



Ausschuss für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform

77. Sitzung (öffentlich)

10. Juni 2009

Düsseldorf – Haus des Landtags

13:30 Uhr bis 15:30 Uhr

Vorsitz: Edgar Moron (SPD)

Protokoll: Michael Roeßgen

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Vor Eintritt in die Tagesordnung **7**

1 Gesetz zur Abschaffung der Jagdsteuer **8**

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 14/8884

- Abschließende Beratung zur Abgabe eines Votums gemäß Vereinbarung der Fraktionen

Nach kurzer abschließender Beratung stimmt der Ausschuss dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP mit den Stimmen der Koalition gegen die Stimmen von SPD und GRÜNEN zu.

2 Stand der Umsetzung des Konjunkturpakets II in Nordrhein-Westfalen 10

Vorlage 14/2642

– Bericht des Innenministeriums

– Diskussion

10

3 Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes 12Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 14/8835

Ausschussprotokoll 14/881

– Abschlussberatung und Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen

Nach eingehender Beratung wird zunächst der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP – siehe Drucksache 14/9401 – mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen der SPD bei Enthaltung der GRÜNEN angenommen.

Der so geänderte Gesetzentwurf wird anschließend mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen der SPD bei Enthaltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angenommen und dem Plenum zur Annahme empfohlen.

4 Gesetz zur Förderung der politischen Partizipation in den Gemeinden 24

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 14/8883

Ausschussprotokoll 14/879
Stellungnahmen 14/2593 und 14/2594

- Abschlussberatung und Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen

Der Ausschuss lehnt nach Darstellung der Positionen der Fraktionen zunächst den Änderungsantrag der Fraktion der SPD mit den Stimmen von CDU, FDP und GRÜNEN die Stimmen der SPD ab.

Der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP wird sodann mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Opposition angenommen.

Mit den zuvor beschlossenen Änderungen wird schließlich der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen von SPD und GRÜNEN angenommen.

5 Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Reinigung öffentlicher Straßen 29

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/8554

Stellungnahme 14/2522
Zuschrift 14/1754

Der Ausschuss nimmt den Gesetzentwurf der Landesregierung ohne weitere Aussprache einstimmig an.

Darüber hinaus betrachtet es der Ausschuss bezüglich einer an ihn weitergeleiteten Petition durch den Petitionsausschuss – Vorlage 14/2638 – als nicht erforderlich, gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen einzuleiten. Eine entsprechende Information ergeht an den Petitionsausschuss.

6 Gesetz zur Verbesserung des Nichtraucherschutzes in Nordrhein-Westfalen überarbeiten – wirksamen Schutz vor Passivrauchen im öffentlichen Raum umsetzen! **30**

Antrag
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 14/8707

In Verbindung mit:

Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schutz von Nichtraucherinnen und Nichtrauchern in Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 14/8806

Auf Vorschlag der antragstellenden Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kommt der Ausschuss ohne weitere inhaltliche Aussprache überein, auf ein Votum an den federführenden Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales zu verzichten.

7 Eltern nicht im Regen stehen lassen – Kommunen beim Ausbau von U3-Plätzen besser unterstützen **31**

Antrag
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 14/8084

Der Ausschuss lehnt den Antrag mit dem Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen von SPD und Grünen ab.

8 Demokratie jetzt – bürgerfreundliche Bürgerentscheide durch Abschaffung eines Abstimmungsquorums **32**

Antrag
des Abgeordneten Rüdiger Sagel (fraktionslos)
Drucksache 14/8624

Der Antrag wird mit den Stimmen aller Fraktionen abgelehnt.

9 Die Landesregierung muss handeln, damit den Kommunen in NRW nicht eine bittere Zeit bevorsteht – Die Konjunktur darf nicht durch eine prozyklische Politik zusätzlich abgewürgt werden **33**

Antrag
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 14/9063

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragt nach kurzer Aussprache zu diesem Thema eine Anhörung, die kurz nach der Sommerpause stattfinden soll.

Nach Abhandlung der Tagesordnung **36**

Der Ausschuss kommt überein, ein Gespräch mit den Landschaftsverbänden in der Sitzung am 19. August zu führen.

Nächste Sitzungen: 19. August 2009 und 9. September 2009 **36**

* * *

3 Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Gesetzentwurf
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP
Drucksache 14/8835

Ausschussprotokoll 14/881

– Abschlussberatung und Abstimmung gemäß Vereinbarung der Fraktionen

Hans-Willi Körfges (SPD) kündigt einen Entschließungsantrag seiner Fraktion für die abschließende Befassung im Plenum an. Im Zusammenhang mit der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs und der Nachbesserung durch die Mehrheit habe man sich intensiv mit der Frage einer Sperrklausel beschäftigt.

Die SPD-Fraktion hätte auch einen Änderungsantrag ins aktuelle Gesetzgebungsverfahren einbringen können, der nach der Diskussionslage durch die Koalitionsfraktionen wohl abgelehnt worden wäre mit dem bereits im Plenum vorgetragenen Hinweis auf die mangelnde empirische Grundlage bezogen auf die Anforderungen, die das Verfassungsgericht gestellt habe.

Die SPD-Fraktion habe, um diesem Mangel zu begegnen, ein Gutachten in Auftrag gegeben. Prof. Bogumil sei im Übrigen auch Teilnehmer der Anhörung anwesend. Unabhängig von der Frage, ob dieses Gutachten ausreiche oder nicht, ergebe sich daraus eine Reihe von wertvollen und wichtigen Hinweisen darauf, dass es tatsächlich zu nachhaltigen Funktionsstörungen in Gebietskörperschaften durch eine zunehmende Zersplitterung der Räte komme.

