



## **Ausschuss für Kommunalpolitik**

### **119. Sitzung (öffentlich)**

8. April 2016

Düsseldorf – Haus des Landtags

12:25 Uhr bis 13:45 Uhr

Vorsitz: Stefan Kämmerling (SPD)

Protokoll: Rainer Klemann

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

**Vor Eintritt in die Tagesordnung** **5**

**1 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)** **7**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 16/9795

Ausschussprotokoll 16/1139

Der Ausschuss wertet die Anhörung vom 21. Januar 2016 aus und kommt überein, sich am 29. April 2016 letztmalig mit dem Gesetzentwurf Drucksache 16/9795 zu befassen und dann ein Votum an den federführenden Hauptausschuss abzugeben.

**2 Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2016 23**

Gesetzentwurf  
der Landesregierung  
Drucksache 16/11309

Stellungnahme 16/3610

Stellungnahme 16/3611

Der Ausschuss spricht sich mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU bei Enthaltung der Fraktion der Piraten für den Gesetzentwurf Drucksache 16/11309 aus.

**3 Vectoring-Monopol der Deutschen Telekom verhindern! 24**

Antrag der  
Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/10299

Ausschussprotokoll 16/1168

Der Ausschuss lehnt mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU und der Piraten bei Enthaltung der Fraktion der FDP den Antrag Drucksache 16/10299 ab.

**4 Gesetz zum Erlass eines Landesbibliotheksgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften 26**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/11436

Der Ausschuss wird sich auf Wunsch der antragstellenden CDU-Fraktion pflichtig an der vom federführenden Ausschuss für Kultur und Medien geplanten Anhörung zum Antrag Drucksache 16/11436 beteiligen.

**5 Die Landesregierung muss privates Engagement bei der Unterstützung von Flüchtlingen unterstützen** **27**

Antrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/11434

Der Ausschuss wird den Antrag Drucksache 16/11434 nach der Anhörung am 27. April 2016, an der er nachrichtlich beteiligt ist, zur abschließenden Beratung erneut aufrufen.

\* \* \*



**1 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion der CDU und  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 16/9795

Ausschussprotokoll 16/1139

**Vorsitzender Stefan Kämmerling:** Am 30. Oktober 2015 haben wir uns als mitberatender Ausschuss erstmals mit diesem Gesetzentwurf befasst und uns auf eine pflichtige Beteiligung an der Anhörung des bei Verfassungsänderungen zuständigen Hauptausschusses verständigt. Das Anhörungsprotokoll der gemeinsamen Sitzung von Hauptausschuss und Ausschuss für Kommunalpolitik vom 21. Januar 2016 liegt Ihnen vor.

Wir hatten ursprünglich geplant, unsere Beratungen zu diesem Gesetzentwurf heute abzuschließen und ein Votum an den federführenden Hauptausschuss abzugeben. Nunmehr hat mich die Information erreicht, dass die den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen noch in der Abstimmung eines gemeinsamen Änderungsantrags sind. Ich rege daher an, dass wir uns heute auf die Auswertung der Anhörung beschränken und die abschließende Beratung in unserer nächsten Sitzung am 29. April 2016 vorsehen.

**Christian Dahm (SPD):** Herr Vorsitzender, ich fange einmal mit dem letzten Punkt an, den Sie angesprochen haben. Heute beschäftigen wir uns ja mit der Auswertung der Anhörung und der Stellungnahmen.

Richtig ist, dass wir zu diesem Gesetzentwurf noch einen Änderungsantrag vorbereiten. Das kündigen wir hier schon einmal an. Wir nehmen die Anhörungen ernst, und wir nehmen auch die Anregungen aus den Anhörungen sehr ernst. In dem gemeinsamen Änderungsantrag wird beispielsweise die Anregung bezüglich der Bezirksvertretungen aufgenommen.

Insgesamt finden wir, dass die Stellungnahmen und die Anhörung sehr überzeugend waren und überwiegend eindeutig waren. Insofern sind wir mit diesem Gesetzentwurf auf dem richtigen Weg. Sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die Praktiker, also die Bürgermeister und die Kommunalvertreter, die wir hier zu Gast hatten, begrüßen den überwiegenden Teil des Gesetzentwurfs.

Für mich war schon überraschend, dass zum Teil die Forderung erhoben wurde, nicht eine Sperrklausel von 2,5 % festzuschreiben, sondern einen Prozentsatz, der deutlich höher liegt, nämlich bei 3 %, wenn nicht sogar bei 5 %. Insofern liegen wir mit unseren Vorstellungen von 2,5 % noch sehr moderat.

Wir dürfen – ich glaube, gemeinsam – feststellen, dass die kommunalen Vertretungen sich nach Abschaffung der Sperrklausel seit 1999 fundamental verändert haben.

In den Räten gibt es eine erhebliche Zersplitterung. Die Parteienlandschaft hat sich vergrößert; die Erhöhung betrug 32 %. Außerdem gab es einen Wählergruppenanstieg von annähernd 37 %.

Ich will an dieser Stelle einmal Herrn Prof. Dr. Bogumil zitieren. Er hat gesagt:

„In vielen Kommunen Nordrhein-Westfalens, insbesondere in den Großstädten, jedoch auch in vielen Mittelstädten ist aus meiner Sicht die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen mittlerweile erheblich beeinträchtigt bzw. gestört. ...

Diese Funktionsstörungen gehen deutlich über den Tatbestand einer schwerfälligen Meinungsbildung hinaus.“

Allein das war sehr deutlich, denke ich.

Auch im Bereich der Verwaltungstätigkeit ist eine erhebliche Zunahme zu verzeichnen. Sowohl die kommunalen Spitzenverbände als auch die anwesenden Bürgermeister und Ratsvertreter haben sehr deutlich gemacht, dass nicht nur die Arbeitssituation, sondern auch die Anfragesituation zunimmt. Dabei ist ganz deutlich geworden, dass sich der Meinungsbildungsprozess in den Räten stark verzögert. Das darf man auch nicht nur vom Ende her betrachten und sich nicht nur das Ergebnis anschauen, sondern muss sehen, dass der gesamte Prozess sehr lange dauert.

Insgesamt kam hier klar zum Ausdruck, dass in den Räten Einzelvertreter und Kleinstgruppen vertreten sind, die überwiegend Partikularinteressen vertreten, und dass es schwierig ist, eine Zusammenarbeit vorzunehmen, weil die Einzelvertreter weniger das Allgemeinwohl im Blick haben.

Durchaus schmerzlich finde ich, dass Einzelvertreter sich dann zu technischen Fraktionen zusammenschließen, ohne dass es, jedenfalls zum Teil, inhaltliche Gemeinsamkeiten gibt.

Ein Aspekt ist uns sehr wichtig, nämlich die Gleichheit der Stimmen, die nach dem derzeitigen System durchaus gefährdet ist. Einzelvertreter benötigen deutlich weniger Stimmen für den ersten Sitz und den Einzug in ein Rathaus als andere für weitere Mandate. Wir sind als Gesetzgeber gefordert, hier für eine Ausgewogenheit zu sorgen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Wahlrechtsgleichheit zu leisten. Ich nenne einmal das Stichwort „faktische Sperrklausel“. Dies muss nach unserer Auffassung auch eingeebnet werden.

