finden – was ich verstehen kann. Die Sitzordnung war ebenfalls ein großes Problem. Wo sitzen diese – in Anführungszeichen – „Kameraden“? Natürlich wollte niemand in ihrer Nähe sitzen. Zwangsläufig sind wir auch dazu übergegangen – zumindest zu Beginn sehr intensiv –, den Verlauf der Sitzungen zwischen dem Landrat und den Fraktionen vorher abzusprechen, um Eventualitäten vorzubeugen. Mit anderen Worten: Die von unserer Verfassung eigentlich gewünschte offene Debatte und Auseinandersetzung findet im Kreistag zum Teil nicht mehr statt. Sie als Parlamentarier wissen, was das für ein parlamentarisches Gremium bedeutet.

Wir im Rhein-Sieg-Kreis – das kann ich jedenfalls für die große Mehrheit der Fraktionen sagen – sehen die Funktionsfähigkeit schon als erheblich beeinträchtigt – zumindest als bedroht – an; denn diese Verhältnisse beeinträchtigen unsere eigentliche Aufgabe doch sehr stark. Durch die Ausschöpfung der Rechte blockieren diese Abgeordneten dann auch die Entscheidungsfindung und die Beschlüsse. Es geht ihnen mehr darum, sich selbst in Szene zu setzen und politisch zu agitieren.

Nun wäre es natürlich gut, wenn in dem neuen Kommunalwahlgesetz eine wirkliche Sperrklausel eingeführt würde. Das ist unser Wunsch. Der jetzt vorhandene Mindestsitzanteil von 0,75 % ist ja keine Sperrklausel im eigentlichen Sinne, sondern hat eine Sperrwirkung – die aber, wie eben schon gesagt wurde, unterschiedlich wirksam ist. In kleinen Räten ist sie recht wirksam und reicht bis zu über 3 %. In großen Räten und Kreistagen ist ihre Wirkung hingegen geringer. Der Kreistag des Rhein-Sieg-Kreises hat 72 Abgeordnete. Mit den 0,75 % wären die drei von mir genannten Abgeordneten weiterhin im Parlament. – Das nur zur praktischen Sicht dieser Dinge.

Von daher würde die Einführung einer wirklichen Sperrklausel – dann müsste sie allerdings für alle kommunalen Gremien, also Räte und Kreistage, gelten, denke ich – die von mir geschilderten Schwierigkeiten erheblich mildern. Ich kenne die Problematik, die sich aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes ergibt, der ja erhebliche praktische Anforderungen an den Gesetzgeber stellt. Ich frage mich übrigens, ob die Rechtsprechung wirklich solche Anforderungen an den Gesetzgeber stellen kann; das ist aber eine andere Frage. Diese Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes ist allerdings zu einer Sperrklausel von 5 % ergangen und nicht zu einer Sperrklausel von etwa 2 oder

3 %. Von daher wäre die zu lösende Problematik bei einer Sperrklausel von 2 oder 3 % erheblich abgeschwächt. Deswegen kann ich nur an den Landtag appellieren, doch noch einmal intensiv über die Frage einer allgemein geltenden Sperrklausel nachzudenken und möglichst eine solche Klausel in das Gesetz einzuführen.

Ich möchte ergänzend betonen, dass der von Herrn Schumacher vom Landkreistag schon angesprochene Punkt natürlich noch hinzukommt und die andere Seite der Medaille ist. Wenn wir keine Sperrklausel haben, wirken die Geschäftsführungszuwendungen für Einzelabgeordnete und Gruppierungen von zwei Abgeordneten kontraproduktiv. Das ist geradezu eine Belohnung dieser Vertreter, die ich eben charakterisiert habe. Sie würden dieses mit Sicherheit mit Freude entgegennehmen und ihre Aktivitäten damit noch wesentlich verstärken. Deswegen kann ich nur an Sie appellieren, in jedem Fall darauf zu verzichten.

Auch das Akteneinsichtsrecht für einzelne Abgeordnete halte ich für katastrophal; das muss ich an dieser Stelle einmal aus praktischer Sicht sagen. Für die drei fraktionslosen Abgeordneten, die bei mir im Kreistag sitzen, muss ich dann ein gesamtes Büro einrichten. Sie werden von morgens bis abends die gesamten Akten der Kreisverwaltung studieren. Dabei werden sie sich natürlich auf bestimmte Bereiche konzentrieren, beispielsweise auf die Themen Ausländer oder Gleichstellung. Sie werden versuchen, alles das einzusehen, was ihnen nicht passt, und daraus ihre Schlüsse und ihre Agitationen zu ziehen.

An dieser Stelle kann ich Sie nur warnen. Verschonen Sie uns vor einem solchen Unsinn; ich sage es hier einmal ganz offen. Das halten die Verwaltungen nicht aus. Die derzeitige Regelung des Akteneinsichtsrechtes mit einem Quorum ist vernünftig. Damit habe ich eine gewisse Garantie, dass diejenigen, die Einblick nehmen möchten, sich das vorher auch genau überlegt haben. In der Vergangenheit ist von diesem Recht auch außerordentlich vernünftig Gebrauch gemacht worden. Damit können wir ohne Weiteres leben. Ein Akteneinsichtsrecht für jeden einzelnen Abgeordneten halte ich hingegen für völlig überzogen. Ich weiß auch nicht, was das mit Demokratie zu tun hat.

Vorsitzender Edgar Moron: Meine Herren Sachverständigen, ich darf mich bei Ihnen sehr herzlich für Ihre Ausführungen bedanken. Ganz besonders freue ich mich über die Aussage von Herrn Prof. Oebbecke, dass wir bei der Gestaltung des Kommunalwahlgesetzes nicht nur die Grenzen der Verfassung einzuhalten, sondern auch die Grenzen der politischen Fairness zu beachten haben. Darum werden sich sicherlich alle Fraktionen bemühen.

Eine Bitte an die Sachverständigen mit juristischem Hintergrund, also unsere Herren Professoren: Wenn Sie nachher Gelegenheit haben, sich zu den Fragen, die gleich gestellt werden, zu äußern, fügen Sie bitte auch Ausführungen zu dem Komplex an, den Herr Kühn gerade angesprochen hat, und nehmen Sie eine juristische Würdigung einer Wiedereinführung einer – wie auch immer gearteten – Sperrklausel vor. Wir alle wissen, wie das entsprechende Urteil des Verfassungsgerichtshofes im Jahre 1999 zustande gekommen ist und was dieses Urteil aussagt. Wir wären sehr daran interessiert, von Ihnen zu hören, wo Sie die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten für eine wie gestaltete Sperrklausel sehen, und zwar auch – da hat Herr Kühn ja völlig recht – vor dem Hinter-

grund der großen Räte und der großen Kreistage, die wir in Nordrhein-Westfalen haben. Die Größe unserer Räte und Kreistage hat im Übrigen auch etwas mit unseren großen Kommunen zu tun, Herr Prof. Oebbeke. Schließlich geht es uns darum, eine Handlungsfähigkeit dieser Gremien, die auf dem Prinzip des Ehrenamtes beruhen, beizubehalten. Was Herr Kühn geschildert hat, können ja auch andere bestätigen. Dabei handelt es sich keineswegs um einen Einzelfall. Das sollten wir wirklich ernst nehmen. Deshalb danke ich ihm besonders herzlich für diese Ausführungen.

Jetzt gebe ich den Abgeordneten in einer ersten Runde Gelegenheit, ihre Fragen an die Sachverständigen zu richten.

Horst Becker (GRÜNE): Um das Ganze zu systematisieren, will ich mich in der ersten Fragerunde auf die Sperrklauselproblematik beschränken. Vorab darf ich kurz begründen, warum ich meine Frage so stelle, wie ich sie stelle. Mit dem Grundmandat von 0,75 – manchmal wird von 0,75 % gesprochen, was ja nicht richtig ist – haben wir nämlich, je nach Größe des Kreistages oder des Rates, eine Sperrklausel zwischen 0,83 und 3,5 %.

Wie beurteilen Sie, Herr Landrat Kühn, und wie beurteilen die Vertreter der Wissenschaft vor dem Hintergrund der besonderen Anforderungen, die das Verfassungsgericht seinerzeit an eine Sperrklausel gestellt hat – das bedeutet faktisch eine differenzierte Sperrklausel –, den Umstand, dass die Sperrklausel in den kleinen Kommunen besonders hoch und in den größeren Kommunen und Kreistagen besonders niedrig ist? Glauben Sie, dass dies dem Problem gerecht wird? Oder glauben Sie nicht auch – das glaube ich nämlich –, dass in der Praxis gerade die großen Räte und die großen Kreistage am meisten mit diesen Splitterbewerberinnen und -bewerbern zu tun haben?

Ist dann, wenn das so ist, nicht damit zu rechnen, dass ein Gericht sagen müsste: „Ein Grundmandat von 0,75 wirkt genau umgekehrt zum eigentlichen Problem. Es wirkt genau dort am stärksten, wo das Problem in der Regel nicht existiert, nämlich in den kleinen Kommunen, und wirkt genau dort nicht, wo es in der Regel existiert, nämlich in den großen Kreisen und kreisfreien Städten“? Wenn das so wäre, wäre das ja ein zusätzliches Argument. Die immer herangezogene Begründung, damit erfülle man den besonderen Anspruch des Gerichts, wäre gerade hier nicht bzw. weniger als bei einer Sperrklausel erfüllt. – Dazu bitte ich um Ihre Einschätzung.