Darüber hinaus sei in der CDU in den letzten Tagen eine Reihe von Stimmen laut geworden, die auf eine gemeinsame Initiative des Parlaments zielten. Er erinnere an den Duisburger Oberbürgermeister, der sich nachdrücklich für die Wiedereinführung einer Sperrklausel ausgesprochen habe.

Deshalb wolle man an der Stelle deutlich einen Schulterschluss im Parlament versuchen, weil es unabhängig von der parteipolitischen Zuordnung zumindest in den großen Parteien eine sehr deutliche Tendenz zur Wiedereinführung einer Sperrklausel gebe, und zwar auf einem Niveau, das kleineren Gruppierungen den Einzug in die Kommunalparlamente nicht verwehre, aber vor einer Zersplitterung der Räte schütze.

Insoweit würde sich die SPD-Fraktion ein gemeinsames Vorgehen auf der Grundlage des angekündigten Entschließungsantrags vorstellen können. Er wolle schon heute darauf hinweisen, dass es in der kommunalen Familie eine große Übereinstimmung bei dem Wunsch gebe, die Kommunalparlamente wieder handlungsfähiger und kommunale Mandate ein Stück weit dadurch attraktiver zu machen, dass Handlungsfähigkeit zurückgewonnen werde.

Horst Becker (GRÜNE) weist zunächst darauf hin, dass in den parallel laufenden Verfahren zur Änderung der Gemeindeordnung und zum Kommunalwahlgesetz verschiedentlich von seiner Fraktion ausdrücklich angeboten worden sei, im Zusammenhang mit der Frage einer niedrigen Sperrklausel ein einvernehmliches Verfahren zu vereinbaren. Seitens seiner Fraktion sei auch mehrfach vorgetragen worden, dass man das Grundmandat, unabhängig von den sonstigen Debatten über eine Sperrklausel, deswegen für ungeeignet gehalten habe, weil es de facto zu einer unterschiedlich hohen Sperrklausel geführt habe: bei den kleinen Kommunen zu einer sehr hohen und bei den großen Kommunen, wo das angesprochene Problem der Zersplitterung der Räte besonders stark gewesen sei, zu einer sehr niedrigen. Insofern habe sich seine Fraktion durch das Urteil bestätigt gefühlt.

Das seinerzeit abgegebene Angebot wolle er auch vor dem Hintergrund, dass seine Fraktion der Auffassung sei, dass vor der Kommunalwahl am 30. August keine Änderung mehr möglich sei, noch einmal erneuern: Es wäre jetzt erforderlich, einvernehmlich ein Verfahren für die Zeit nach der Kommunalwahl zu vereinbaren und sich dann das anzuschauen, was der Kollege Körfges vorgeschlagen habe. Darüber hinaus müsse auch betrachtet werden, ob es in der Kombination dieses Wahlverfahrens und einer nicht vorhandenen Sperrklausel in den großen Räten bei relativ vielen kleinen und Kleinstvertretungen nicht zwingend zu einem umgekehrten Erfolgswert der Stimmen komme.

Der ungleiche Erfolgswert der Stimmen sei in der Vergangenheit einer zulasten der kleinen Parteien und Kleinstgruppen gewesen. In dem jetzt gewählten Verfahren ohne Sperrklausel sei er einer, der insbesondere dann, wenn mehrere Kleinstgruppen in einen Rat einzögen, dazu führe, dass diese mit bedeutend weniger Stimmen einen Sitz erhielten, als die größeren und mittelgroßen Parteien jeweils für ihre Sitze benötigten. Auch dieser Aspekt gehöre zu einer solchen Untersuchung.

Wenn man sich zudem darauf verständigen könnte, diese beiden Kriterien ergebnisoffen zu untersuchen, um am Ende der Untersuchung möglicherweise festzustellen, dass man trotz der Maßgaben, die das Gericht auferlegt habe, eine verfassungsgemäße Hürde einbauen könnte, wäre es aller Mühen wert, dass die vier Fraktionen im Landtag eine gemeinsame Vorgehensweise fänden. Auch das, was Kollege Körfges gesagt habe, könne man so interpretieren, dass ein gemeinsamer Weg aufgrund der Daten nach der Kommunalwahl im August dieses Jahres möglich sei und auch gegangen werden sollte.

Wenn dieses Gesprächsangebot ergebnislos verlief, würden die Grünen eigene parlamentarische Initiativen für erforderlich halten.

Ralf Jäger (SPD) ist fest davon überzeugt, dass die überwiegende Zahl der Mitglieder des Ausschusses der Auffassung sei, dass eine Sperrklausel unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Demokratie eigentlich notwendig wäre. Dass es eine Notwendigkeit gebe, könne man daran erkennen, dass diese Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen eine Sperrklausel eingeführt hätten, die zwar als Grundmandat wirken sollte, aber keine Wirkung entfalte, weil sie verfassungswidrig

sei. Diese Notwendigkeit sei im Übrigen auch aufgrund der besonderen Situation in den nordrhein-westfälischen Kommunen begründbar.

In keinem anderem Bundesland seien die Kommunen so groß und für so viele Einwohner zuständig und sei der Kommunalisierungsgrad dessen, was an Zuständigkeiten und Kompetenzen vom Staat und insbesondere von den Ländern nach unten auf die Kommunen verlagert worden sei, so groß wie in Nordrhein-Westfalen. Das führe dazu, dass etwa in seiner Heimatstadt Duisburg Ratssitzungen mit 140 Tagesordnungspunkten stattfänden bei 13 Gruppen und Fraktionen nach der letzten Kommunalwahl, als es keine Sperrklausel gegeben habe. Da mathematisch und faktisch in kleinen Gemeinden aufgrund der geringeren Einwohnerzahl eine Sperrklausel wirke, sei dies insbesondere ein Problem der großen Städte.