Wir haben als Gesetzgeber, aber auch als Verfassungsorgan abzuwägen, ob an dieser Stelle eine Verfassungsänderung das mildeste Mittel ist. Wir haben hier auch diskutiert, ob es nicht möglicherweise eine Gesetzesänderung geben sollte. Aber alle Sachverständigen haben darauf hingewiesen, dass die Verfassungsänderung im Grunde genommen der richtige Weg ist; denn nach unserer Auffassung ist auch sehr deutlich geworden, dass die Maßnahmen, die die Städte und Gemeinden selber durch Ortssatzung vornehmen können – Festlegung der Sitzungsintervalle bzw. der Sitzungshäufigkeit, Begrenzung der Redezeit usw. –, hinreichend ungeeignet sind.

Sehr deutlich geworden ist auch, dass eine Verkleinerung der Räte nicht das richtige und nicht das geeignete Mittel ist; denn dies hat in der einen oder anderen Stadt da-

zu geführt, dass Überhang- und Ausgleichsmandate entstanden sind und dadurch der Rat zum Teil noch größer geworden ist als vorher.

Ich zitiere an dieser Stelle einmal den Beigeordneten Dr. Kuhn vom Landkreistag NRW, der das hier sehr deutlich formuliert hat:

„Aus unserer Sicht gibt es geradezu einen Auftrag an den verfassungsändernden Gesetzgeber, einer fortschreitenden Funktionsbeeinträchtigung der kommunalen Vertretungen nicht weiterhin tatenlos zuzusehen, sondern deren Funktions- und Mehrheitsfähigkeit und damit die kommunale Selbstverwaltung durch geeignete Maßnahmen, nämlich eine moderate kommunale Sperrklausel, dauerhaft abzusichern.“

Wir finden, dass das Ehrenamt als Grundlage der kommunalen Politik und der Selbstverwaltung geschützt werden muss und vor diesem Hintergrund dauerhaft abgesichert sein muss.

Wir wissen um die hohe verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Das Gericht hat uns hohe Maßstäbe gesetzt, was die Einführung einer Sperrklausel angeht. Das verkennen wir auch nicht. Aber diese besondere Bedeutung erkennen wir an. Daher wollen wir nicht nur eine einfache gesetzliche Veränderung vornehmen, sondern schon die Landesverfassung verändern. Dieses Verfahren – das haben wir hier auch noch einmal explizit nachgefragt – wird von den meisten Sachverständigen überhaupt nicht in Zweifel gezogen. Ganz im Gegenteil: Es wird anerkannt und ist auch in besonderer Weise gewürdigt worden.

Verfassungsrechtliche Gründe, die dagegensprächen, haben die Sachverständigen hier nicht gesehen – da berufe ich mich auf Herrn Prof. Dr. Michael – und den von uns beschrittenen Weg als durchaus verfassungskonform eingeschätzt.

Insofern denke ich, dass wir mit der Verfahrensweise, die wir in diesem Gesetzentwurf vorgesehen haben, auf dem richtigen Weg sind. Wie ich eingangs gesagt habe, bereiten wir hierzu noch einen Änderungsantrag vor, um die Anregungen aus der Anhörung aufzunehmen – Stichwort „Bezirksvertretungen“.

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Ich kann es kurz machen, weil Herr Dahm viele der Punkte, die ich ebenfalls ansprechen wollte und die bei der sehr langen und sehr intensiven Anhörung auch angesprochen worden sind, hier schon bewertet hat. – Lassen Sie mich mit dem gemeinsamen Änderungsantrag beginnen. Er drängte sich quasi auf, weil wir bei den Bezirksvertretungen ja eine faktische Sperrklausel haben. Es bestand zu 100 % Einigkeit – selbst bei jenen Rechtsprofessoren, die andere Themen vielleicht etwas kritischer sahen –, dass das sicherlich zulässig ist. Deshalb müssen wir da eine Anpassung vornehmen. Darum wird es in dem Änderungsantrag gehen. Hier braucht also nicht die Besorgnis zu bestehen, dass wir die Sperrklausel noch erhöhen wollen, weil wir uns da jetzt in vielerlei Hinsicht bestätigt sehen. Nein, bei den 2,5 % soll es bleiben.

Was die inhaltlichen Fragen angeht, halte ich nach Auswertung der Anhörung fest, dass insbesondere die Praktiker – ich bin auch dankbar dafür, dass einige Ratskolleginnen und -kollegen ebenfalls dazu ausgeführt haben – sehr deutlich gemacht ha-

ben, wie sich die Arbeit darstellt und dass genau die Erschwernisse, deren Vorhandensein der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen für eine etwaige Einführung einer Sperrklausel eingefordert hat, sich im Alltag ganz konkret zeigen.

In den empirischen Ausführungen ist auch sehr überzeugend dargelegt worden, wie sich in den letzten Legislaturperioden die Situation nachhaltig verändert hat. Dabei haben wir kein Problem damit, dass womöglich mehrere Parteien in Räten mitwirken. Wir haben nur ein Problem damit, dass hier Einzelpersonen mitwirken und die Prozesse insgesamt relativ erschweren.

Dabei spielt insbesondere auch die von Herrn Dahm schon angesprochene Gleichheit der Stimme eine Rolle. Wie will man eigentlich einem Kollegen einer größeren Partei erklären, dass er mit der gleichen Stimmenzahl oder sogar zwei Stimmen mehr nicht in den Rat einzieht, aber ein anderes Ratsmitglied sehr wohl? Ich glaube, dass das auch vor dem Hintergrund der Größe der Räte in Nordrhein-Westfalen diese sehr moderate Sperrklausel von 2,5 % rechtfertigt.

Natürlich haben wir auch wahrgenommen, dass zumindest im rechtlichen Bereich – wie sollte es anders sein? – auch andere Einschätzungen abgegeben worden sind. Ich glaube aber, dass hier noch einmal bestätigt worden ist: Der Weg, den wir jetzt gewählt haben, nämlich nicht über eine einfachgesetzliche Regelung zu gehen, sondern eine Änderung der Landesverfassung vorzunehmen, macht deutlich, dass wir dieses Thema sehr ernst nehmen und hier eine Rechtsform wählen, von der wir meinen, dass auf dieser Ebene auch eine entsprechende Abwägung erfolgen muss, die sich dann in einem solchen Verfassungsänderungsverfahren widerspiegelt.

Auf der anderen Seite ist in diesem Zusammenhang noch die Problematik der bundesverfassungsrechtlichen Ebene oder des Grundgesetzes aufgeworfen worden. Im Wesentlichen bei zwei Vertretern aus dem Münsteraner Bereich gab es doch sehr restriktive Vorstellungen zur Auslegung von Art. 21 des Grundgesetzes, die ich persönlich nicht teile. Wir haben dieses Problem auch noch einmal bei dem Thema der faktischen Sperrklausel angesprochen, die ja von allen Seiten als unproblematisch angesehen worden ist. Vor diesem Hintergrund halte ich es für allemal gerechtfertigt, hier zu einer moderaten Sperrklausel von 2,5 % zu kommen, die einer solchen faktischen Sperrklausel bei bestimmten Gremiengrößen entspricht bzw. sogar dahinter zurückbleibt.