Thomas Jarzombek (CDU): Herr Kollege Becker folgt seiner guten politischen Tradition, dass man jedes Plädoyer erst einmal in eine Frage umbauen muss. Ich möchte seine Ausführungen durch weitere Fragen ergänzen, bei denen es sich nicht um Plädoyers handelt.

Ich habe Ihre schriftlichen Darstellungen so verstanden, dass das Grundmandat von 0,75 aus Ihrer Sicht verfassungsrechtlich unbedenklich ist. Sollte ich das falsch interpretiert haben, bitte ich um Korrektur. In diesem Zusammenhang lautet meine erste Frage: Würden Sie eine andere Bewertung vornehmen, wenn man diesen Faktor erhöhen würde, beispielsweise auf 1,0 oder möglicherweise auch auf 1,5?

Meine zweite Frage ist, ob Sie ein Grundmandat, wie es in dem jetzigen Gesetzentwurf vorgesehen ist, und eine Sperrklausel – und zwar in den Höhen von 2,0, 2,5 und 3,0 % – in Bezug auf die jeweiligen Chancen unterschiedlich beurteilen.

Meine dritte Frage richtet sich an Herrn Prof. Banner und Herrn Harfst. Sie bezieht sich auf den Komplex des Kumulierens und Panaschierens. Wir haben hier ja sehr unterschiedliche Bewertungen gehört. Hat das Kumulieren und Panaschieren nach Ihrer empirischen Erfahrung zu einer Veränderung der Alterswerte in den entsprechenden Räten und Kreistagen geführt? Haben jüngere Kandidaten also möglicherweise schlechtere Chancen bekommen, weil sie unter Umständen einen geringeren Bekanntheitswert aufbauen konnten als ältere Kandidaten?

Meine vierte Frage – ebenfalls an Herrn Prof. Banner und Herrn Harfst zum Thema Kumulieren und Panaschieren – bezieht sich auf die Abstimmungsverhältnisse in den großen Städten; denn im Gegensatz zu Ländern wie Niedersachsen ist die Struktur in Nordrhein-Westfalen – ich glaube, da sind wir uns einig – durch wesentlich mehr große Städte geprägt. Ist der Anteil derjenigen, die dort das Kumulieren und Panaschieren nutzen, wirklich signifikant? Ich denke in diesem Zusammenhang daran, dass die Bürger, die von dieser Möglichkeit theoretischen Gebrauch machen, vielleicht ihre Stimmen auf die ersten drei, vier oder fünf Kandidaten anhäufen, wodurch ein Kandidat, der in der Liste relativ weit hinten steht, aber in den Wahlkreisen sehr engagiert ist und sich eher als Wahlkreisarbeiter auszeichnet, möglicherweise wesentlich schlechtere Chancen hat.

Meine fünfte und letzte Frage ist, ob Ihnen auf internationaler Ebene Konstrukte bekannt sind, bei denen man das Kumulieren und Panaschieren mit Wahlkreisen kombiniert – falls das theoretisch überhaupt denkbar ist. Kennen Sie diesbezüglich irgendwelche Erfahrungswerte?

Hans-Willi Körfges (SPD): Erstens. Ich nehme Bezug auf die aus meiner Sicht wirklich aufschlussreichen und auch beeindruckenden Ausführungen von Herrn Kühn zu den Auswirkungen von Zersplitterungen in Kommunalparlamenten. Herr Schumacher hat ja gerade auf die rechtlichen Voraussetzungen hingewiesen, die das Verfassungsgericht uns in Bezug auf die Wiedereinführung einer Sperrklausel mitgegeben hat.

Vor diesem Hintergrund frage ich alle Vertreter der Wissenschaft: Würden Sie das, was Sie eben gehört haben, für einen Anhaltspunkt dafür halten, dass man dann, wenn sich dies in Nordrhein-Westfalen an verschiedenen Stellen vergleichbar darstellen würde, die verfassungsrechtlichen Hürden für die Wiedereinführung einer Sperrklausel im Bereich zwischen 2,0 und 3,0 % sehen könnte? Hier schließe ich an das an, was Herr Jarzombek gesagt hat; denn das ist der Bereich, in dem wir uns im Augenblick bewegen und bei dem wir sagen würden: Damit könnte man einen Versuch unternehmen. – Würden Sie das bezogen auf die Funktionalität von Ratshandeln und Kreistagshandeln für ausreichend erachten, wenn sich solche Zustände in Nordrhein-Westfalen an verschiedenen Stellen ergeben?

Zweitens: Stichwahlen. Wenn ich die Sachverständigen eben richtig verstanden habe, bedeutet das Abschaffen der Stichwahlen eher eine Benachteiligung für kleinere Gruppierungen, für Wählergemeinschaften und für Kandidatinnen und Kandidaten, die nicht

parteigebunden sind oder kleinen Parteien entstammen, und begünstigt eher große Parteien.

In Bayern hat man den Versuch gemacht, Stichwahlen abzuschaffen. Gibt es neben diesem bayerischen Modell nach Kenntnis der Politikwissenschaft andere Fälle in der Bundesrepublik Deutschland, in denen schon einmal überlegt worden ist, Stichwahlen abzuschaffen? Und könnten Sie – vielleicht auch am Beispiel Bayern – erläutern, wieso es letztendlich nicht zu einer Abschaffung der Stichwahlen gekommen ist?

Drittens: Gleichheit von Voraussetzungen, auch bezogen auf die Möglichkeit, gegebenenfalls extreme Kandidatinnen und Kandidaten durch eine Stichwahl zu verhindern. Das ist ja von einem der Sachverständigen geschildert worden. Im Augenblick haben wir die Situation, dass mit der Stichwahl ein Korrektiv vorhanden ist. Ich denke in diesem Zusammenhang an eine besonders aufgeputschte politische Stimmung, festgemacht an einzelnen Themen, die populistischen Zulauf gewährleisten. Gibt es aus Ihrer Sicht einen denkbaren Ersatz für die Stichwahl? Ich kann mich erinnern – das ist sicherlich ein weit hergeholtes Beispiel –, dass in Frankreich Herr Le Pen einmal in den zweiten Wahlgang gekommen ist und alle Welt froh darüber war, dass nachher jemand aus dem demokratischen Spektrum gewählt wurde. Bezogen auf die Kommunen wären solche Situationen ja auch denkbar. Ich erinnere daran, dass eben das Beispiel pro Köln genannt worden ist.

Viertens. Meine abschließende Frage zu dem Komplex Stichwahlen lautet: Gibt es tatsächlich eine Vergleichbarkeit von Parlamentswahlen mit Einzelwahlen von Hauptverwaltungsbeamten? Denn in der Diskussion wird vielfach das Argument angeführt – dieses Argument hat auch bei uns im Landtag bisher eine Rolle gespielt –, dass es ja auch bei Bundestagswahlen keine Stichwahlen gibt. Ist das aus Ihrer Sicht vergleichbar? Ist dieses Argument zulässig? – Um das Ganze nicht zu weit ausufern zu lassen, möchte ich diesen Fragekomplex insgesamt an die Vertreter der Wissenschaft richten.

Vorsitzender Edgar Moron: Den Vertretern der Wissenschaft würde ich jetzt auch gerne das Wort geben, weil die Fragen nach der Sperrklausel und auch nach der Stichwahl von ihnen sicherlich gut beantwortet werden können.

Herr Prof. Oebbecke, wir haben ja schon eine Sperrklausel. In einer Kommune mit 21 Ratsmitgliedern, nämlich in Dahlem, der kleinsten Gemeinde Nordrhein-Westfalens, brauchen Sie 5 % der Stimmen, um ein Mandat zu erringen. Einen solchen Stimmenanteil benötigen Sie in Köln nicht, um ein Mandat zu bekommen. Diese Differenzierung besteht also bereits. Wie beurteilen Sie die Chancen für eine Sperrklausel?

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Jetzt ist ja nach verschiedenen Dingen gefragt worden. Eine der Fragen bezog sich auf den Mindeststimmenanteil für das erste Mandat. Diese ganzen Punkte sind schwierig zu beurteilen, weil man eigentlich für alle Gemeindegroößen, mit denen wir es in Nordrhein-Westfalen zu tun haben, Modellrechnungen haben müsste. Deshalb werde ich jetzt nichts dazu sagen, wie es denn etwa bei 1,5 % aussähe. Ich weiß auch nicht, ob es wirklich zielführend ist, mit diesem Instrument an

das Problem heranzugehen. Vielleicht ist es doch besser, sich in den Mainstream einzugliedern – und der arbeitet mit Sperrklauseln.

Ich kann die hier geführte Debatte in einem Punkt nicht richtig nachvollziehen. Es ist doch überhaupt nicht wahr, dass der Verfassungsgerichtshof gesagt hat: Das dürft ihr nicht. – Vielmehr ist damals etwas sehr Unschönes passiert. Im Zusammenhang mit dieser Entscheidung hatte der Landtag die Gelegenheit, vorzutragen. Das hat er de facto nicht getan. Dort liegt das Problem. Wir wissen doch alle, dass das hier auch Folgen gehabt hat usw. usf.