Er kritisiere, dass das Innenministerium nach dem entsprechenden Urteil des Verfassungsgerichtshofs keinerlei Bemühung unternommen habe, alternativ zu prüfen, ob es nicht tatsächlich Funktionsstörungen in den Kommunen gebe. Prof. Bogumil habe deutlich darauf hingewiesen, dass dies nachweislich so sei, anfangen bei dem Problem, dass es zunehmend schwieriger sei, geeignete Persönlichkeiten zu gewinnen, die sich einer solchen ehrenamtlichen Belastung durch die Arbeit in den Räten überhaupt noch stellen wollten, bis hin zu der Tatsache, dass Extremisten, politische Querulanten und Separatisten in den Ratssitzungen die Beratungen nicht nur aufhielten, sondern eine Gefahr für die Demokratie darstellten, weil es nicht mehr überschaubar sei, welche verlässlichen politischen Mehrheiten in einzelnen Räten existierten.

Herr Becker habe nun das Angebot unterbreitet, wie man mit dieser über fast alle Parteien reichenden gesicherten Erkenntnis umgehe und wie man es denn bei der nächsten Kommunalwahl in fünf Jahren handhaben könnte. Dazu schwiegen aber die Koalitionsfraktionen und die Landesregierung.

Die SPD-Fraktion sei der Auffassung, dass es über die Fraktionen hinweg zu einem Konsens kommen müsse. In NRW dürfe langfristig nicht dazu kommen, dass es aufgrund einer fehlenden Sperrklausel handlungsunfähige Räte insbesondere in den großen Städten gebe.

Insofern sollte sich die Koalition zu dem Angebot von Herrn Becker einmal äußern.

Thomas Jarzombek (CDU) meint, mit solchen rührseligen Reden müsse man die CDU-Fraktion nicht überzeugen. Die CDU habe ja zumindest den Versuch unternommen, an der Stelle etwas in die Wege zu leiten. Im Übrigen seien es gerade die Vertreter der Opposition gewesen, die erklärt hätten, in Wirklichkeit handele es sich bei dem, was die Regierungsfaktionen vorhabe, um eine Sperrklausel. Wäre die Opposition aber wirklich an einer Lösung interessiert gewesen und nicht an irgendeiner Form von wahlkampfmäßig auszuschlachtenden Klamauk, hätte der Landesregierung beim Verfassungsgericht nicht in die Hacken getreten. Wenn man glaube, dass ein Verfassungsgericht, was er nach den jetzigen Erkenntnissen bezweifele, davon hätte beeindruckt lassen, dass der Landtag etwas einstimmig wolle, hätte man ja

beim Grundmandat die Koalitionsfraktionen und die Landesregierung vor dem Verfassungsgericht unterstützen können.

Wie man nach den beiden letzten Urteilen glaube könne, mit einem dritten Anlauf, bei dem die Sperrklausel noch einmal höher statt niedriger gehängt werden solle, auf einmal vor offenen Türen des Verfassungsgerichts zu stehen, könne er nicht nachvollziehen. Hier würden Krokodilstränen vergossen; denn die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen seien bei ihrem Vorhaben nie unterstützt worden, da die Opposition immer dafür gesorgt habe, dass es keine Einstimmigkeit in dieser Frage gebe, und jetzt in eine Situation hineinreiten wolle, von der sie genau wisse, dass es so nicht funktionieren werde.

Das sei nicht ehrlich, nicht realitätsnah, und das werde man auch den Menschen nicht erklären können. Insofern könne er nur den Kopf darüber schütteln, wie hier seitens der Opposition diskutiert werde.

Für **Hans-Willi Körfges (SPD)** geht der vorangegangene Wortbeitrag von einer nachweislich falschen Voraussetzung aus. Erstens sei die ÖDP Kläger vor dem Verfassungsgerichtshof gewesen. Zweitens hätten beide Oppositionsfraktionen im Rahmen der parlamentarischen Beratungen auf den Fehler in dem Grundmandatkonzept hingewiesen, und dieser Fehler ziehe sich – das habe man vor dem Verfassungsgerichtshof auch so vorgetragen – bis auf den heutigen Tag durch und werde durch das, was jetzt nachzubessern versucht werde, nur verschlimmert.

Man habe eine Sperrwirkung gehabt, die sich je nach Größe der Gebietskörperschaft absolut unterschiedlich auswirke. Nun gebe es keine Sperrwirkung mehr, und der Zustand werde verfestigt, dass jemand in einer Großstadt mit wenigen Hundert Stimmen in den Rat einziehen könne. Genau das habe seine Fraktion prognostiziert.

Im Übrigen habe seine Fraktion nicht aus der Hüfte heraus zur Kommunalwahl am 30. August 2009 eine Sperrklausel einführen wollen. Vielmehr habe man den Koalitionsfraktionen und der Landesregierung zum Vorwurf gemacht, dass die Frage, ob die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefährdet sei oder nicht und dass das gegebenenfalls eine Sperrklausel in NRW rechtfertigen könne, trotz der Entscheidung des Verfassungsgerichtshof überhaupt nicht angepackt worden sei.