Langer Rede kurzer Sinn: Wir sehen uns im Ergebnis bestätigt – bis auf die Änderungsnotwendigkeit im Bereich der Bezirksvertretungen, weshalb wir auch einen entsprechenden Änderungsantrag einbringen werden. Insofern sehen wir dem weiteren Verfahren zuversichtlich entgegen – und darüber hinaus auch etwaigen Prüfungen dieser Regelung.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Völlig überraschend stimme ich mit meinen beiden Vorrednern in fast keinem Punkt überein. Insbesondere habe ich nicht erkannt, dass irgendjemand in der Anhörung nachgewiesen hätte, dass irgendeine Kommunalvertretung in irgendeiner Form in den letzten 16 Jahren funktionsunfähig gewesen wäre.

Es gibt nur einen Fall, in dem es in einer Kommune schwierig geworden ist, nämlich in Nideggen – und dort ist man nicht wegen Einzelmandaten oder kleinen Parteien oder Wählergemeinschaften an den Rand der Funktionsunfähigkeit geraten, liebe CDU-Kollegen. Das lag an anderen Dingen.

Hier möchte ich einmal Herrn Prof. Dr. Gusy zitieren:

„Wir werden deshalb in der heutigen Sitzung zu prüfen haben, ob die Funktionsfähigkeit von Kommunalvertretungen wirklich ernsthaft gestört ist, und zwar nicht nur in einzelnen Gemeinden, sondern im Gros der von der Sperrklausel betroffenen.“

Ist so ein Nachweis erbracht worden? Nein – empirisch schon gar nicht.

Auch auf meine explizite Frage an die Praktiker der kommunalen Vertretungen, die Sie eben auch sehr stark benannt haben, ob ihnen in NRW irgendein kommunales Gremium bekannt sei, das funktionsunfähig oder auch nur in der Nähe der Funktionsunfähigkeit sei, kam die Antwort: Nein, es gibt keins.

Wenn es in 16 Jahren kein entsprechendes Beispiel gibt, dann gibt es auch keinen Grund, eine solche Regelung einzuführen.

Nächster Punkt: Verfassung. Herr Nettelstroth sprach es schon an. Trotzdem möchte ich gerne noch Herrn Prof. Dr. Oebbecke zitieren; dann haben wir es auch in diesem Protokoll stehen:

„Ich halte persönlich das, was hier auf dem Tisch liegt, wenn es noch Missverständnisse geben sollte, für verfassungswidrig, wenn Sie das so machen. Das verstößt gegen Art. 28 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes.“

Viel klarer kann man es ja gar nicht mehr sagen.

Nächster Punkt: Vollsortiment. Dass ausgerechnet der Koalitionspartner der Grünen darauf hinweist, dass es Parteien und Wählergemeinschaften gibt, die nur einen Teil des kompletten politischen Spektrums und der zu erarbeitenden Dinge abdecken, finde ich sehr spannend. Der Kollege Dahm hat ja gerade gesagt, dass es Leute gibt, die nur einen Teil des kompletten politischen Arbeitsaufwandes abdecken. Das haben die Grünen in ihrer Gründungsphase doch auch nur gemacht. In ihrer Gründungsphase war relativ wenig grüne Sozialpolitik oder Wirtschaftspolitik zu sehen. Inzwischen ist das anders. Das finde ich super. Aber die Zeit der Entwicklung, die Sie sich genommen haben, und zwar über Jahrzehnte, wollen Sie jetzt anderen Parteien und Wählergemeinschaften nicht zugestehen. Das ist unredlich.

Nächster Punkt: Gleichheit der Stimmen. Ja, für den ersten Sitz in Räten sind weniger Stimmen vonnöten – aber nicht nur für Einzelbewerber und Kleinparteien, sondern auch für die Großen. Auch die großen Parteien brauchen für den ersten Sitz weniger Stimmen. Für den nächsten Sitz braucht man dann überproportional mehr Stimmen. Das ist richtig. Aber das trifft nicht nur die kleinen Parteien, sondern auch die großen. Das trifft alle. Diese Argumentation macht also auch keinen Sinn.

Im Endeffekt ist hier viel mit gefühlten Problematiken und gefühlten Erschwernissen argumentiert worden. Empirisch nachgewiesen ist nichts. Das gibt es alles nicht.

Was hier gefordert wird, ist rechtlich völlig unsicher. Deshalb nehmen Sie auch den Umweg über die Verfassung des Landes. Letztendlich missbrauchen Sie hier die Verfassung, um eine einfachgesetzliche Regelung, von der Sie genau wissen, dass sie Ihnen sofort um die Ohren fliegen würde, zu legitimieren.

Dann stirbt dieser Vorschlag von Ihnen eben nicht in Münster, sondern in Karlsruhe. Er wird auf jeden Fall rechtlich ausgehebelt werden. Das wissen Sie sehr genau. Deshalb finde ich es nicht richtig, dass wir hier überhaupt noch weiter über eine solche Regelung diskutieren müssen.

**Henning Höne (FDP):** Einigkeit besteht mit Sicherheit darüber, dass das kommunale Ehrenamt und die kommunale Selbstverwaltung gar nicht hoch genug einzuschätzen sind. Darum kann vom Grundsatz her wohl niemand etwas dagegen haben, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung zu schützen und die Attraktivität des kommunalen Ehrenamtes zu stärken. Es gab ja zum Beispiel mit der Ehrenamtskommission auch parteiübergreifend erste Initiativen, die in diese Richtung gegangen sind.

Wir sind auch der Meinung, dass Sitzungen, die immer länger dauern – aus welchen Gründen auch immer; einer davon ist sicherlich, dass die Vielfalt der Fraktionen und Gruppen in kommunalen Vertretungen zugenommen hat –, Diskussionen, die sich mehrfach wiederholen, und im Zweifel auch das ausartende Nutzen von Fragerechten dieses Ehrenamt zumindest in die Gefahr bringen, dass es mehr und mehr Leuten madig gemacht wird. Bundesweit erlebt man ja parteiübergreifend, dass es längst nicht mehr überall einfach ist, Personen zu finden, die sich da ehrenamtlich einbringen und engagieren wollen. Das ist schon ein Problem, das man nicht einfach ignorieren darf.

Viele dieser Einflüsse werden sicherlich durch eine Zersplitterung der Räte oder, positiv ausgedrückt, eine größere Vielfalt in den Räten ausgelöst. Daher ist eine Verfassungsänderung, die darauf abzielt, die Anzahl der Fraktionen zu verringern, ein Stück weit geeignet, dem entgegenzuwirken.

Ich habe aber insofern Bauchschmerzen damit, als dass ich glaube, dass es noch mildere Mittel gibt, die noch nicht vollumfänglich ausgeschöpft worden sind. Da gab es in der Anhörung ja etliche Vorschläge. Das beginnt mit der Sitzungsleitung. Sicherlich ist über die Ortssatzung auch zum Beispiel eine Redezeitbegrenzung möglich. Man könnte ferner darüber sprechen, ob Einzelbewerber vielleicht nicht mehr die gleichen vollumfänglichen Fragerechte haben sollen wie Fraktionen.