Ich habe aber noch einmal in die Entscheidung geschaut. Darin steht nicht, das dürfe man nicht. Vielmehr werden relativ schlichte Plausibilitätsanforderungen gestellt. In diesem Urteil steht, dass man nicht einfach schematisch sagen darf, die 5 % seien irgendwie günstig, sondern das Ganze schon irgendwie auf die Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen rückkoppeln muss. Man darf nicht sagen, 1957 habe das Bundesverfassungsgericht mal gesagt, bei Bundes- und Landtagswahlen gehe das. Natürlich reicht es nicht aus, das zu sagen. Schließlich geht es hier um Kommunalwahlrecht.

Man darf auch nicht einfach darauf abstellen, dass es für die Funktionsfähigkeit noch eine Staatsaufsicht gibt. Auf der anderen Seite sagt der Verfassungsgerichtshof aber, man dürfe auch nicht außen vor lassen, dass bestimmte Dinge in Grenzen durch die Rechtsaufsicht, die die Hauptverwaltungsbeamten und die Aufsichtsbehörden ausüben, kompensiert werden können.

Herr Kühn hat interessant geschildert, wo diesbezüglich die Grenzen und auch die Probleme liegen. Er hat nämlich dargestellt, dass er als derjenige, der auf die Einhaltung des geltenden Rechts im Rhein-Sieg-Kreis zu achten hat, gelegentlich – aus sehr nachvollziehbaren Gründen, wie ich glaube – Probleme hat. Was er uns geschildert hat, ist auch deshalb sehr problematisch, weil man ihn und die anderen, die mit so etwas zu tun haben, in Situationen bringt, in denen sie nicht sein sollten.

Man könnte das an dieser Stelle weiter durchgehen. Ich behaupte einmal, dass hier schon schwierigere Aufgaben gemeistert worden sind. Der Landtag könnte etwa das zuständige Ministerium bitten, diese Thematik einmal aufzubereiten.

(Horst Becker [GRÜNE]: Wie das ausgeht, wissen wir bei Herrn Wolf! –
Zuruf von Hans-Willi Körfges [SPD])

– Das war nur ein Beispiel. Es gibt auch andere Möglichkeiten. Sie können ja eine kleine Enquetekommission bilden. Sie haben ja alle Möglichkeiten. Da ist der Fantasie doch freier Lauf gegeben.

Anschließend muss man sich auch dazu verhalten. Das hat der Verfassungsgerichtshof gesagt. Man muss also eine Prognoseentscheidung treffen. Der Verfassungsgerichtshof gibt Ihnen auch eine Vorlage. Er lässt nämlich ausdrücklich offen, ob eine intensiviertere inhaltliche Kontrolle der gesetzgeberischen Entscheidung durch den Verfassungsgerichtshof stattfindet oder ob eine Vertretbarkeitskontrolle ausreicht. Er sagt nur: Das, was ihr uns damals hingeworfen habt, entsprach nicht einmal Vertretbarkeitsanforderungen.

Das ist die Situation, vor der wir stehen. In diesem Zusammenhang verweise ich auch auf meine schriftliche Stellungnahme. Wenn das von Herrn Kühn hier Geschilderte nicht ein Einzelfall aus dem südlichen Rheinland ist, sondern in einer nennenswerten Anzahl von Fällen vorkommt, gibt das erheblichen Anlass – und auch eine Rechtfertigung –, über die Einführung einer Sperrklausel, die solche Zustände verhindert, nachzudenken.

Eine solche Sperrklausel müsste auch nicht bei 2 % liegen. Das würde Ihnen ja nichts nützen, wenn ich es richtig verstanden habe. Sie müsste also etwas höher liegen.

(Horst Becker [GRÜNE]: Doch, 2 %!)

– 2 % würden Ihnen schon reichen? Ja, gut. Da müsste man eben schauen. Wenn man sie schon einführt, muss sie auch wirklich etwas bringen. Das muss man dann im Einzelnen sehen.

Von daher denke ich: Wenn man das will, muss man darangehen. Dann muss man allerdings etwas Sorgfalt aufwenden. Das ist aber zu schaffen. Hier sind auch schon komplexere Dinge umgesetzt worden.

Herr Körfges hat gefragt, ob es Alternativen gibt. Ich habe auf eine Alternative hingewiesen, nämlich die Alternativstimme. Ich weiß nicht, ob das funktioniert; denn es ist relativ anspruchsvoll. Wir haben auch schon gehört, dass es mit der Begabung der Wähler im Bundesgebiet offenbar unterschiedlich aussieht. Nach dem, was hier geschildert wurde, brauchen die Niedersachsen jedenfalls sehr lange, um das zu lernen. Oder sie sind so vorsichtig, dass sie dann 15 von 300 Stimmen nicht abgeben, was ja ganz furchtbar ist. Das muss man also genau prüfen. Solche Möglichkeiten gäbe es aber.

Dafür müsste man dann auch werben. Es wäre auch nichts dagegen zu sagen, dass man so etwas erklärt – zur Not mit Fernsehspots. Dann nimmt man etwas Geld in die Hand und macht diese Dinge bekannt. Man erklärt anhand von Beispielen, wie das geht. Das braucht man nicht mit Schwarz, Rot und Grün zu machen; das kann man auch mit A, B und C machen. – Ich denke also: Wenn man wirklich will, kann man so etwas auch einführen.

Vielleicht spricht aber doch einiges dafür, noch einmal über die Frage der Stichwahl nachzudenken. Die Vergleichbarkeit mit Parlamentswahlen ist nur begrenzt gegeben. Bei Parlamenten reden wir in dem einzelnen Wahlkreis immer nur über einen von vielen. Bei den Hauptverwaltungsbeamten sprechen wir hingegen über den einen. Das ist in der Tat ein Unterschied. Diesen Unterschied halte ich auch für maßgeblich. Trotz aller Probleme im Rhein-Sieg-Kreis muss ich in diesem Zusammenhang auch sagen: Es wäre doch noch viel schlimmer, wenn die Extremisten den Landrat stellen würden.

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Institut für Öffentliches Recht und Politik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Vieles ist schon dargestellt worden. – Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat ausdrücklich an der grundsätzlichen Rechtfertigung für die Einführung von Sperrklauseln – und zwar, dass die Funktionsfähigkeit von Vertretungskörperschaften zu wahren ist – festgehalten. Das heißt, dass die eigentliche Rechtfertigung der Ungleichheit nach diesem Urteil fortbesteht.

Voraussetzung ist, dass das nicht nur behauptet, sondern belegt wird. Wir haben hier ja einen Bericht aus einem Kreis gehört. Wenn diese Situation in ein paar Kreisen konkret nachgewiesen wird, gibt es meines Erachtens gar keine Probleme, diese Vertretbarkeitskontrolle als bestanden anzusehen. Bezüglich einer Sperrklausel von 2,0 oder 2,5 sehe ich diesbezüglich überhaupt keine Probleme – meinetwegen auch 3,0; danach nähern wir uns allerdings der 5,0, und dort ist aufgrund des Präjuzizes eine gewisse Hürde vorhanden. Bis 3,0 dürfte es aber in der Tat kein Problem geben.

Es ist gefragt worden, ob die unterschiedlichen Auswirkungen des Sitzzuteilungsverfahrens St. Laguë/Schepers für kleine und große Kommunen zu einem Gleichheitsproblem führen. Systemimmanente Auswirkungen von bestimmten Zuteilungsverfahren sind zulässig. Bei diesem Zuteilungsverfahren ist es einfach so, dass die anzusetzenden Prozentteile – zwischen 20 und 80 oder 90 – diese unterschiedlichen Auswirkungen haben. Zu sagen, das hänge mit der Größe der Gemeinde zusammen – –

(Horst Becker [GRÜNE]: Das war aber nicht meine Frage! Die Frage ist, ob das nicht genau umgekehrt zur tatsächlichen Problemstellung wäre!)

– Ob es so ist, wie Sie schildern, dass das gerade in kleinen Gemeinden kein Problem und in großen Gemeinden ein Problem ist, kann ich nicht nachvollziehen. Die Schilderung von Herrn Kühn bezog sich ja auf einen großen Kreis. Zu den Gemeinden seines Kreises hat er aber nichts gesagt. Ich kann jedenfalls nicht beurteilen, ob das dort tatsächlich mehr Probleme schafft.

Auf jeden Fall ist unbestritten, dass etwas gemacht werden darf, um die Funktionsfähigkeit zu erhalten. Gewisse prozentuale Unterschiedlichkeiten aufgrund der Größen der Gemeinden und aufgrund eines bestimmten Sitzzuteilungsverfahrens werden von der Rechtsprechung übrigens regelmäßig gerechtfertigt.

Eine Ausdehnung der 0,75 bis über einen Sitz wäre ja eine Veränderung des Divisorverfahrens; denn nach dem Divisorverfahren ist 1 mit einem Sitz verbunden. Damit würde man an diesem Verfahren an sich fummeln. Das halte ich für zumindest sehr unelegant. Eine klare prozentuale Sperrklausel in der gerade besprochenen Höhe ist auf jeden Fall die sehr viel sauberere Lösung.