Seine Fraktion habe mehrfach und auch in einem Obleutegespräch in Anwesenheit von Teilen der Landesregierung angeboten, sich auf einen gemeinsamen Weg zu begeben und es nicht zu einer parteipolitischen Nummer verkommen zu lassen. Die SPD-Landtagsfraktion sei sogar in Vorleistung getreten und habe jemanden beauftragt, einmal die Grundannahme zu untersuchen, ob es vor dem Hintergrund einer nicht vorhandenen und hinreichenden Sperrklausel zu Funktionsstörungen kommen könne oder nicht. Offensichtlich habe sich die die Regierung tragende Seite mit den Überlegungen von Prof. Bogumil überhaupt noch nicht beschäftigt.

Danach sei klar, dass es Anzeichen für Funktionsstörungen gebe. Wenn man gemeinsam der Meinung sei, dass es einer Sperrwirkung bedürfe, um die Funktionsfähigkeit der nordrhein-westfälischen Räte zu garantieren, sollte es doch Aufgabe aller sein, mit den Erfahrungen der bevorstehenden Kommunalwahl jemanden zu beauf-

tragen, der für die Zukunft überprüfe, ob die Grundsätze des Verfassungsgerichtshofs tatsächlich greifen könnten. Genau dem verweigere sich die CDU, bezeichne das als Klamauk und mache einen Kotau vor dem Koalitionspartner, der offensichtlich die Richtlinie der Politik in dieser Koalition im Wesentlichen bestimme.

Horst Becker (GRÜNE) meint, neben dem, was Kollege Körfges angeführt habe, habe es nicht nur die interfraktionellen Gespräche gegeben, bei denen die FDP gesagt habe, dass es mit ihr da keine Bewegung gebe, sondern es habe in all den Debatten dazu den Hinweis auf die besondere Problematik des Grundmandats gegeben, die darin liege, dass es zu einer völlig differenzierten Sperrklausel in der Höhe gekommen sei, und zwar reziprok zu dem Problem.

So habe die Sperrklausel in Köln bei 0,8 % und in kleineren Gemeinden bei 5 % gelegen. Er habe ausweislich der Parlamentsprotokolle damals gesagt: Jeder, der die Geschichte der Klage, die 1999 zu dem Urteil geführt habe, kenne, wisse, dass damals zwei Parteien geklagt hätten, nämlich zum einen die FDP, die sich gemüßigt gefühlt habe wegen der 5-%-Hürde zu klagen, weil sie insbesondere in der Landschaftsversammlung Rheinland nicht vertreten gewesen sei, und zum anderen die ÖDP.

Jedem Kundigen sei klar gewesen, dass die ÖDP, die weniger in den großen Städten, als vielmehr in den kleinen Kommunen vertreten sei, genau wegen dieser umgekehrten Wirkung im Verhältnis zum behauptetem oder dargestelltem Problem klagen würde. Dann sei es zu dem besagten Urteil gekommen.

Damals hätten die Kolleginnen und Kollegen der Sozialdemokratie aufgrund eines Änderungsantrags mit einer 3-%-Klausel und die Grünen aufgrund eines Änderungsantrags mit einer 2-%-Klausel neben den vielen interfraktionellen Gesprächen auf den verschiedensten Ebenen die Möglichkeit geboten, ein alternatives Verfahren zu wählen. Fairerweise wolle er aber einräumen, dass man bei dem Verfassungsgerichtshofsurteil nicht hätte ausschließen können, dass auch eine solche Sperrklausel gescheitert wäre.

Wenn man nun zusammen feststelle, dass es in diesem Land zumindest ein gefühltes Problem quer durch die kommunalpolitischen Vereinigungen gebe, sei es erstaunlich, dass die CDU vor diesen Hintergrund nicht einmal in ein objektives Prüfungsverfahren eintreten wolle. Im Übrigen habe wegen der Haltung der CDU-Landtagsfraktion zur Sperrklausel der größte Kreisverband der CDU in Nordrhein-Westfalen und bundesweit, nämlich der Kreisverband Rhein-Sieg, vor anderthalb Jahren seinen Austritt aus der kommunalpolitischen Vereinigung der CDU erklärt. Es gebe also bei der CDU auch schon andere Bewegungen, und die seien nicht ganz ohne.

Vor dem Hintergrund sei nicht zu verstehen, warum sich die CDU einem objektiven und nicht zielgerichteten Prozess, der ja nicht zum Zwecke der Einführung einer Sperrklausel einleitet werden müsse, verweigere. Der Ausschuss sollte sich wenigstens darauf verständigen, nach den Kommunalwahlen von der Landesregierung zu erwarten, dass sie die dann gegebene Situation darauf hin objektiv untersuche, ob

eine Funktionsstörung vorliege oder nicht und wie das mit dem Erfolgswert Stimmen sei. Dabei könnte das, was Bogumil geäußert habe, mindestens ein hinreichender Hinweis sein.

Wenn man diese Schnittmenge nicht einmal herstellen wolle, sei das mehr als unverständlich.

Horst Engel (FDP) macht darauf aufmerksam, dass die Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf schlichtweg das Urteil des Verfassungsgerichtshofs zur Mindestsitzklausel umsetzten, nicht mehr und nicht weniger. Der Kernpunkt sei die Frage, ob es sich um eine Funktionsstörung handle oder nicht. Diese Funktionsstörung habe weder Bogumil noch irgendein anderer bislang nachgewiesen. Im Übrigen habe er in der Anhörung den Landrat des Rhein-Sieg-Kreises, Kühn, befragt, der darauf hingewiesen habe, dass der Haushalt immer verabschiedet worden sei. Somit gebe es also keine Funktionsstörungen. Deshalb sei die gesamte Diskussion nicht zielführend.