Ich persönlich kann auch aus eigener kommunalpolitischer Erfahrung sagen, dass ich es eher befremdlich finde, wenn sich Leute, die keinen Fraktionsstatus erreicht haben, dann zusammenschließen, um in den Ausschüssen dabei zu sein und die entsprechenden finanziellen Mittel zu bekommen, und von vornherein ankündigen, dass sie nach der Wahl aber wieder gegeneinander kandidieren werden. Spätestens in dem Moment ist vollkommen klar, dass das keine Zusammenarbeit auf Dauer werden soll, sondern dass es eigentlich nur um die Nutzung der Vorteile einer Fraktion geht.

Alle diese Möglichkeiten müssten meiner Meinung nach erst einmal überprüft werden. Diese Wege müsste man zunächst einmal gehen, um dem entgegenzuwirken, weil sie ein milderes Mittel sind und damit auch eher in die Richtung einer verhältnismäßigen Lösung gehen.

Was die angebliche Funktionsunfähigkeit angeht, möchte ich hier zwei nicht von den Freien Demokraten benannte Sachverständige zitieren. Der Fraktionsgeschäftsführer der Grünen im Rat der Stadt Aachen hat erklärt – Zitat –:

„Ich kann meines Wissens aus keiner Kommune berichten, dass es eine Funktionsunfähigkeit tatsächlich so gibt, dass irgendetwas nicht stattfinden könnte.“

Die stellvertretende Vorsitzende der SPD-Fraktion im Rat der Stadt Köln hat ausgeführt – Zitat –:

„Ja, es gibt meines Wissens keinen Rat in Nordrhein-Westfalen, der arbeitsunfähig wäre.“

Wenn man die milderen Mittel von vornherein hintanstellt und direkt den Weg des größeren Rundumschlages geht, wäre meines Erachtens der Nachweis der Funktionsunfähigkeit und der größeren Gefahr insbesondere von den antragstellenden Fraktionen zu führen.

Wie gesagt, müssen wir darauf achten, dass das kommunale Ehrenamt attraktiv bleibt und wir nicht von vornherein Leute davon ausschließen. Da darf man auch nicht erst dann gegenarbeiten, wenn es schon zu spät ist. Hier muss der Verfassungsgesetzgeber sehr vorsichtig sein, damit nicht der Eindruck entsteht, eine gefühlte Unbequemlichkeit von längeren politischen Debatten führe dazu, dass man bestimmte Personenkreise von diesen Debatten ausschließt.

Fazit: Das Ehrenamt muss an dieser Stelle geschützt und gestärkt werden. Grundsätzlich kann eine Sperrklausel dazu beitragen. Ob dazu nicht auch mildere Mittel geeignet sind, die zunächst ausprobiert werden sollten, ist bei uns noch eine offene Frage bzw. ein Wunsch. Diesen Weg hätte man auch gehen können.

**Mario Krüger (GRÜNE):** Herr Sommer, ich habe zwar in Erinnerung, dass Sie bei der Anhörung anwesend waren. Aber ich habe einen ganz anderen Eindruck mitgenommen, wie sich die Sachverständigen hierzu positioniert haben. Ich habe zwar nur den ersten Teil wahrnehmen können, weil parallel noch eine Ausschusssitzung stattgefunden hat, habe mir aber den zweiten Teil sehr intensiv per Livestream angesehen bzw. das Protokoll aufmerksam gelesen.

Insofern kann ich folgendes Resümee ziehen: Von einer breiten Mehrheit der Sachverständigen, die dort vorgetragen haben, wurde deutlich gemacht, dass die Einführung einer Sperrklausel politisch geboten ist und auch rechtlich möglich ist. Diesen Eindruck habe ich gewonnen.

Weil Sie sagen, da sei keine Beweisführung vorgenommen worden, erinnere ich an die langen Ausführungen, die unter anderem Herr Prof. Dr. Bogumil in diesem Zusammenhang vorgetragen hat, der sich im Detail mit der Situation der kommunalen

Selbstverwaltung auseinandergesetzt hat und die Unterschiede zwischen den Gemeindeverfassungen in den süddeutschen Ländern einerseits und der Situation in Nordrhein-Westfalen andererseits deutlich gemacht hat. In der Tat hat er die Konkordanzdemokratie einerseits und die konkurrierenden Systeme in Nordrhein-Westfalen andererseits dargestellt. Er hat insbesondere darauf abgehoben, dass gerade in den kreisfreien Städten, aber auch in größeren kreisangehörigen Gemeinden mittlerweile eine Fragmentierung der Räte eingesetzt hat, die insgesamt die kommunale Selbstverwaltung in Gefahr stellt.

Ich erlebe das tagtäglich. Führen Sie sich nur einmal vor Augen, wie beispielsweise die Haushaltsberatungen in diversen Kommunen geführt werden und wie schwierig es ist, dort überhaupt noch Mehrheiten herzustellen, insbesondere wenn man ein hartes Konsolidierungsprogramm fahren muss. Um das auch gegenüber der Bürgerschaft zu transportieren, können Sie nicht mehr mit ein, zwei Akteuren arbeiten, sondern brauchen teilweise vier, fünf Akteure. Sie wissen auch, dass diese Prozesse auf mehrere Jahre angelegt sein müssen, damit sie Wirkung entfalten können. Dafür braucht man natürlich auch dauerhaft belastbare Mehrheiten, um überhaupt dem Primat der kommunalen Selbstverwaltung gerecht zu werden.

Die Entwicklung seit 1999 hat dazu geführt – ich war lange genug in einer kommunalen Selbstvertretung, nämlich in einem Rat, und habe das auch ein Stück weit wahrnehmen dürfen –, dass wir in zunehmendem Maße eine Fragmentierung haben und sich keine klaren Mehrheiten mehr darstellen.

Das Ganze ist kein Thema von Sitzungsdauern. Als die Grünen 1984 zum ersten Mal in diesen Rat eingezogen sind, haben wir bis 24 Uhr getagt – soweit ich es in Erinnerung habe, mit drei Fraktionen, nämlich CDU, SPD und Grünen –, weil einfach viel darzustellen war. Sitzungsdauern sind also nicht das Thema.

Es geht schlicht darum, inwieweit die kommunale Selbstverwaltung überhaupt noch ausgeführt werden kann. Da sehen wir erhebliche Schwierigkeiten. Deswegen glauben wir, dass mit einer Einführung einer Sperrklausel von 2,5 % ein moderates Mittel gewählt wird – auf der Verfassungsebene angesiedelt –, um dem auch Rechnung zu tragen.

Ich habe auch den Sachverständigen zugehört, die dazu eine andere Auffassung vertreten haben, unter anderem Herrn Prof. Dr. Oebbecke, der das mit Vehemenz abgelehnt hat bzw. nur deutlich gemacht hat, dass es sich nicht aus dem Grundgesetz ableiten lässt, und stattdessen vorgeschlagen hat: Selbstverständlich können Sie die Räte verkleinern, beispielsweise von 70 Leuten auf sieben Leute. Dann haben Sie eine natürliche Sperrklausel, die deutlich höher ist als 2,5 %. – Ist das der Weg, der gegangen werden soll? Ich glaube kaum.