Die Frage, ob die Stichwahl gerade für kleinere Parteien Benachteiligungen mit sich bringen würde, müsste einmal näher durch einen Wahlforscher untersucht werden. Ich kann nur sagen, dass dieses Konstrukt dazu führt, dass die Entscheidung weg von den Bürgern und hinein in vorherige Absprachen zwischen den Parteien verlagert wird. Dabei sind etablierte Parteien wahrscheinlich im Vorteil gegenüber anderen. Empirisch will ich das jetzt aber nicht im Einzelnen beurteilen.

In der Tat darf man nicht ohne Weiteres von Sitzzuteilungen von Abgeordnetenmandaten auf die Direktwahl von Mandatsträgern schließen. Abgeordnetenwahl und Bürgermeisterwahl sind verschiedene Dinge, bei denen man sehr genau hinschauen muss, ob sie vergleichbar sind. In Bezug auf direkt gewählte Verantwortungsträger wie etwa den Bürgermeister existiert die – wohl empirisch belegte – Vorstellung, dass ihnen eine Wahl mit absoluter Mehrheit eine größere demokratische Legitimität verleiht. Bei Abgeordneten sind wir hingegen gewohnt, dass sie aufgrund der Vielzahl von Bewerbern und

wegen der fehlenden Stichwahl nur in seltenen Fällen in bestimmten Regionen Deutschlands deutlich über 50 % der Stimmen erreichen.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Das ist ja auch Verhältniswahlrecht!)

– Ich wollte nur sagen, dass wir die Anforderung, die absolute Mehrheit zu haben, im Parlamentsrecht so nicht kennen. Dort ist die Situation aber eben auch anders als bei der Bürgermeisterwahl. Also Vorsicht mit Vergleichen!

Prof. Dr. Rüdiger Robert (Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Ich möchte mich nur kurz dazu äußern. – Erstens. Wie ich eben schon gesagt habe, habe ich für eine Sperrklausel mehr übrig als für den Mindestsitzanteil. Die Regelung über einen Mindestsitzanteil dürfte für einen Bürger überhaupt nicht mehr nachvollziehbar sein. Eine Sperrklausel kann ich hingegen auch kommunizieren – positiv oder negativ. Wenn man sich auf eine Sperrklausel verständigen würde – ob nun von 2,0 oder 2,5 %, ist völlig gleich –, müsste man allerdings prüfen, ob das jeweilige Auszählungsverfahren nicht einen additiven Effekt hat, sodass man dann zu einer Sperrklausel plus einem Mindestsitzanteil käme, wodurch sich natürlich ein verfassungsrechtliches Problem auf tun könnte. Im Interesse der Begründbarkeit gegenüber der Öffentlichkeit ist eine Sperrklausel aber sinnvoller als diese mathematischen Verfahren, die man einem Bürger nur sehr schwer erklären kann.

Zweitens. Der Landrat des Rhein-Sieg-Kreises tut mir leid. Trotzdem sollte man sich bei der Begründung für eine eventuelle Sperrklausel oder eine andere Mindestanteilsregelung nicht so sehr auf die Abwehr von extremen Chaoten konzentrieren. Dem kann ich nämlich entgegenhalten, dass es sehr wohl Bürgerinnen und Bürger gibt, die einer kleinen Gruppierung angehören und nach unser aller Verständnis genauso Demokraten sind wie die Mitglieder der großen Fraktionen. Daher muss man eine Begründung finden, die über die Abwehr von Rechtsradikalen, sage ich jetzt einmal, hinausgeht. Darauf will ich deutlich hinweisen.

Drittens: Bürgermeisterwahl. Nach meiner Einschätzung sieht die Bevölkerung einen Bürgermeister nicht so, wie ihn die Kommunalverfassung sieht, nämlich in der Relation zum Rat. Sie sieht vielmehr das Verhältnis von Rat und Bürgermeister als Verhältnis von Legislative und Exekutive. Das ist zwar verfassungsrechtlich falsch; so wird aber häufig gelebt. Deshalb wäre allenfalls ein Vergleich der Direktwahl von Kanzler bzw. Kanzlerin und der Direktwahl von Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin möglich. In der Tat unterscheidet sich die Sichtweise der Bürgerschaft auf den Bürgermeister völlig von dem, was das Kommunalverfassungsrecht vorsieht. Damit habe ich nichts gegen das Kommunalverfassungsrecht gesagt. Die Wahrnehmung der Bürger ist aber – ich sage das jetzt einmal überspitzt –: Der Bürgermeister ist ein Organ der Exekutive, und der Rat ist ein Organ der Legislative. – Mittlerweile organisiert sich die Ratsarbeit ja vielfach auch so. Deshalb denke ich: Wenn man vergleichen will, müsste man bundespolitisch die Wahl des Kanzlers oder landespolitisch die Wahl des Ministerpräsidenten mit der Wahl des Bürgermeisters vergleichen. – Ein solcher Vergleich würde hier aber zu weit führen.

Prof. Gerhard Banner (Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Ich möchte zunächst auf die Frage von Herrn Jarzombek nach der Altersstruktur eingehen. Mir sind keine empirischen Arbeiten über die verschiedenen Altersstrukturen in Räten unterschiedlicher Bundesländer bekannt. Vielleicht weiß Herr Prof. Robert etwas darüber.

(Prof. Dr. Rüdiger Robert: Nein, ich weiß es auch nicht!)

Mir ist nur bekannt, dass Bewerber, die nach der Auffassung der Wähler zu weit unten auf der Liste gelandet sind, nach oben gepunktet werden. Das ist zum ersten Mal vor etwa 30 Jahren bei einer Kommunalwahl in München passiert. Damals hatten die Parteien die Frauen systematisch benachteiligt. Anschließend haben die Wähler – offensichtlich nicht nur die Wählerinnen; sie alleine hätten das gar nicht geschafft – die weiblichen Kandidaten durch Kumulieren nach oben katapultiert.

(Zuruf: Häufelkönigin!)

– Ja, die Häufelkönigin. – Natürlich antizipieren die Parteien dies bei der Aufstellung der Listen; denn sie wollen sich ungern von den Wählern stark korrigieren lassen. Das hat also schon im Vorfeld Einfluss auf die Zusammensetzung der Listen und auch auf die Reihenfolge der Kandidaten.

Herr Harfst hat vorhin – ein bisschen sehr allgemein – gesagt, in Baden-Württemberg nutzten die Wähler nur zu 50 % die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens. Das ist nicht richtig. In der Landeshauptstadt Stuttgart ist das zwar so. Je größer die Stadt oder der Kreis ist, desto häufiger werden Wahlvorschläge angekreuzt. Je kleiner die Gemeinde wird, desto mehr wird aber kumuliert und panaschiert – bis zu 100 %. So etwas wäre bei der Einführung des Kumulierens und Panaschierens in Nordrhein-Westfalen schon deswegen nicht zu befürchten bzw. zu erwarten, weil unsere Gemeinden erheblich größer sind als in Baden-Württemberg oder Bayern.

Herr Oebbecke hat vermutet, dass es möglicherweise landsmannschaftliche Unterschiede gibt. Das kann ich nur bestätigen. Bei meinem gestrigen Anruf im Rathaus der Stadt München musste ich genau zuhören. Hätte ich in Hannover angerufen, wäre mir das Telefongespräch wahrscheinlich wesentlich leichter gefallen.

Ich weiß nicht, aus welchem Grund die Wähler in Niedersachsen offenbar Schwierigkeiten mit dem dortigen Wahlrecht haben. Es gibt aber doch die Möglichkeit der Information. Davon macht die Presse auch Gebrauch; sie informiert ja eingehend.

In Bayern, wo es keine Vorabzusendung der Stimmzettel an die Wahlberechtigten gibt, überlegen sich die Wähler vor der Wahl, wo sie kumulieren und panaschieren wollen. Sie machen sich einen Spickzettel, gehen damit in die Wahlkabine und übertragen ihn.

In Baden-Württemberg werden die Stimmzettel zusammen mit der Wahlbenachrichtigung an die Wähler und Wählerinnen versandt. Das ist praktisch Briefwahl für alle. Die Wähler und Wählerinnen füllen zu Hause am Abendessenstisch unter Diskussionen mit der Familie die Stimmzettel aus, streiten sich darüber, wen man kumuliert oder streicht, und nehmen den ausgefüllten Stimmzettel dann mit in die Wahlkabine. Die meisten Wahlvorstände dringen nicht darauf, den Wählern noch einen leeren Stimmzettel zu überreichen. Hinzu kommt die schwäbische Sparsamkeit; das würde ja Papierver-

schwendung bedeuten. Das heißt: Die Wähler falten ihren mitgebrachten Stimmzettel und stecken ihn in die Wahlurne, ohne dass das beanstandet wird.

Zur Frage nach internationalen Vergleichen: Mir ist nicht bekannt, dass in einem anderen Land kumuliert und panaschiert wird. Ich habe dieses System gelegentlich ausländischen Kollegen erklärt, und das war recht zeitaufwendig.