Rainer Lux (CDU) meint, die bisherige Diskussion sei ein typisches Beispiel dafür, wie man ein Problem, das gar keines sei, zu einem Problem mache. Niemand seitens der CDU habe geäußert, dass man sich einer solchen Untersuchung verweigern würde. Diese sollte allerdings nicht aufgrund der Ankündigung eines Entschließungsantrags mit einer völlig falschen Zielsetzung erfolgen. Schließlich lägen auch Welten zwischen der Auffassung von Herrn Körfges und Herrn Becker. Herr Becker spreche von einer ergebnisoffenen Untersuchung, während Herr Körfges eine entsprechende Hürde durchzusetzen wolle.

Er verweise darauf, dass das, was Herr Körfges für die nächste Kommunalwahl in fünf Jahren beabsichtige, für den heute zur Beratung und Beschlussfassung anstehenden Gesetzentwurf und die bevorstehende Kommunalwahl im Herbst keine Rolle spiele. Deswegen sollte man auch mit dem nötigen Ernst darangehen, das Gesetz umzusetzen und heute nicht eine Ausschusssitzung mit der Ankündigung einer solchen Initiative garnieren. Im Übrigen behinderten solche aus der Hüfte geschossene Schnellschüsse die Untersuchung der von Herrn Körfges angesprochenen Fragen.

Herrn Jäger empfehle er dringend, wenn dieser immer wieder auf vergangene verfassungsgerichtliche Urteile eingehe, die im Vorfeld getroffenen Aussagen zur Verfassungswidrigkeit noch einmal zu reflektieren und das Urteil vor dem Hintergrund neu zu betrachten.

An Herrn Becker gewandt stellt der Redner klar, dass er ebenfalls an den interfraktionellen Gesprächen teilgenommen habe und zur Ehrenrettung der FDP sagen könne, dass die Aussage, die Herr Becker gemacht habe, absolut nicht zutreffe, sondern sich vielmehr ins Gegenteil verkehre. Die FDP habe geäußert, dass sie für diese Kommunalwahl vor dem derzeitigen Hintergrund keine Bereitschaft habe, über einen erneuten Gesetzentwurf zu sprechen, aber, wenn es neue Entwicklungen gebe, jederzeit bereit sei, diese dann auch zu prüfen.

Der Tatsache, dass es für die kurz bevorstehende Kommunalwahl absolut nicht in Frage komme, noch eine Sperrklausel einzuführen, weil das notwendige Material, zumindest um die Bedenken des Verfassungsgerichtes zu entkräften, in keiner Weise vorliege, stimmten im Übrigen hier wohl alle zu.

Deswegen empfehle er dem Ausschuss, zur Tagesordnung zurückzukehren und die Verabschiedung des Kommunalwahlgesetzes zu beschließen.

Ralf Jäger (SPD) entgegnet, der Ausschuss für Kommunalpolitisch sei die Arena der kommunalpolitischen Meinungsbildung des Landtages. Deshalb gehöre eine solche Diskussion auch hier. Es sei gut, dass man schon einmal vorab interfraktionell Gespräche, bei denen man bedauerlicherweise aufgrund der Blockadehaltung einer Fraktion aber nicht weitergekommen sei, zu diesem Thema geführt habe, aber trotzdem sei die Fachdiskussion darüber hier im Ausschuss zu führen.

Den Wortbeitrag von Herrn Jarzombek bezeichne er als ein Paradebeispiel für Legendenbildung. Die Koalition sei mit Anlauf vor die Wand gerannt, habe ein verfassungswidriges Grundmandat beschlossen, obwohl eine Reihe von Experten und auch seine Fraktion darauf hingewiesen hätten, dass das so nicht funktionieren werde. In dieser Diskussion habe seine Fraktion auch eine Alternative angeboten, und trotzdem sei anders beschlossen worden. Nun aber dafür die Sozialdemokraten verantwortlich zu machen, dass die Koalition damit gescheitert sei, sei Legendenbildung.

Auf die Frage eingehend, dass man vielleicht zu einem früheren Zeitpunkt im Landtag hätte eine Sperrklausel von 2 %, 2,5 % oder 3 % beschließen können, trage die Koalition jetzt eine mögliche Verfassungswidrigkeit bezüglich der Sperrklausel wie eine Monstranz vor sich her. Sie aber heute zu verweigern, wenigstens prüfen zu lassen, ob es eine Funktionsstörung in den Räten in Nordrhein-Westfalen gebe, offenbare, dass man sich offensichtlich aus Koalitionsrason nicht in irgendeiner Weise positionieren könne. Es gebe in diesem Land sehr gute Verfassungs- und Verwaltungsrechtler, die das überprüfen könnten. Aber selbst darauf könne man sich im Ausschuss nicht verständigen.

Nun befinde man sich in einem Verfahren zu einem Gesetz, in dem jede Art von Sperrklausel abgeschafft sei, mit allen Problemen, die sich aus der Sicht seiner Fraktion und wohl auch einer Reihe von Kollegen aus der CDU ergäben. Man unternehme nicht einmal den Versuch, zur übernächsten Wahl irgendetwas daran zu verbessern. Vor einem Jahr sei man da zwischen SPD und CDU schon weiter gewesen. Dass die CDU jetzt auf der Stelle trete und keinen Zeh nach vorne komme, liege wohl eher an der FDP, als dass ein solches Vorhaben an der CDU scheitern würde.