**Michael Hübner (SPD):** Nach dem Vortrag von Herrn Krüger kann ich es relativ kurz machen. Ich möchte aber auch meinen Eindruck noch etwas untermauern und die letzten Vorträge dahin gehend verstärken, dass bei den Sachverständigen durchaus auch eine Grundsympathie dafür vorhanden war, eine höhere Sperrklausel zu wählen als eine Sperrklausel von 2,5 %. Es ist häufiger angesprochen worden, dass eine

3%ige Sperrklausel sehr wohl zu vertreten sei. Insofern möchte ich festhalten, dass wir gemeinschaftlich einen Gesetzentwurf zur Verfassungsänderung vorgelegt haben, in dem auch mit der Höhe der Sperrklausel von 2,5 % ein sehr mildes Mittel gewählt wird.

Die faktische Sperrwirkung insbesondere bei kleineren Städten und Gemeinden ist schon angesprochen worden. Dort ist – gerade im Zusammenhang mit einer Verkleinerung – eine Sperrklausel von 2,5 % faktisch schon vorhanden.

Was Herr Krüger eben vorgetragen hat, ist durchaus richtig. Wenn man Räte verkleinert, wird die faktische Sperrwirkung in der Tat höher. Ich will dabei aber eines nicht verhehlen; denn wir machen schon seit mehreren Jahren Erfahrungen mit der Verkleinerung von Räten. Viele Städte und Gemeinden haben darauf Rückgriff genommen. Durch die zunehmende Zersplitterung führt das allerdings häufig nicht zu der beabsichtigten Wirkung, also beispielsweise einer Verkleinerung um sechs Sitze. Durch die Zersplitterung der Räte werden dann nämlich Überhangmandate geschaffen, sodass die Räte letztendlich in der gleichen Situation sind wie vorher. Das trifft zum Beispiel bei dem Rat der Stadt Dortmund zu, aber auch bei mittelgroßen Städten wie der Stadt Gladbeck, wo wir den Rat ebenfalls verkleinert haben. Dort müssen wir seit dieser Zeit immer mit Überhangmandaten und Ausgleichsmandaten arbeiten, sodass die beabsichtigte Wirkung nicht eintritt.

Das Instrument, eine Verkleinerung vorzunehmen, ist von mehreren Sachverständigen ausdrücklich vorgetragen worden. Bei einer zunehmenden Zersplitterung der Parteienlandschaft wird die Größe der Räte aber letztlich zunehmen – es sei denn, man geht den in der Anhörung erwähnten ganz massiven Weg, den Herr Krüger bereits angesprochen hat, und reduziert die Zahl der Sitze beispielsweise von 70 auf sieben.

Herr Sommer, was die Sitzverteilung angeht, empfehle ich Ihnen, sich noch einmal die Berechnungsmodi anzuschauen. Es wird ein Divisorverfahren angewandt, bei dem zunächst die großen Parteien einen ersten Zugriff bekommen. Erst dann kommt es zu der Mandatzuteilung an die kleineren Parteien. Daher gibt es keine Gleichberechtigung bei der Zuteilung des ersten Mandats; denn das erste Mandat geht erst einmal an die großen Parteien. Das möchte hier noch einmal ausdrücklich zu Protokoll geben.

Es geht auch nicht darum, dass die Funktionsunfähigkeit eingetreten ist, sondern es geht immer um die drohende Funktionsunfähigkeit. Da hat Herr Prof. Dr. Bogumil sehr eindrucksvoll deutlich gemacht, welche Entwicklung in den letzten Jahren seit 1999 stattgefunden hat. Es gab nicht nur eine Zersplitterung des Wahlverhaltens, sondern auch eine zunehmende Zersplitterung der Räte, die dann zu bestimmten Situationen geführt hat.

Ich will einmal das Beispiel des Kollegen Börner aufgreifen, der nachts um 3 Uhr losgefahren ist, um Kaffee zu holen, damit die Kollegen in Duisburg auch die Möglichkeit hatten, die Sitzung trotz Übermüdung zu Ende zu bringen. Das sind durchaus Anzeichen einer drohenden Funktionsunfähigkeit. Das muss man schon konzedieren. Hier sind in der sehr konstruktiven Debatte auch bereits andere Beispiele ange-

führt worden, nämlich die Verabschiedung von Haushalten und das Stichwort „Nideggen“. Altena könnten wir jetzt auch noch nennen. Vielleicht wird uns ja die eine oder andere Stadt da auch noch zunehmend Schwierigkeiten machen.

Über die Jahre seit 1999 können wir aber auch feststellen, dass es gerade in solchen schwierigen Situationen zumeist nur eine Konstellation gibt, die dann nicht mehr so richtig im Wettbewerb steht. Dann muss nämlich zwischen der sozialdemokratischen Position und der christlich-demokratischen Position in irgendeiner Art und Weise ein Kompromiss gefunden werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen Wahldemoskopie auf Bundesebene ist man ja nicht ganz sicher, ob das immer in der Summe tragfähig sein wird, weil der Anteil der beiden großen politischen Richtungen nicht mehr deutlich über 50 % beträgt, was dazu führt, dass man dann zunehmend schwierige Entscheidungen mit noch wackligeren Mehrheiten zu treffen hat.

Man kann natürlich sagen: Das ist naturgegeben; dann sollen die ein bisschen diskutieren. – Meines Erachtens stößt das aber an eine Grenze, wenn man dann von einem Ehrenamtler erwartet, nachts um 3 Uhr noch im Rat zu sitzen und am nächsten Tag morgens um 7 Uhr wieder arbeiten zu gehen. Und am nächsten Tag wird er ja nicht dafür gelobt, sondern muss es sich dann auch noch gefallen lassen, dass in einem Leserbrief von einem Bürger oder von einer kleineren Partei behauptet wird, dass das, was er gestern getan habe, eben nicht dem Wohle der Stadt zuträglich sei.

Vor diesem Hintergrund müssen wir uns auch Sorgen machen, wie Leute weiterhin rekrutiert werden können. Auch das ist mit in die Betrachtungen einzubeziehen. Es ist ja politikwissenschaftlich gesagt worden.

Ich würde mich freuen, wenn wir auch im Hauptausschuss eine konstruktive Auswertung vornehmen würden und neben dem Gesetzentwurf dann auch den von Herrn Dahm bereits angekündigten Änderungsantrag, mit dem wir das in der Tat bestehende Problem bei den Bezirksvertretungen aufgreifen wollen, konstruktiv verabschieden könnten.

**Frank Herrmann (PIRATEN):** Herr Hübner, wie Sie gerade gesagt haben, rekrutieren Sie Ihre Ratsmitglieder, die dann in den großen Vereinigungen wahrscheinlich auf Linie abstimmen. Aber wenn die Fraktionen nicht mehr groß sind, liegt das ja am Wähler. Dann sollten Sie sich Gedanken darüber machen, warum das so ist. Wir halten die Sperrklausel eben für einen Weg, den Wählerwillen aus den Räten herauszuhalten, und deswegen für nicht richtig.