Vorsitzender Edgar Moron: Vielen Dank. – Es war natürlich interessant, zu hören, dass der Verfassungsgrundsatz der geheimen Wahl in Baden-Württemberg seine besondere Ausprägung gefunden hat. Aber gut; es hat ja bereits erhebliche – auch juristische – Ausführungen über die Frage gegeben, inwieweit diese Grundsätze dort tatsächlich beachtet werden. Theodor Eschenburg hat sich schon kritisch darüber ausgelassen. – Herr Harfst, möchten Sie noch etwas zur Frage von Herrn Jarzombek sagen?

Hubert Harfst (Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover): Lassen Sie mich zunächst ganz kurz etwas zu seiner fünften Frage sagen. Dass auf internationaler Ebene kumuliert und panaschiert wird, ist auch mir nicht bekannt.

In Hamburg hat man den Versuch unternommen, sowohl bei den Wahlkreisen fünf Stimmen als auch bei den Listen fünf Stimmen kumulieren und panaschieren zu können. Das sollte mit einer Volksabstimmung erreicht werden. Der Senat hat es aber nicht so beschlossen, sondern das Kumulieren und Panaschieren nur für die Wahlkreise eingeführt. Die Listen bleiben – vom Verfassungsgericht in Hamburg bestätigt – fix, obwohl die Volksabstimmung vorsah, dass die Bürger auch die Listen mit je fünf Stimmen verändern konnten.

Zu den jüngeren Kandidaten: Ich habe jetzt noch einmal nachgeschaut. In Niedersachsen wird das ja verrechnet. Wir haben in Niedersachsen neben dem Dreistimmenrecht zwei weitere Verrechnungen. Zum einen werden die Stimmen regional verrechnet, und zum anderen werden die Stimmen innerhalb der Wahlbereiche noch einmal nach Listen- und Personenstimmen verrechnet. Das ist ein sehr kompliziertes Verfahren, das auch zu überraschenden Ergebnissen führt. Es kann sein, dass ein Bewerber einer Partei mit 3.000 Stimmen nicht gewählt ist, aber ein Bewerber mit 301 Stimmen gewählt ist.

(Horst Becker [GRÜNE]: In Hamburg!)

– In Niedersachsen ist das auch so. – Das ist wie folgt zu erklären: Im Wahlbereich ist ein Kandidat König. Er hat alle anderen niedergemacht und bekommt 3.000 Stimmen. Es gibt keinen, der mit gegen ihn antritt. In einem anderen Wahlbereich gibt es zehn gute Kandidaten. Jeder von ihnen bekommt 300 Stimmen, einer sogar 301. Damit hat der Wahlbereich 3.001 Stimmen. Damit fällt der Sitz schon einmal in den Wahlbereich. Der Kandidat mit den 301 Stimmen bekommt dann einen Listensitz oder einen Personensitz – je nachdem; das wird auch noch zusätzlich verrechnet. – Es gibt dort also sehr überraschende Ergebnisse, die den Bürgerinnen und Bürgern teilweise auch nicht zu erklären sind.

Noch einmal zu den jüngeren Kandidaten: Ich habe inzwischen auch im Stuttgarter Wahlbericht nachgeschaut. Es ist jahreweise unterschiedlich. Dort ist das Alter nicht ausgewertet worden. Die Stuttgarter Kollegen machen aber immer eine Korrelation –

wer nach welchen Kriterien klettert und wer nicht klettert. Das wird seit vielen Jahren gemacht. Ich habe das in Stuttgart 1976 selber einmal gerechnet. Bei einigen Wahlen steigt die Berufsgruppe Student/Schüler, die ja jüngere Leute umfasst. Bei anderen Wahlen wird diese Berufsgruppe nach unten kumuliert.

Ansonsten kann man in Bezug auf den berühmten Einflussfaktor bei den Stadtgesamtlisten feststellen: Man muss Oberförster sein, über einen Dokortitel verfügen, ein „von“ vor dem Namen stehen haben und aus einem möglichst großen Stadtteil kommen. Dass auch die Stadtteilgröße entscheidend ist, ist klar; denn wenn ich einen großen Stadtteil hinter mir habe, in dem ich ehrenamtlich als Feuerwehrhauptmann, Schützenpräsident oder was auch immer tätig bin, habe ich natürlich mehr Chancen, nach oben kumuliert zu werden, als ein Bewerber aus einem kleinen Stadtteil. – Das muss man zusätzlich berücksichtigen, wenn man keine regionalen Verteilungen vornimmt, sondern Stadtgesamtlisten erstellt.

Vorsitzender Edgar Moron: Herzlichen Dank. – Nun eröffne ich eine weitere Frageunde der Abgeordneten.

Wolfgang Hüsken (CDU): Bei meiner Frage, die sich vorwiegend an die Vertreter der Wissenschaft und Herrn Harfst richtet, geht es um die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, also um das Thema Inkompatibilität: Wir haben ja schon seit den frühen 50er-Jahren die Abgrenzung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist nun vorgesehen – in Anpassung an die Tarifverträge für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist das wohl auch notwendig –, den Begriff Angestellte durch den Begriff Arbeitnehmer zu ersetzen – aber mit dem Klammerzusatz: soweit sie nicht überwiegend körperliche Arbeit verrichten. Jemand, der überwiegend körperliche Arbeit verrichtet, kann auch weiterhin dem Kommunalparlament seiner Anstellungskörperschaft angehören.

Ich sehe darin – auch aufgrund eigener Erfahrung – ein gewisses Problempotenzial; denn ein Arbeiter ist unabhängig davon, ob er nun ausschließlich oder nur in geringem Umfang körperlich tätig ist, gegenüber seinem Bürgermeister ein abhängig Beschäftigter. Wenn er dann den Platz wechselt und in der Ratsbank sitzt, ist er in seiner Funktion als Ratsmitglied wiederum der Vorgesetzte seines Chefs. Irgendwo passt das für mich nicht zusammen.

Ich habe gelesen, dass das in Niedersachsen – wohl auch problemlos – geändert worden ist. Deshalb richtet sich meine Frage auch an Herrn Harfst. Wie ist das rein rechtlich zu beurteilen? Und wie hat sich das praktisch dargestellt? Oder muss man diese Differenzierung nicht ganz aufheben? Nach meiner persönlichen Einschätzung ist diese Dreigleisigkeit nämlich ein bisschen antiquarisch. Ich sehe in diesem Zusammenhang keinen Unterschied mehr zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern. Natürlich weiß ich, dass der Art. 137 Grundgesetz an dieser Stelle eine nicht unerhebliche Barriere darstellt. Trotzdem frage ich Sie, wie Sie das beurteilen.

Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Harfst als den Praktiker unter uns. Erstens. Das Ministerium hat für uns die Entwicklung der Wahlbeteiligung in den unterschiedlichen Bundesländern zusammengestellt. Nun kennen einige Länder wie Baden-Württemberg das Kumulieren und Panaschieren schon traditionell, während andere Länder, beispielsweise Niedersachsen, diese Möglichkeit erst später eingeführt haben. In Niedersachsen ist die Wahlbeteiligung von 68,3 % im Jahr 1991 auf 51,8 % im Jahr 2006 zurückgegangen – sehr viel deutlicher als in Nordrhein-Westfalen. In Hessen, das das Kumulieren und Panaschieren ebenfalls erst eingeführt hat, verzeichnet man einen ähnlich drastischen Rückgang der Wahlbeteiligung. Vor diesem Hintergrund bitte ich Sie um folgende Einschätzung: Trägt die Einführung von Kumulieren und Panaschieren aus Ihrer Sicht etwas zur Bekämpfung der Politikverdrossenheit und zur Steigerung der Wahlbeteiligung bei?

Zweitens. Sie haben vorhin gesagt, dass die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens in den Stadtteilen Hannovers unterschiedlich stark genutzt wird und dass der Anteil der ungültigen Stimmen unterschiedlich hoch ist. Gibt es Erkenntnisse darüber, ob dieser Unterschied auch mit sozialstrukturellen Merkmalen zusammenhängt?

Horst Becker (GRÜNE): Erstens. Ich möchte die Frage nach der Wahlbeteiligung noch ergänzen. Würden Sie die unterschiedliche Entwicklung der Wahlbeteiligung in den genannten Bundesländern auf das Kumulieren und Panaschieren zurückführen? Oder würden Sie sie darauf zurückführen – das haben einige Ihrer Kollegen ja vorhin gesagt –, dass die Wahlen der Hauptverwaltungsämter und die Wahlen der Räte dort getrennt stattfinden?

Zweitens. Herr Pieroth, wie ich persönlich finde, haben Sie eindrucksvoll ausgeführt, wo die Problematik der sogenannten Zuschlagsmandate liegt. Ich würde von Ihnen aber gerne noch etwas zu einem zusätzlichen Gesichtspunkt hören. Sehen Sie bei dieser Regelung ein Problem darin, dass es ja nicht nur absolute Stimmenmehrheiten einer Fraktion gibt, sondern natürlich auch Koalitionen, die über eine absolute Mehrheit der Stimmen verfügen, aber nicht die Mehrheit im Rat haben? Im ersten Fall, also dann, wenn eine Partei zwar die absolute Stimmenmehrheit erhalten hat, aber nicht die absolute Mehrheit der Sitze im Rat, erhält sie ein Zuschlagsmandat. Im zweiten Fall, also bei einer Koalition in der gleichen Situation, geschieht das nicht. Können Sie mir schlüssig darlegen, warum an dieser Stelle ein Unterschied gemacht wird? Oder sehen Sie diesbezüglich ein verfassungsrechtliches Problem?