Vorsitzender Edgar Moron stellt fest, dass die SPD-Fraktion für die zweite Lesung einen Entschließungsantrag angekündigt habe. Dieser stehe heute nicht zur Entscheidung, gleichwohl könne man sich über das Thema austauschen. Er persönlich habe auch eine dezidierte Meinung, die sich durchaus mit denjenigen decke, die glaubten, dass es, wenn es in vielen Räten so wie bisher weitergehe, tatsächlich zu einer Sperrklausel werde kommen müssen. Wenn die Zersplitterung so voranschreie-

te, sei das nur eine Frage der Zeit, denn ansonsten würden viele Räte praktisch handlungsunfähig werden. Nach der Kommunalwahl am 30. August werde man sehen, wie sich die Räte zusammensetzten und wie diese arbeiteten, und dann werde man in der nächsten Wahlperiode auch eine Entscheidung treffen müssen. Insofern könne ja ein solcher Vorschlag, darauf hinzuarbeiten, durchaus sinnvoll sein.

Thomas Jarzombek (CDU) meint, allein die Tatsache, dass der Entschließungsantrag erst zur zweiten Lesung komme und heute noch nicht einmal vorliege, zeige, dass hier nicht eine langfristige Strategie verfolgt werde, sondern dass man offensichtlich aus dem Stand heraus die Koalition noch einmal piesacken wolle.

Zum Thema Legendenbildung empfehle sich einmal nachzulesen, was die damalige Landesregierung aus SPD und Grünen bei dem ersten Verfassungsgerichtsurteil getan habe und wie erfolgreich das gewesen sei. Insofern brauche man der CDU keine Nachhilfe erteilen, was man hätte tun können.

Er sei nach wie vor der Meinung, dass das Grundmandat richtig gewesen wäre und für mehr Fairness gesorgt hätte. Über den Erfolgswert der Stimme einen neuen Versuch mit einem neuen Argument zu unternehmen, sei misslungen. Aber festzuhalten sei, dass die SPD-Fraktion dieses Vorhaben nicht unterstützt und sogar erklärt habe, dass das, was die Koalitionsfraktionen vorhätten, falsch sei. Verstärkend komme hinzu, dass die SPD in dem Verfahren darauf hingewiesen habe, dass es der Koalition um die Sperrklausel ginge. Damit sei dieses Argument wieder in das Verfahren hineingetragen und damit letzten Endes die Entscheidung über das Grundmandat zu einer erneuten Entscheidung des Verfassungsgerichts über eine Sperrklausel gemacht worden.

Die SPD wolle wieder die gleiche Strategie fahren, mit der sie bereits 1999 gescheitert sei, habe aber mit keinem Wort erklärt, welches der große Unterschied zu 1999 sei. Er höre vonseiten der SPD lediglich, dass es Funktionsstörungen gebe und es jetzt irgendein Rechtsprofessor richten solle. Wäre das aber so einfach, hätte man bei all den Anhörungen doch einstimmige Voten gehabt. Er frage sich, ob der Verfassungsgerichtshof, wenn nun irgendein geschätzter Rechtsprofessor ausgewählt werde und etwas unternahme, in der Weise zu beeindrucken wäre, dass das Verfahren durchkomme. Würde man nun beginnen, Professoren mit irgendwelchen Gutachten zu beauftragen, steige man in einen Prozess ein, aus dem gar nicht wieder aussteigen könne. Das sei die Problematik.

Er gehe davon aus, dass nach der nächsten Kommunalwahl sowohl CDU als auch SPD genügend Vertreter in den Räten hätten, von denen sie Hinweise auf Funktionsstörungen erhalten würden. Dafür brauche man nicht für teuer Geld der Steuerzahler Gutachten in Auftrag geben. Diese Informationen könnte man zusammenlegen und sondieren, welches die Argumente seien, die ein Gericht anerkennen würde. Insofern habe Herr Engel recht, wenn er sage, diese Funktionsstörungen möge es zwar geben möge, könnten aber nicht gerichtsfest belegt werden. Und solange man das nicht könne, sei die Art und Weise des Umgangs mit dem Thema nicht seriös.

Minister Dr. Ingo Wolf (IM) führt zur Objektivierung aus, dass es kein Bundesland mehr mit Sperrklausel gebe. So habe auch der sozialdemokratische Ministerpräsident in Rheinland-Pfalz die 3%-Klausel in Folge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts aufgehoben. Auch wenn Herr Jäger zu Recht sage, dass es in Nordrhein-Westfalen eine sehr großteilige Struktur gebe, gebe es in anderen Bundesländern ebenso große Räte, die mittlerweile auch sehr bunt besetzt seien und ähnliche Probleme hätten wie die großen Städte in Nordrhein-Westfalen.

Es gehe hier um eine rein juristische Problematik, nämlich darum, die nachhaltige Störung mit der Tendenz zu Funktionsunfähigkeit zu belegen. Diese Hürde vermöge man nicht zu überspringen. Er gebe Herrn Jäger recht, dass es durch Antragsflut ausufernde Tagesordnungen gebe. Dagegen gebe es aber demokratische Mittel, beispielsweise Redezeitbeschränkungen in den Räten. So etwas lasse sich also in den Griff bekommen. Allerdings zu glauben, dass das durch parteipolitische Scharmützel gelinge, sei ein aus seiner Sicht völlig untauglicher Versuch.

An dieser Stelle wolle er sich ausnahmsweise als FDP-Mitglied äußern: Natürlich gebe es in den Räten Kolleginnen und Kollegen, die es für schön hielten, wenn es eine Klausel gäbe. Allerdings weise er darauf hin, dass es neun von 427 Gebietskörperschaften gebe, bei denen die FDP unter 3 % liege. Das sei also in erster Linie kein FDP-Problem und nach dem letzten Wahlergebnis erst recht nicht.