Ich habe mich gemeldet, um etwas zu dem Kunstbegriff „technische Fraktion“ zu sagen. Was ist das eigentlich? In meinem Patenwahlkreis in Bad Salzuflen sollte nach der Kommunalwahl eine sogenannte technische Fraktion gebildet werden. Zwei Ratsmitglieder, die in der Wahl gegeneinander angetreten waren, wollten sich zusammenschließen und haben dazu einen Vertrag gemacht. Dieser Vertrag wurde aber vom Bürgermeister nicht anerkannt.

Grundsätzlich ist es doch wie folgt – das hören wir selbst von SPD und Grünen immer wieder –: Vor der Wahl tritt man gegeneinander an, und jeder wirbt für seine

Wählerstimmen. Nachher schließt man sich zu einer Fraktion zusammen. – Das haben wir bei SPD und Grünen genauso.

(Christian Dahm [SPD]: Das ist ja wohl hanebüchen!)

– Ja, natürlich. Ich kenne es von jeder Wahl, dass man um seine eigenen Wählerstimmen kämpft, um dann in den Koalitionsverhandlungen, je stärker man ist, desto bessere Karten zu haben.

In Bad Salzuflen war eine Verfassungsklage notwendig. Das Verfassungsgericht hat dann eindeutig entschieden, dass diese Fraktionsbildung in Ordnung ist. Seit das in der Stadt Bad Salzuflen umgesetzt wurde, arbeiten die beiden zusammen – bis heute.

(Jens-Peter Nettekoven [CDU]: Das hätten sie auch ohne Fraktionsstatus gekonnt!)

– Wenn wir in der Ehrenamtskommission auch für die nicht in Fraktionen organisierten Ratsmitglieder bessere Rechte hätten durchsetzen können, dann wäre es sicherlich auch ohne Fraktion gegangen. Leider haben aber nur die Fraktionen in Räten bestimmte Rechte. So ist der Fraktionsstatus notwendig, um überhaupt einen Antrag stellen zu können. Ein Einzelner kann das nicht. Einen Antrag zu stellen, ist für Ratsmitglieder aber einfach eine wichtige Angelegenheit, glaube ich.

Als Argument wird auch immer wieder genannt, es gebe entsprechende Resolutionen von Räten. In der Tat haben einzelne Räte dieses Landes Resolutionen beschlossen, um dem Landesgesetzgeber zu verdeutlichen, wie schlimm die Situation vor Ort sei. Diese Resolutionen haben wir hier vorliegen.

So heißt es in der Resolution der Stadt Herten in Bezug auf die Anzahl der verschiedenen Ratsmitglieder, also Fraktionen und Einzelmitglieder – ich zitiere –:

„Dies führt vielerorts zu schwierigen und häufig langwierigen Meinungsbildungsprozessen.“

Der Rat der Stadt Herne führt hierzu aus – ich zitiere –:

„Dies führt vielerorts zu schwierigen und häufig langwierigen Meinungsbildungsprozessen.“

Die Stadt Preußisch Oldendorf hat das gleiche Problem – ich zitiere –:

„Dies führt vielerorts zu schwierigen und häufig langwierigen Meinungsbildungsprozessen.“

Die Stadt Datteln hat dieses Problem ebenfalls – ich zitiere –:

„Dies führt vielerorts zu schwierigen und häufig langwierigen Meinungsbildungsprozessen.“

Ich nehme noch eine Resolution dazu, nämlich die der Stadt Wuppertal. Sie führt aus – ich zitiere –:

„Dies führt vielerorts zu schwierigen und häufig langwierigen Meinungsbildungsprozessen.“

Alle Räte – ich lese das jetzt nicht alles vor; denn es ist wirklich alles identisch – nehmen übrigens im Weiteren Bezug auf die Stadt Duisburg, wo die Ratskonstituierung 14 Stunden gedauert hat. Herr Hübner hat das eben schon angesprochen. Das mag ja sein. Wenn man viele Gremien wählt und jeweils eine geheime Wahl haben möchte, dann kann das sehr lange dauern, Herr Hübner. Vielleicht gibt es ja auch einen Urheber; denn geografisch liegen diese Städte alle rund um Gladbeck. Vielleicht waren Sie ja irgendwie mit daran beteiligt – wobei ich sagen muss, dass die Stadt Gladbeck tatsächlich nur einen Appell mit anderer Wortwahl an den Landesgesetzgeber gerichtet hat. Wie auch immer!

Wir haben noch ein Beispiel. Herr Hübner, Sie haben gerade etwas zu den benötigten Stimmen pro Mandat gesagt. Dazu haben die Kolleginnen und Kollegen von den Grünen eine Untersuchung durchgeführt. Wir hätten uns eigentlich gewünscht, dass sie diese Untersuchung einmal weiter öffentlich machen; sie ist nur auf der Webseite zu finden. Sie haben nämlich untersucht, wie viele Stimmen man pro Mandat bei der letzten Kommunalwahl gebraucht hat.

Zum Beispiel waren in Dortmund für einen Platz der FDP 2.473 Stimmen notwendig, für einen Platz der Grünen nur 2.112. In Bielefeld, um einmal ein krasses Beispiel zu nehmen, haben die Piraten für ihren einen Sitz 2.775 Stimmen gebraucht, die Grünen für ihren Sitz nur 1.862. Es ist also für die Kleinen immer schwieriger. Die Zahlen für Düsseldorf fehlen mir gerade. Dort war es für uns besonders krass. Die mathematischen Spielchen, die Sie hier gemacht haben, passen also einfach nicht.

Wir haben uns natürlich auch vor Ort kundig gemacht und in einigen Kommunen bei der Verwaltung abgefragt, wie da die Erfahrungen sind. Ich möchte hier einmal den Rhein-Erft-Kreis zitieren. Dort haben wir gefragt, wie sich die Verhältnisse seit 1989 geändert haben. 1989 gab es vier Fraktionen, danach drei, dann wieder vier; aktuell gibt es fünf Fraktionen, zwei Gruppen und einen Fraktionslosen. Wir haben außerdem gefragt, wie sich die Sitzungszeiten geändert haben. Verblüffenderweise sind sie in allen Ausschüssen kürzer geworden; nur der Verkehrsausschuss tagt im Vergleich zu den Vorlegislaturen eine halbe Stunde länger. Vielleicht hat man dort ja spezielle Verkehrsprobleme. Zu der konkreten Frage, ob sich an der Anzahl der gestellten Verfahrensanhträge, Sondersitzungen, GO-Anträge usw. irgendetwas in den Wahlperioden geändert habe, gab es die Aussage des Landrats: keine gravierenden Änderungen. Das heißt: Egal, wie viele Fraktionen, Gruppen und Fraktionslose da beteiligt waren, hat sich das nicht ausgewirkt.

Insofern sieht die Beweislage, um die Funktionsunfähigkeit in irgendeiner Art und Weise belegen zu können, äußerst dürftig ist. Und vom demokratischen Selbstverständnis her muss es einfach so sein, dass der Wählerwille respektiert wird und gerade im kommunalen Bereich auch der Einzelbewerber, der die nötigen Stimmen bekommen hat, im Rat bei der politischen Arbeit mitwirken kann.