Josef Hovenjürgen (CDU): Dass wir alle gemeinsam eine Sperrklausel für sinnvoll halten, wurde hier ja schon ziemlich deutlich. Allerdings gibt es eine Hürde. Es muss nämlich die Funktionsunfähigkeit der Räte oder der Kreistage gegeben sein. Wie würden Sie, die Experten, eine solche Funktionsunfähigkeit denn definieren? Oder – um die Frage zu erweitern –: Kennen Sie eine Stadt in Nordrhein-Westfalen, die aufgrund des jetzigen Systems funktionsunfähig ist?

Landrat Frithjof Kühn (Rhein-Sieg-Kreis): Lassen Sie mich zunächst noch einmal auf die erste Fragerunde zurückkommen und die Frage von Herrn Abgeordneten Horst Becker nach der unterschiedlichen Wirkung des jetzigen Mindestzahlenbruchteils von 0,75 bezogen auf große Räte bzw. große Kreistage und kleine Räte beantworten. In der Tat habe ich die kleinen demokratischen Gruppierungen nicht spezifisch erwähnt; denn sie sind im Moment nicht mein Problem. Unabhängige Wählergemeinschaften, Bürgerinitiativen etc. haben, wenn sie über die entsprechende Unterstützung der Bevölkerung verfügen, natürlich auch ein Recht, in Räte gewählt zu werden. Das ist gar keine Frage.

Wenn man sich die kommunale Praxis anschaut, wird einem allerdings auch klar, dass diese Gruppen in den Gemeinden – und diese Frage trifft ja in erster Linie den kreisangehörigen Raum – eine wesentlich größere Bedeutung spielen als in großen Städten oder auch im Kreis insgesamt. Es ist ja immerhin ein Phänomen, dass diese extremen Gruppen in einem so großen Kreis wie dem Rhein-Sieg-Kreis mit 600.000 Einwohnern tatsächlich auf einen so hohen Stimmenanteil kommen, dass man sie dann im Parlament sitzen hat.

Die unterschiedliche Auswirkung auf kleine Räte mit einer Sperrwirkung von 3 bis 4 % und auf große Kreistage und Räte mit einer Sperrwirkung von möglicherweise nur 0,75 oder höchstens 1 % kann man wirklich nicht erklären. Wenn, dann müsste es eigentlich umgekehrt sein. Gerade deshalb wäre der Gesetzgeber meines Erachtens gut beraten, dann, wenn er etwas tun will, auch eine für alle gleiche Sperrklausel einzuführen. Das halte ich verfassungsrechtlich auch für haltbar.

Herr Jarzombek hat – ebenfalls in der ersten Runde – gefragt, ob auch ein Grundmandat von 1,0 und 1,5 denkbar sei. Das würde die von mir gerade geschilderte Problematik natürlich noch verschärfen. Dann hätten wir in kleinen Gemeinden mit Räten von 20 Abgeordneten möglicherweise Sperrwirkungen von 6 oder 7 %.

(Horst Becker [GRÜNE]: 7,5 %!)

– Ich habe es jetzt nicht so genau berechnet wie der Abgeordnete Horst Becker. – Das würde ich nicht empfehlen. Übrigens würde es in meinem spezifischen Fall nicht helfen. 1,5 wäre knapp daneben. Die Abgeordneten, von denen ich eben gesprochen habe, sind gerade mit 1,6 in den Kreistag gekommen. Deswegen wirkt an dieser Stelle tatsächlich nur eine echte Sperrklausel.

Ich darf auch noch etwas zu den verfassungsrechtlichen Hürden sagen. Ich bin zwar kein ausgesprochener Verfassungsrechtler und auch kein Experte auf diesem Gebiet, aber immerhin Verwaltungsjurist und habe diesbezüglich auch meine Erfahrungen. In Bezug auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofes von 1999 muss man auch berücksichtigen, wie dieses Urteil zustande gekommen ist. Aus meiner langjährigen Praxis weiß ich, dass man beim Verfassungsgerichtshof wirklich erscheint, und zwar möglichst mit schwarzem Anzug. Wenn man das nicht macht, braucht man sich nicht zu wundern, wenn dort ein Urteil gefällt wird, das außerordentlich fatal ist und unter Umständen sogar über das eigentliche Ziel hinausschießt.

Das vermute ich bei diesem Urteil in gewisser Weise. Die Ziffer 2 a des Urteilstenors ist der eigentliche Kernpunkt, den der Gesetzgeber hier berücksichtigen müsste. An dieser Stelle geht es um die Prognose,

für die der Gesetzgeber alle Gesichtspunkte heranziehen und abwägen muss, die in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die Einschätzung der Erforderlichkeit der Sperrklausel erheblich sind.

Im Rahmen dieser Prognose muss er nicht eine Arbeitsunfähigkeit nachweisen; es geht nur darum, dass die Gefahr einer solchen Arbeitsunfähigkeit besteht. Ich kenne nicht alle Verhältnisse in den nordrhein-westfälischen Kommunalparlamenten, aber natürlich auch die Situation in unserer Nachbarstadt Köln. Auch dort sind die Verhältnisse nicht besonders günstig. Hierzu könnte der Kollege Fritz Schramma einiges aus seiner Erfahrung berichten.

Ich hätte nicht den Mut, wie die hier anwesenden Herren Professoren zu sagen, dass 2 % oder 2,2 % durchsetzbar sind. Bei Gerichten mache ich überhaupt keine Prognose. Sie wissen ja: Vor deutschen Gerichten und auf hoher See ist dein Schicksal in Gottes Hand. – Das haben wir in der Praxis immer berücksichtigt.

Ich halte es aber zumindest für richtig, einen entsprechenden Versuch zu unternehmen. Meines Erachtens müsste der Gesetzgeber so selbstbewusst sein, einen solchen Schritt zu tun – natürlich mit einer guten Begründung, vielleicht sogar mit dem Versuch einer nachträglichen und schnellen empirischen Belegung. Der Gesetzgeber sollte ruhig den Mut haben, zu sagen: Wir nehmen jetzt eine moderate Sperrklausel und lassen es einmal darauf ankommen, ob das Verfassungsgericht in diesem Fall die Hürden erneut so hoch setzt oder ob es das nicht durchgehen lässt. – In der Auseinandersetzung der Verfassungsorgane kann man so etwas durchaus einmal riskieren, denke ich.

Zum Thema Stichwahl kann ich persönlich nichts beitragen, weil ich bisher nicht auf eine Stichwahl angewiesen war.

Vorsitzender Edgar Moron: Herzlichen Dank, Herr Kühn. – Im Jahre 1999 waren die Vertreter des Landtages bei der Verhandlung des Verfassungsgerichtshofs natürlich anwesend. Über ihre Kleidung weiß ich nichts Genaues zu berichten. Auf die Frage des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes, ob denn der Landtag noch Argumente zur Begründung der Fünfprozentklausel nachliefern wollte, hat der Vertreter des Landtages allerdings gesagt: Nein, das machen wir nicht; das brauchen wir nicht. – Damit nahm das Unglück seinen Anfang. Dann lief das ganz schrecklich. Die Konsequenzen kennen Sie alle.

Hubert Harfst (Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover): Gestatten Sie mir zunächst eine kurze Anmerkung. Nicht nur die Niedersachsen verschenken Stimmen. Auch in Baden-Württemberg und Hessen wird das Stimmenpotenzial nicht ausgeschöpft. Man muss wirklich einmal rechnen und sagen: Soundso viele Wählerinnen und Wähler haben wir. In Stuttgart hat jeder von ihnen 60 Stimmen. Das macht insgesamt X Stimmen. Davon sind aber nur Y Stimmen abgegeben worden. – Dabei kommt man teilweise auf Fehlquoten von 6, 7 oder sogar 8 %. Das ist je Stadt und natürlich auch je Stadtteil unterschiedlich.

In Bezug auf die Wahlbeteiligung spielt die Stadtteilgröße natürlich ebenfalls eine Rolle. Die Wahlbeteiligung korreliert auch ganz eindeutig mit der Sozialstruktur der Stadtteile.

Ein interessantes Beispiel: Die Stadt Hannover ist seit 2001 regionsangehörig, also quasi kreisangehörige Gemeinde. Wir wählen die Regionsversammlung mit. Umland und Stadt haben etwa gleich viele Wählerinnen und Wähler – das Umland 55 % und wir 45 %. In der Regionsversammlung entfallen aufgrund der höheren Wahlbeteiligung in den sozialstrukturell besser gestellten Umlandgemeinden aber etwa zwei Drittel der Mandate auf die Umlandgemeinden und nur ein Drittel auf die Landeshauptstadt.

In Niedersachsen lautet die Sperrklausel zur Unvereinbarkeit:

Dies gilt nicht für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die überwiegend körperliche Arbeit verrichten.