Jede Kommune sei da gefordert, entsprechende Hinweise zu geben, und das Innenministerium werde Berichte aus Kommunen nicht verweigern, die Hinweise auf eine Tendenz zur Funktionsunfähigkeit lieferten. Jedoch die abstrakte Diskussion, es sei in den Räten irgendwie nicht mehr so schön, helfe nicht. Bei den bisherigen Urteilen aus Bund und Ländern gebe es kein Jota Unterschied in der rechtlichen Begründung bezüglich der nachhaltigen Störung mit der Tendenz zur Funktionsunfähigkeit. Diese Hürde sei sehr hoch.

Die jetzige Landesregierung habe einen anderen Weg versucht. Das Gericht habe nicht die Disproportionalität, wie Herr Becker sie beschrieben habe, in den kleinen Kommunen als Problem gesehen, denn es habe immer schon einen unterschiedlichen Erfolgswert in der Stimme gegeben, weil man in einer kleinen Kommune mit weniger Sitzen mehr Stimmen für einen Sitz benötige. Das sei also nicht das Thema.

Das Gericht habe selbst bei der Mindestsitzklausel die gleichen Argumente zur Anwendung gebracht – Stichwort nachhaltige Funktionsstörung bis hin zur Funktionsunfähigkeit –, die im Falle der Sperrklausel gälten.

Zur Erreichung sozusagen der Erfolgswertsteigerung für die großen Parteien habe man bei der Mindestsitzklausel bewusst argumentiert, dass es für einen Sitz auch einen gewissen Mindestrückhalt in der Bevölkerung geben müsse. Alles das sei juristisch geprüft worden, aber wie anderswo gelte auch hier die Erkenntnis, dass es zu einer Sache immer drei Meinungen gebe. So seien herrschende Meinungen von Verfassungsgerichten eben anders gesehen worden seien, was in den Augen der Opposition dann immer Verfassungsbruch sei.

Die jetzige Landesregierung habe sich zumindest bemüht, über eine Mindestsitzklausel ein Stück Gerechtigkeit in die Angelegenheit hineinzubringen, damit man

nicht mit wenigen Stimmen, anders als bei den hier vertretenen großen Parteien, wozu er alle im Landtag zähle, ein Mandat erringen könne. Diese Lösungsmöglichkeit habe das Gericht nicht nachvollzogen. Deshalb tue man gut daran, sich darauf zu konzentrieren, was heute zur Verabschiedung anstehe.

Jedem sei unbenommen, in seiner Kommune Material zu sammeln und es dem Innenministerium zuzuleiten. Allerdings fehle ihm bei der jetzt durchweg aufgebauten Hürde die Phantasie, dass sich die ganze Geschichte sehr schnell in eine andere Richtung bewegen werde. Andere Bundesländer hätten ja auch solche Probleme, und man müsse sich da in den Innenministerkonferenzen abstimmen. Und da es nun einmal in den anderen Ländern seit 60 Jahren keine Sperrklausel gebe und der Weltuntergang dort auch nicht ausgebrochen sei, sei es schwierig, diesen ausgerechnet für Nordrhein-Westfalen zu reklamieren, selbst wenn man die Besonderheit einiger großer Gebietskörperschaften unterstelle.

Vor diesem Hintergrund wolle er den Ausschuss ermuntern, auf der einen Seite den vorgelegten Gesetzentwurf erst einmal zu reparieren, was nun Aufgabe nach dem Urteil sei, und auf der anderen Seite wach zu bleiben und genau zu schauen, ob es weitere Möglichkeiten gebe, zu einer Sperrklausel zu kommen. Allerdings sei das nach dem, was dem Innenministerium vorliege, eine fast nicht zu überspringende Hürde und Klippe.

Hans-Willi Körfges (SPD) weist darauf hin, dass hier die empirische Erfassung von tatsächlichen Zuständen und die juristische Beurteilung der empirisch erfassten tatsächlichen Zustände verwechselt würden. Es gehe nicht um die Frage, wie etwas rechtlich zu beurteilen sei; denn den Beurteilungsspielraum habe der Verfassungsgerichtshof in mehreren Entscheidungen, die sich mit denen des Bundesverfassungsgerichts deckten, festgestellt. Es müsse nicht in einer Kommune eine Funktionsstörung, sondern eine systematische nachhaltige Funktionsstörung vorliegen. Die SPD-Fraktion wolle nun eine gemeinsame Basis dafür legen, dass die Empirie zum Ansatz komme.

Ursache für diese Misere sei die Tatsache gewesen, dass diese Landesregierung und die sie tragenden Fraktionen Änderungen im Kommunalwahlrecht vorgenommen, und das Zuordnungsverfahren von Saint Lague/Schepers gewählt hätten, was ein Rundungsverfahren sei. Das Gericht habe dann bei der Verhandlung, als argumentiert worden sei, man wolle keine Sperrklausel, sondern eine Rundungsregelung anfügen, mit einem gewissen hintergründigen Lächeln erklärt, dass man ein angewandtes Rundungsverfahren nicht durch eine zusätzliche Rundungsregelung noch runder machen könne. Das, was die Landesregierung vorhabe, sei eine Sperrklausel.

Und dann sei den Streitparteien gesagt worden: Für die Einführung einer Sperrklausel müsse man empirische Grundlagen haben, damit juristisch überprüft werden könne, ob die Tatsachen ausreichten.

Das, was der Minister nun vorschlage, nämlich a là Aktenzeichen XY sachdienliche Hinweise an das Innenministerium weiterzuleiten, sei der Versuch, die wissenschaft-

liche Überprüfung der Grundlage überhaupt nicht ins Visier zu nehmen. Nicht die Kommunen seien diejenigen, die für die Bestimmungen im Wahlrecht zuständig seien, sondern das sei der Landtag. Und wenn es dann aus der kommunalen Familie, und zwar fraktions- und parteiübergreifend, Hinweise gebe, dann sei der AKV als zuständiger Ausschuss dazu aufgerufen, sich Gedanken darüber zu machen und festzustellen, ob es diese Funktionsstörungen gebe.