**Karin Schmitt-Promny (GRÜNE):** Aus Ihrer Sicht sind Ihre Argumente natürlich nachvollziehbar. Aber wir können sie nicht teilen. Sie haben bei den Zahlen gerade nicht die Stimmenzahl desjenigen genannt, der zu einer Gruppierung gehört, die ein Mandat oder zwei Mandate im Rat erhält. Das ist aber ganz entscheidend. Da habe

ich zumindest in den Zahlen, die ich nach der letzten Kommunalwahl nachvollzogen habe, ganz massive Unterschiede festgestellt. Genau die machen das Problem aus. Ich denke, es ist nachvollziehbar, dass man in den Räten ein bestimmtes Maß an Unterstützung in der Stadtöffentlichkeit haben sollte. Wir sind der Auffassung, dass die 2,5 % da ein sehr moderater Ansatz sind.

Lassen Sie mich noch auf einen anderen Aspekt hinweisen, der heute noch nicht so deutlich herausgestellt worden ist. Wenn man sich die Anzahl der Sitze und den Prozentsatz, den man braucht, um dann einen Sitz zu bekommen, anschaut, sieht man, dass wir faktisch ganz unterschiedliche Sperrklauseln haben. Sie gehen von 0,6 % bis zu 2,8 %. In Dortmund bekommen Sie mit weit weniger als 1 % der Wählerstimmen ein Mandat. In einer kleineren Kommune brauchen Sie aber über 2 %. Dann haben wir doch klarere Verhältnisse, wenn wir eine Zahl festsetzen, nämlich 2,5 %. Diese 2,5 % gelten dann für alle Gremien. Das könnte man auch als gerechter betrachten.

Ein weiterer Punkt, der auch in die Diskussion eingebracht worden ist, ist die Frage: Was ist, wenn wir wieder eine Sperrklausel eingeführt haben, mit den Stimmen, die dann wegfallen? Bei den entsprechenden Nachforschungen – das habe ich nicht selber gemacht – hat man festgestellt, dass der Prozentsatz dieser Stimmen doch recht gering ist. Wenn ich das richtig gelesen habe, sind es etwa 4 %. Das Hamburger Verfassungsgericht hat in einem Urteil zur Einführung einer Sperrklausel für die Hamburger Bezirke einen Wegfall von 5,5 % für vertretbar gehalten. Darüber kann man unterschiedlicher Meinung sein. Wir denken aber, dass man bei einem Gesamtgefüge einer Stadt oder einer Gemeinde mit diesen 4 % durchaus leben kann – zumal man auch berücksichtigen sollte, dass das kommunale Leben, der politische Prozess und die politische Entscheidung in Städten nicht nur durch die Räte alleine geprägt sind. Eine Nichtvertretung im Rat bedeutet also nicht, dass man nicht an den politischen und demokratischen Prozessen in einer Kommune teilhat. Das bitte ich in dem ganzen Zusammenhang nicht unter den Tisch fallen zu lassen.

**Manuela Grochowiak-Schmieding (GRÜNE):** Lieber Herr Herrmann, zwischen einer Fraktionsbildung und einer Koalitionsbildung gibt es durchaus konkrete Unterschiede. Da ist eben ein bisschen etwas durcheinandergeraten, glaube ich. Ob zwei Parteien im Wahlkampf ...

(Zuruf von Frank Herrmann [PIRATEN])

– Wenn das klar geworden ist, muss ich es nicht weiter ausführen.

Der Kollege Sommer hat vorhin behauptet, wir wollten heute Rechte einschränken, die wir selbst genutzt hätten. Als die Grünen erstmals in die Räte eingezogen sind, hatten wir noch eine Sperrklausel von 5 %. Dieser Vergleich hinkt also auch stark.

Ich möchte noch einmal ganz deutlich zum Ausdruck bringen, dass wir mit der Einführung einer Sperrklausel von 2,5 % nicht die Länge von Ratssitzungen beeinflussen oder reglementieren wollen. Das ist ein falscher Eindruck. Ich möchte auch darum bitten, dass Sie das nicht immer wieder behaupten. Das ist überhaupt nicht Sinn und Zweck und Ziel der ganzen Übung. Es geht vielmehr darum, die Funktionstüch-

tigkeit von Räten, aber insbesondere auch von Fraktionen oder Ratsmitgliedern durch qualitativ adäquate Arbeit zu stützen.

Ich muss hier wohl nicht das wiederholen, was Herr Krüger eben gesagt hat; das können Sie ja dann noch einmal im Protokoll nachlesen. Er hat doch sehr ausführlich dargestellt, wie wichtig es ist, dass nicht nur eine einzelne Person unter Umständen ein Orchideenthema vertritt, sondern wirklich mehrere Menschen gemeinsam versuchen, die sehr komplexen Themen, die sich innerhalb von Ratsarbeit darstellen, auch bearbeiten zu können.

**Henning Höne (FDP):** Hier ist mehrfach ein Punkt angesprochen worden, der zwar nicht unmittelbar mit diesem Gesetzentwurf zusammenhängt, der aber mich persönlich im eigenen kommunalpolitischen Engagement öfter sehr geärgert hat und bei dem Sie, Herr Kollege Herrmann, gerade auch eine entlarvende Aussage getroffen haben. In Bezug auf die Bildung von Fraktionen haben Sie nämlich gesagt, die müssten das ja machen, um gewisse andere Dinge zu erreichen. Ich ergänze jetzt einmal: und um auch bestimmte Dinge zu bekommen. Das sind also organisatorische und finanzielle Gründe. Nach meiner festen Überzeugung sollte die Bildung von Fraktionen aber auf gemeinsame inhaltliche Ziele zurückzuführen sein und nicht auf Organisation und Finanzen.

Da hilft auch ein Blick in das Fraktionsgesetz NRW. Darin heißt es: Fraktionen „helfen ihren Mitgliedern, ihre parlamentarische Tätigkeit auszuüben und zur Verfolgung gemeinsamer Ziele aufeinander abzustimmen.“ Dort steht nicht: um mehr Rechte und mehr Geld zu erhalten.

Insgesamt ist das ein Punkt, dem man sich vielleicht noch einmal an anderer Stelle zuwenden müsste. Aber die Tatsache, dass sich Einzelbewerber oder Einzelkämpfer oder einzelne Personen, die von bestimmten Gruppierungen nur in den Rat gekommen sind, dann zusammenschließen und die Vorteile nutzen, danach aber immer wieder getrennte Wege gehen und in dem Moment, in dem eine einzelne Gruppe dann selber Fraktionsstatus erlangt, diesen Weg nicht mehr wählen, hat auch nichts mehr mit einer gewissen Transparenz für die Bürger zu tun, weil die Bildung von Fraktionen auch ein Stück weit widerspiegelt, dass das eine Gruppe mit gemeinsamen politischen Zielen ist. Da wird also ohne Ende mit Nebelkerzen geworfen.

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Ich finde es durchaus legitim, dass insbesondere die Piraten hierzu eine andere Auffassung haben. Aber ich hätte schon die Bitte, dass man sich dann sachlich mit den Themen auseinandersetzt. – Einige Fragen sind hier schon angesprochen worden. Ich will deshalb nicht noch einmal auf die Frage der technischen Fraktion und auf die Frage der Koalitionsbildung, die in einem demokratischen Prozess ja auch gewünscht ist, eingehen.