Ursprünglich sollte in den Gesetzentwurf – das ist dann aber von den Juristen abgelehnt worden – noch der Passus „und keine Personen beaufsichtigen“ aufgenommen werden. Einen entsprechenden Fall haben wir in der Praxis noch nicht gehabt. In kleineren Gemeinden – gerade in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden, die es in Niedersachsen gibt – kommt es allerdings häufiger vor, dass sich dort Gemeindebedienstete zur Wahl aufstellen lassen. Dann muss man genau hinsehen. Bei einem Schulhausmeister gilt immer folgendes Beispiel, das unser „Kommunalverfassungspapst“ einmal in einem Aufsatz geschrieben hat: Beaufsichtigt er Putzfrauen, darf er nicht in den Rat. Beaufsichtigt er keine Putzfrauen und verrichtet nur körperliche Arbeit, also dreht Birnen ein, wechselt Stecker aus usw., darf er in den Rat. – Das führt zu skurrilen Ergebnissen. Damit müssen wir aber leben.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Erstens. Herr Hüsken, der Art. 137 – das zeigt schon seine Nummer – steht nicht systematisch im Zusammenhang mit dem Wahlrecht im Grundgesetz. Er war nicht im Entwurf des Parlamentarischen Rates enthalten. Die Alliierten, die das Grundgesetz genehmigen mussten, haben aber gesagt: Es kann doch nicht sein, dass die Deutschen jetzt so weitermachen wie bisher, nämlich mit Beamtenparlamenten. Schreibt gefälligst eine Regelung hinein, die das ausschließt! – Ich behaupte einmal, dass man die Formulierung „Beamte und Angestellte“, von der man damals ganz sicher wusste, dass sie die Arbeiter ausschließt, auch deshalb gewählt hat, weil die Alliierten gar nicht gemerkt haben, dass die Arbeiter ausgeschlossen waren. Die Alliierten sind bei dieser Gelegenheit also über den Tisch gezogen worden.

Unser Problem ist, dass diese Differenzierung klar war, als der Verfassungsgeber die entsprechende Regelung ins Grundgesetz geschrieben hat. Alle wussten, dass es im öffentlichen Dienst Arbeiter gab und dass diese nicht gemeint waren. Heute ist das aufgrund verschiedener Entwicklungen anders. Es ist ja keineswegs so, dass diese Tarifentscheidung an dieser Stelle vorgeprescht ist. Vielmehr vollzieht sie tatsächliche Entwicklungen nach. So weiß ich beispielsweise, dass der Landschaftsverband Westfalen-Lippe das seit 20 Jahren macht.

Jetzt ist die Frage, wie wir verfassungsrechtlich damit umgehen. Ich kenne dazu bisher keine Untersuchung. Es gibt zwei Möglichkeiten. Erstens könnte man sagen, dass es weiterhin eine Gruppe geben muss, die der Gesetzgeber nicht in ihrem passiven Wahlrecht beschränken darf. Das würde zu einer solchen Klausel wie im vorliegenden Entwurf zwingen, in der man auf die körperliche Arbeit abstellt oder andere Abgrenzungen

vornimmt. Zweitens könnte man sagen: Wenn es keine Arbeiter mehr gibt, brauchen wir auch keine Sonderregelungen für diese Gruppe mehr. Dann haben wir eben nur noch Angestellte. Die bisherigen Arbeiter haben jetzt ja auch die Vorteile der Angestellten. Dann müssen sie diese Einschränkungen in Kauf nehmen.

Abschließend kann man das nur dadurch herausbekommen, dass einer es einmal probiert und man dann schaut, was passiert. Man könnte natürlich auch einen Aufsatz oder eine Doktorarbeit darüber schreiben. Wissen werden wir es dann aber auch nicht, weil man diese relativ einfache Frage so oder so entscheiden kann. Es gibt für beide Möglichkeiten Argumente. Dass einem eine solche Formulierung beim Lesen merkwürdig anmutet, ist offensichtlich. Ich habe sofort gedacht, dass die Mitarbeiter des Innenministeriums sich gesagt haben: Vorsicht, schreib das mal rein. – Aus den von mir eben genannten Gründen ist das auch richtig. Man ist damit auf der sicheren Seite. Ob das verfassungsrechtlich die einzig mögliche Seite ist, steht auf einem anderen Blatt.

Zweitens. Herr Hovenjürgen, ganz bestimmt haben wir in Nordrhein-Westfalen bisher keine funktionsunfähigen Kommunen. Nicht zuletzt dank der Bemühungen des Landrats liegt auch im Rhein-Sieg-Kreis keine Funktionsunfähigkeit vor. Das verlangt der Verfassungsgerichtshof aber auch gar nicht. Man muss das Urteil doch verständig lesen. Darin steht ja nicht nur „drohende Funktionsunfähigkeit“, sondern zwei Absätze weiter auch „Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit“. Eine Funktionsstörung wird also als ausreichend angesehen. Einer der wichtigen Sätze lautet zum Beispiel:

„Drohen Funktionsstörungen nur in einzelnen Kommunalvertretungen, muss die Sperrklausel gegen die Bedeutung der Wahlrechts- und Chancengleichheit für alle Kommunalvertretungen abgewogen werden.“

Wenn es ein halbes Dutzend solcher Situationen wie im Rhein-Sieg-Kreis gäbe, müsste man also fragen: Wie wichtig ist uns das, auch angesichts der Bedeutung dieser Kommunen und angesichts der Intensität der Störung, im Verhältnis zu der Einbuße an Wahlrechtsgleichheit, die wir ansonsten für alle hinnehmen? – An dieser Stelle hat der Landtag ganz sicher einen Abwägungsspielraum, den der Verfassungsgerichtshof auch respektieren würde. Deswegen ist irgendetwas in der Größenordnung von 2,5 % – das ist die Hälfte von dem, was wir früher hatten – durchaus zu rechtfertigen, sofern es sich im Rhein-Sieg-Kreis nicht um einen Einzelfall handelt. Wir müssten noch ein bisschen daran arbeiten, das empirisch zu belegen. Dann lässt sich so etwas aber rechtfertigen. Es ist, wie gesagt, nicht so, dass wirklich eine Funktionsunfähigkeit gegeben sein muss. Es braucht also nicht eine Kommune zu geben, die man nur noch mit einem Kommissar fahren kann.

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Institut für Öffentliches Recht und Politik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Erstens. Herr Prof. Bovermann hat die nachlassende Wahlbeteiligung angesprochen. Im letzten Jahr stand in der „Zeitschrift für Parlamentsfragen“ ein ausführlicher Bericht zu dieser Frage. Unter Berücksichtigung aller einschlägigen empirischen Untersuchungen lautete das Ergebnis: Ein nennenswerter Einfluss auf die Wahlbeteiligung ist nicht nachweisbar. – Denn zu den von Ihnen genannten Zahlen muss man natürlich die entsprechend nachlassenden Wahlbeteiligungen bei Landtagswahlen usw. in Parallele setzen.

(Horst Becker [GRÜNE]: Es gibt aber auch andere Gründe! – Zuruf von Prof. Dr. Rainer Bovermann [SPD])

– Es ist nicht nachweisbar, dass der Rückgang gerade auf dieses Element des Wahlsystems zurückzuführen ist. So habe ich das jedenfalls diesen empirischen Unterlagen entnehmen können.

Zweitens. Lassen sich unterschiedliche Zusatzmandate rechtfertigen? Das von mir vorhin schon genannte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erging gerade zu der Frage von Zusatzmandaten. Im zugrunde liegenden Fall war einer bloßen Zählgemeinschaft – also dem, was wir als verbundene Wahlvorschläge bezeichnen – ein Zusatzmandat zugebilligt worden. Das hat das Bundesverwaltungsgericht für verfassungswidrig erklärt, indem es gesagt hat:

Durch solche Zählgemeinschaften werden nicht deckungsgleiche Wählerinteressen gebündelt, die erst infolge dieses Verbundes die Stimmenmehrheit hinter sich vereinigen. Dadurch wird bei einem Erfolg bei der Wahl nicht direkt dem mehrheitlichen Wählerwillen Rechnung getragen, sondern dem Umstand, dass Parteien oder Wählergruppen ein sie begünstigendes Verfahren gewählt haben und der Wähler den Kandidaten des Wählergruppenverbundes in vielen Fällen nur deshalb gewählt hat, weil seine Stimme sonst verloren gegangen wäre.

Bei solchen künstlichen Verbindungen mehrerer Parteien sind die Wählerwillen nämlich in der Regel auch unterschiedlich. Deshalb hat das Gericht an dieser Stelle die Zuteilung eines Zusatzmandats nicht erlaubt. Etwas anderes ist die Zuteilung eines Zusatzmandates bezüglich einer Partei, die die Mehrheit der Stimmen, aber nach dem Sitzteilungsverfahren nicht die Mehrheit der Sitze bekommen hat. Insofern sehe ich dort einen deutlichen Unterschied.

Bei Zählgemeinschaften wäre ein Zusatzmandat nach der Rechtsprechung ausgeschlossen. Bei den Parteien ist es – jedenfalls wenn man die Parallele zum Bundeswahlgesetz zieht – verfassungsrechtlich nicht so einfach. Die auch dagegen sprechenden Gründe habe ich ja genannt.