Er glaube – damit sei er ein Stückchen weiter als Herr Becker –, das, was Herr Bogumil, der kein Rechtswissenschaftler, sondern ein Politikwissenschaftler sei, festgestellt habe, biete nach seiner Ansicht einen Hintergrund dazu, diese Funktionsbeeinträchtigungen/Funktionsstörungen zu sehen. Da man aber alle mit ins Boot nehmen wolle, habe seine Fraktion angekündigt, diesen Aspekt weiter untersuchen zu lassen, aber doch bitte nicht so, dass sich ein jeder, der vor Ort meine, in seinem Rat das irgendwo feststellen zu können, jetzt auf den Weg nach Düsseldorf mache, sondern so, dass man als politisch Verantwortliche das Thema zum gemeinsamen Anliegen mache und die Überprüfung endlich vornehmen lasse.

Die Opposition versuche dagegen, sich dieser Diskussion auf eine ganz billige Art und Weise zu entziehen, während die SPD an der Stelle Fakten haben wolle.

Horst Becker (GRÜNE) meint, der Herr Innenminister habe an dem Problem vorbeigeredet, weil aufgrund der Art des Grundmandates eine unterschiedliche Sperrklausel faktisch entstanden sei. In der Tat sei die Rundungswirkung vom Gericht dezidiert abgefragt worden. Der Widerspruch, einerseits dieses Wahlverfahren zu beenden, andererseits aber über das Grundmandat die Rundung genau wegzunehmen, sei breiter Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen. Im Übrigen habe es Zeiten gegeben, als die FDP es sehr nötig gehabt habe, dass die 5-%-Klausel weggefallen sei.

Wenn man sich vor dem Hintergrund des Urteils und seiner Begründung einem ordentlichen Verfahren nähern wolle, könne man nicht auf Zuruf aus Kommunen allein arbeiten und auch nicht vorher sagen, dass eine solche Untersuchung am Ende zwangsläufig zu einem bestimmten Ergebnis führen werde.

Die SPD habe einen gewissen Eindruck gewonnen, dass gehandelt werden müsse. Diesen Eindruck teile er persönlich. Aber bei einem Verfahren müsse man ergebnisoffen sein. Wenn man ein solches ergebnisoffenes Verfahren haben wolle, müsse man der Landesregierung auch sagen, unter welchen Kriterien ein solches ergebnisoffenes Verfahren zu gestalten sei und was alles untersucht werden solle.

Neben der Funktionsstörung sei natürlich auch das Verfassungsgericht und dessen Urteil dynamisch sowie selbstverständlich auch die Frage des umgekehrten Erfolgswertes der Stimmen bzw. des mangelnden gleichen Erfolgswertes der Stimmen. Nur weil das Gericht dazu nicht explizit Stellung genommen habe, sei das noch lange nicht egal, sondern das würde in einem neuen Verfahren, das auf einer empirischen Untersuchung mit den entsprechenden Ergebnissen basierte, selbstverständlich auch von einem Gericht mit beleuchtet werden.

Deswegen müsse sich auch der Gesetzgeber einmal in die Kenntnis setzen lassen und die Frage bis zum Ende durchdeklinieren, um dann festzustellen, ob man den Nachweis für diese Voraussetzung führen könne oder nicht.

Minister Dr. Ingo Wolf (IM) legt Wert auf die Feststellung, dass er nicht bestritten habe, dass sich die Mindestsitzklausel in den verschiedenen Kommunen unterschiedlich ausgewirkt hätte. Das SLS-Verfahren sei im Übrigen ein Verfahren, das auch im Bund Anwendung finde und am präzisesten sei, was die Berechnung der Sitze anbetreffe.

Darüber hinaus habe die Landesregierung mit dem Grundmandat unter Berücksichtigung der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung mit dem Mindestrückhalt in der Bevölkerung einen Weg versucht, der nicht die Sperrklausel beinhaltet habe, da dieser Weg ja versperrt gewesen sei. Allerdings seien dann die Argumente, die bei der Sperrklausel genannt worden seien, auch auf diese Mindestsitzklausel angewandt worden.

Der entscheidende Punkt sei aber gewesen, dass die damalige Regierung keine Anstalten gemacht habe, irgendetwas zu unternehmen. Weder Rot noch Grün hätten nach Sperrklauseln gerufen. Die neue Regierung habe sich dann um eine Lösung bemüht. In verschiedenen Ländern sei es dann zu Urteilen gekommen, teilweise durch Landesverfassungsgerichte oder, wo es kein Landesverfassungsgericht gebe, durch das Bundesverfassungsgericht. Die Argumentationen seien aber identisch gewesen. Insofern sei die Hürde für eine Sperrklausel hoch. Das bedürfe also erheblicher Änderungen in der Sachlage, die nach bisherigem Stand der Dinge bisher nicht zu erbringen gewesen sei. Das schließe aber nicht aus, dass man in der Zukunft zu anderen Erkenntnissen komme. Nach jetziger Rechtsprechung und bei der gegenwärtigen Lage gebe es keine Möglichkeit, eine Sperrklausel einzuführen.

Nach eingehender Beratung wird zunächst der Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP – *siehe Drucksache 14/9401* – mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen der SPD bei Enthaltung der GRÜNEN angenommen.

Der so geänderte Gesetzentwurf wird anschließend mit den Stimmen von CDU und FDP gegen die Stimmen der SPD bei Enthaltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen angenommen und dem Plenum zur Annahme empfohlen.