Herr Herrmann, eines ist aber natürlich verräterisch. Wenn Sie Bielefeld ansprechen, müssen Sie vorsichtig sein, weil Sie hier einen Bielefelder sitzen haben. Sie haben bewusst den Piraten genommen, weil er mehr Stimmen hatte. Derjenige, der mit diesem Piraten jetzt eine technische Fraktion bildet – das ist der Vertreter der Bürgernähe, einer Bürgerinitiativenbewegung in Bielefeld –, ist mit gerade einmal 900 und

ein paar zerquetschten Stimmen in den Rat eingekommen. Das belegt genau die von uns eben angesprochene Tatsache, dass wir hier von einer Stimmengleichheit sehr weit weg sind.

Von der FDP ist noch einmal die Frage aufgeworfen worden, ob es mildere Mittel gibt. Ich sage ganz offen: Die sehe ich nicht.

Auch die Piraten in Bielefeld haben ja die Möglichkeit, sich bei der nächsten Kommunalwahl beispielsweise mit der Bürgernähe, mit der sie zusammenarbeiten, zusammenzutun und das Programm so zu ergänzen, dass sie gemeinsam auftreten. In diesem Fall haben sie durchaus die Chance, über die 2,5%-Hürde zu kommen. Dann sind sie auch gezwungen, schon im Vorfeld darüber nachzudenken, das Programm weiter zu fassen.

Das ist etwas Wesentliches für die kommunale Zusammenarbeit in einem Selbstverwaltungsorgan; denn damit vermeidet man diese Zersplitterung, die uns ja große Sorgen macht, weil man hinterher zehn oder 15 verschiedene Meinungen im Rat sitzen hat, die man zusammenführen muss. Darunter sind auch ganz Extreme, die sagen: Bei mir geht es aber nur, wenn mein Gedanke da mit stattfindet. – Das erschwert den Prozess immer weiter.

Der Kollege Hübner hat eben noch einmal herausgearbeitet, dass es hier nicht um die Funktionsunfähigkeit geht. Funktionsunfähigkeit ist nie gegeben. Ein Rat könnte eine Woche lang tagen; irgendwann würde er dann zu einem Ergebnis kommen. Insofern wird es nie eine Funktionsunfähigkeit geben. Es geht um die Erschwernis. Ich bitte da auch um Verständnis – insbesondere als jemand, der Kommunalpolitik betreibt und in seinem Leben schon sehr viel Zeit darauf verwendet hat. Es handelt sich hier in Nordrhein-Westfalen in den Kommunalparlamenten immer noch um Leute, die das ehrenamtlich machen, die das neben ihrem Job machen und die das innerhalb bestimmter Zeiträume gewährleisten bekommen müssen – zusammen mit der Arbeit im vorpolitischen Raum, die ebenfalls gewünscht ist.

Auch vor diesem Hintergrund kommen wir in Nordrhein-Westfalen gerade in den Großstädten an Grenzsituationen, die den Leuten teilweise nicht mehr zuzumuten sind. Deshalb wird bei uns auch gerade aus den Räten heraus so vehement die Einführung einer Sperrklausel gefordert. Ich sage auch ganz offen: Wir hätten gerne einen höheren Prozentsatz gehabt. Aber wir haben uns jetzt aus bestimmten Gründen mit diesen 2,5 % für eine sehr moderate Höhe entschieden und tragen das auch alle mit.

Wie gesagt: Sehen Sie es ein bisschen gelassener. Organisieren Sie sich anders. Dann werden Sie auch in Zukunft dabei sein.

**Frank Herrmann (PIRATEN):** Ich muss den Kollegen von den Grünen sagen: Ja, Sie haben recht. Ich habe mich eben mit Koalition und Fraktion ein bisschen vergaloppiert. Es war einfach zu verlockend, zu thematisieren, dass man bei der Wahl gegeneinander antritt.

Was die Fraktionsbildung angeht, gibt es natürlich auch Unterschiede zwischen großen und kleinen Parteien; denn die kleinen treten bei der Wahl eher nicht gegenei-

inander an, sondern sie treten für ihr Programm an. Deswegen ist es umso eher verständlich, wenn gerade sie sich im Nachhinein zu einer Fraktion zusammenfinden. Wie gesagt, ist inzwischen auch von höchster Stelle entschieden, wie man mit diesem Thema umzugehen hat.

Herr Nettelstroth, ich habe eben die Stimmenzahl der Piraten in Bielefeld genannt. 2.775 Stimmen waren dort für das eine Mandat der Piraten notwendig. Der Kollege von der Bürgernähe hat weniger als die Hälfte benötigt, nämlich 1.190 – was ein völliger Ausrutscher ist; das muss man ganz klar sagen. Ich habe hier die Zahlen von acht Städten. Das ist ein absoluter Ausrutscher. FDP, CDU usw. liegen übrigens alle rund um 2.000 herum. Sowohl die notwendigen 2.775 Stimmen für den Sitz der Piraten als auch die 1.190 Stimmen für den Sitz der Bürgernähe sind also Ausrutscher.

Weil Dortmund gerade angesprochen wurde, möchte ich auch noch die entsprechenden Zahlen bekannt geben. In Dortmund brauchte die FDP 2.473 Stimmen pro Mandat, während die Grünen dort nur 2.076 Stimmen pro Mandat benötigten.

(Mario Krüger [GRÜNE]: Wie war das denn 2005?)

– Gut; das kann ich natürlich gleich auch noch nachgucken.

Herr Hübner, gestatten Sie mir, was die Fraktionsbildung angeht, folgenden Hinweis: Die Freien Wähler und die FDP in Dortmund scheinen sich zu verstehen. Sie scheinen auch irgendwo eine Grundlage gefunden zu haben. Zumindest arbeiten sie nach der letzten Kommunalwahl zusammen.

Sie kennen die Zahlen doch ganz genau und wissen eigentlich, dass diese Argumentation mit den benötigten Stimmen pro Mandat überhaupt nicht zielführend ist.

Um eine andere Argumentation aufzugreifen: Die politische Teilhabe ist natürlich auch außerhalb von Räten – und auch außerhalb des Landtags – von allen möglich. Es gibt Petitionen; es gibt alles Mögliche, was man machen kann. Nur: Die Entscheidungen werden in den Räten getroffen. Und für jeden Ehrenamtler ist es ein wichtiger Schritt, zu sagen: Ich beschränke mich nicht mehr auf die „einfache“ – in Anführungsstrichen – politische Aktivität, sondern mache das jetzt auch als Vertreter für die Bürger und bewerbe mich. – Wenn er dann gewählt worden ist, sollte er auch die entsprechende Möglichkeit haben, und zwar ohne eine Sperrklausel; denn in der Kommune sollte – das ist unsere Grundüberzeugung – jede Stimme zählen.

Der Ausschuss wertet die Anhörung vom 21. Januar 2016 aus und kommt überein, sich am 29. April 2016 letztmalig mit dem Gesetzentwurf Drucksache 16/9795 zu befassen und dann ein Votum an den federführenden Hauptausschuss abzugeben.