Drittens: die Auflösung des Patts. Diese Frage betrifft auch das Zusatzmandat. 1994 hat man für alle Räte eine gerade Sitzzahl vorgeschrieben – gerade im Hinblick darauf, dass ein Patt dann durch die Stimme des direkt gewählten Bürgermeisters aufgelöst werden können soll. Genau das wird durch die jetzige Regelung eines Zusatzmandats nicht mehr möglich. Nehmen Sie einmal das Beispiel Münster mit 66 Sitzen. Ich greife hier eine Rechnung meines Kollegen Oebbecke auf, die er mir gerade auf einen Zettel geschrieben hat. Stellen wir uns vor, dass eine Partei 50,1 % der Stimmen, aber nur 33 Sitze bekommt. Dann werden ihr 34 Sitze zugeteilt. Da insgesamt 66 Sitze vorgeschrieben sind, kann die Opposition nur 32 Sitze kriegen.

(Josef Wilp [CDU]: Die Partei mit 50,1 % kriegt ein Zusatzmandat, und den anderen wird etwas abgezogen!)

– Genau; das sage ich ja. Das Verhältnis ist nicht 33 zu 33, sondern 34 zu 32 Sitze. Daher spielt die Stimme des Oberbürgermeisters gar keine Rolle mehr. Damit wird das, was 1994 erreicht werden sollte, konterkariert. Der eigentliche Sinn der geraden Zahl

von Mandatsträgern und der Zuweisung der Stimme des Oberbürgermeisters als entscheidende pattlösende Stimme wird dann nicht mehr erfüllt.

Vorsitzender Edgar Moron: Herzlichen Dank. – Hat einer der Sachverständigen den Wunsch, noch eine Stellungnahme abzugeben?

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Kommunalwissenschaftliches Institut, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Wenn Verbindungen ein Zusatzmandat erhalten, taucht ja zusätzlich folgendes Problem auf: Was ist dann, wenn sich eine solche Koalition auflöst? Das ist ja durchaus denkbar. Wer behält denn das zusätzliche Mandat, wenn sie in der Wahlperiode scheitert? – Ein Zusatzmandat kann man also wirklich nur für eine Partei mit der absoluten Mehrheit einführen, nicht aber für irgendwelche Verbindungen.

Landrat Frithjof Kühn (Rhein-Sieg-Kreis): Als in gewisser Weise Betroffener muss ich zu der Argumentation von Herrn Pieroth Folgendes sagen: Es ist natürlich vernünftig, eine gerade Zahl von Abgeordneten und zusammen mit dem Hauptverwaltungsbeamten dann eine ungerade Zahl von Stimmen zu haben. Sie müssen allerdings davon ausgehen, dass es wenige Kollegen geben wird, die die Rolle anstreben, die entscheidende Stimme zu sein. Das müssen Sie bei Ihrer Argumentation auch berücksichtigen. Daher ist es besser, wenn durch entsprechende Berechnungsverfahren eine eindeutige Mehrheit in einem Rat gegeben ist.

Weil mir hier dankenswerterweise Mitleid zugesprochen worden ist, möchte ich darauf hinweisen, dass es mir als Vorsitzendem des Kreistages nicht um meine Person und auch noch nicht einmal so sehr um meine Aufgabe geht, sondern um das Parlament als solches. Wenn ich erlebe, dass sich Fraktionen aufgrund einer solchen Konstellation nicht mehr in der Lage sehen, offen zu diskutieren und frei ihre Meinung zu äußern, weil sie fürchten, von der falschen Seite Zustimmung zu erfahren, dann ist meines Erachtens etwas nicht in Ordnung. Das ist einfach gefährlich. Mir geht es um die Funktionsfähigkeit des Parlamentes im wirklich demokratischen Sinne. Das ist mein Anliegen.

Vorsitzender Edgar Moron: Das hat aber weniger etwas mit der Sperrklausel zu tun als vielmehr mit der politischen Struktur der Partei, die dann im entsprechenden Gremium sitzt. Wenn Sie dort eine solche Gruppierung haben, wie sie beispielsweise im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern vertreten ist, hat das gravierende Auswirkungen auf das politische Verhalten der demokratischen Parteien – gravierende Auswirkungen, die wir uns hier in Nordrhein-Westfalen im Augenblick glücklicherweise nicht vorzustellen brauchen. So etwas wäre aber wirklich extrem schwierig.

Hubert Harfst (Wahlleiter der Landeshauptstadt Hannover): Erlauben Sie mir noch eine ganz kurze Anmerkung zu dem Zusatzmandat. Ein Zusatzmandat für Koalitionen ist auch rechtlich nicht möglich. Der Wahlausschuss muss zu einem bestimmten Zeitpunkt die Zusammensetzung feststellen. Der Rat stellt dann fest, dass das Ergebnis gültig ist. Sonst hätte ich jeweils wieder neue Beschlüsse zu fassen, die jeweils wieder

neue Einspruchsfristen und Ähnliches nach sich zögen. Rechtlich gesehen hätte ich dann kein endgültiges Wahlergebnis, weil immer wieder neue Koalitionsaussagen und Zusammenschlüsse möglich sind. Dies würde das gesamte System meines Erachtens ad absurdum führen.

Vorsitzender Edgar Moron: Vielen Dank. – Jetzt gibt es noch eine Frage von Herrn Becker.

Horst Becker (GRÜNE): Ich möchte noch einen Moment bei der Frage des Zusatzmandates verweilen. Herr Pieroth, wenn es nicht zu den von Ihnen in der ersten Runde beschriebenen Negativeffekten kommt, bedeutet das auch etwas anderes. Es bedeutet nämlich, dass Sie dann, wenn einer anderen Partei etwas abgezogen wird, im Zweifelsfall überhaupt keine Gleichwertigkeit der Stimmen mehr haben, sondern eine deutliche Verschiebung bekommen. Wie schätzen Sie das verfassungsrechtlich ein? Finden Sie so etwas problematisch oder nicht?

Prof. Dr. Bodo Pieroth (Institut für Öffentliches Recht und Politik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Diese Regelung des Zusatzmandats hat man sich beim § 6 Bundeswahlgesetz abgeschaut, in dem ein solches Vorgehen bei dem dort praktizierten Verfahren Hare/Niemeyer vorgesehen ist. Das ist noch nie beanstandet worden. Ich habe sämtliche Kommentare durchgeschaut. Die Gewährung eines Zusatzmandates in dem Fall, dass die absolute Mehrheit der Stimmen sich nicht in der Sitzverteilung widerspiegelt, wird also als unproblematisch erachtet.

In einer etwas anders gelagerten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Sitzverteilung im Vermittlungsausschuss ist auch dargelegt worden, dass hier ein Spielraum dahin gehend besteht, welche Wertigkeiten der Gesetzgeber bei dieser Widerspiegelung annimmt. Es ist legitim, zu sagen, dass eine bestimmte Mehrheit auch eine Widerspiegelung in einem kleineren Gremium – einem Repräsentativorgan, einem Ausschuss – finden muss; Mehrheit der Mandate gleich Mehrheit der Stimmen. Das ist ein legitimer Gesichtspunkt. Gleichzeitig ist in diesem Urteil gesagt worden, dass es auch andere legitime Gesichtspunkte gibt.

Deshalb muss man schauen, ob die rechtfertigenden Gründe für diese Zusatzstimme, die im Bundeswahlgesetz bei einem Gremium von 598 Abgeordneten und einer Verwendung des Verfahrens Hare/Niemeyer als allgemein zulässig erachtet wird, hier in gleicher Weise gegeben sind. Ich habe gesagt, dass das gewisse Schwierigkeiten birgt, weil die dort zutreffenden rechtfertigenden Gründe hier nicht in gleicher Weise bestehen. Ob das zu dem Diktum führt, das sei hier verfassungswidrig, weiß ich nicht. So weit kann ich ehrlicherweise nicht gehen; denn auch in der Rechtsprechung finden sich keine klaren Gesichtspunkte dazu. Der Grundansatz „Widerspiegelung der Mehrheit der Stimmen in der Mehrheit der Sitze“ ist legitim. An dieser Stelle kommen aber flankierende Maßnahmen hinzu, etwa der Vergleich mit 1994 und die andere Funktion des Bundestages als Hervorbringungsorgan für die Bundesregierung – was hier ja auch nicht mehr der Fall ist; insofern liegt eine ähnliche Situation wie bei dem Wahlrechtsur-

teil des Verfassungsgerichtshofes vor –, die die Rechtfertigung an dieser Stelle schwieriger machen.

Vorsitzender Edgar Moron: Vielen Dank. – Weitere Fragen sehe ich nicht. Deshalb darf ich mich im Namen des Ausschusses jetzt sehr herzlich bei den Sachverständigen bedanken. Sie haben uns sehr geholfen.

(Allgemeiner Beifall)

Ich hoffe, dass Ihre Hinweise – gerade in Bezug auf die Sperrklausel – uns dabei unterstützen werden, einen verfassungskonformen Weg zu gehen, der allen Seiten hilft – der Verfassung und den kommunalen Vertretungskörperschaften. Herzlichen Dank!

Ich unterbreche die Sitzung für einige Minuten. Anschließend wird unser Ausschuss die restlichen Tagesordnungspunkte behandeln.

