

**Monika Pieper (PIRATEN):** Vielen Dank, Frau Ministerin, dass Sie die Zwischenfrage zulassen. – Sie haben mich gerade direkt angesprochen und gesagt, wir hätten in unserem Antrag keine politische Bewertung vorgenommen. Ich möchte noch einmal kurz darauf hinweisen, dass dieser Antrag ja in eine Reihe von Anträgen gehört, die wir zu diesem Thema gestellt haben. Da gibt es schon eine politische Bewertung, denke ich. Deshalb frage ich Sie: Haben Sie das so zur Kenntnis genommen?

Außerdem bitte ich Sie um eine Bewertung der Vorschläge, die wir gemacht haben. Wir haben nämlich nicht nur nach Stellen gefragt. Wir haben mehrere Vorschläge gemacht, die zum Teil nicht einmal mit Kosten verbunden sind. Ich hätte gerne gewusst, wie Sie diese Vorschläge einschätzen.

**Sylvia Löhrmann, Ministerin für Schule und Weiterbildung:** Dazu, liebe Frau Pieper, reicht die Redezeit, die ich habe, nicht – auch nicht die Zeit im Rahmen dieser Zwischenfrage. Ich war aber auch noch nicht am Ende. Im ersten Teil habe ich ja im Wesentlichen darauf reagiert, dass hier bestimmte Dinge grundsätzlich in Abrede gestellt werden. Das halte ich dieser schwierigen Aufgabe und diesem großen Anspruch, die Inklusion umzusetzen, die seit 2009 unser Auftrag ist, nicht für angemessen.

(Vereinzelte Beifall von der SPD)

Damit habe ich ausdrücklich nicht Sie gemeint.

Ich will noch gerne einige Dinge zur Qualitätssteuerung und zur Weiterentwicklung sagen.

Wir haben die Lehrerausbildung angepasst und wollen alle künftigen Lehrkräfte durch den Erwerb sonderpädagogischer Basiskompetenzen dazu befähigen, noch besser und professioneller mit Heterogenität umzugehen. Wer beklagt, dass das nicht vorhanden sei, hätte nicht gegen das Lehrerausbildungsgesetz stimmen dürfen.

Unsere Kompetenzteams bieten allen allgemeinbildenden Schulen das Programm „Auf dem Weg zur inklusiven Schule“ an. Diese Fortbildung wird intensiv nachgefragt, sie wird evaluiert, und es gibt gute Rückmeldungen dazu.

Wir haben nicht nur die Koordinatoren, sondern jetzt auch die Fachberaterinnen und Fachberater, die die qualitative Weiterentwicklung vor Ort unterstützen und die Schulen beraten.

Wir haben da zusätzlich investiert. Die CDU hatte vorgeschlagen, dass es kostenneutral möglich sein sollte, solche Zentren wieder einzurichten.

Die Qualitäts- und Unterstützungsagentur unterstützt Lehrkräfte durch die Weiterentwicklung der Förderplanung und berücksichtigt, wie gefordert, die Erfordernisse einer Lernausgangs- und Lernbegleitdiagnostik.

Darüber hinaus entwickelt unser wieder aufgebautes Landesinstitut aktuell alltagstaugliche Materialien für das zieldifferente Lernen in der Sekundarstufe I.

Ich habe am letzten Samstag in Münster für das Schulministerium eine Kooperationsvereinbarung mit der Universität Münster und unserem Landesinstitut QUA-LiS unterschrieben, bei der es darum geht, dass die Fachexpertise und die Praxisanwendung für das gemeinsame Lernen zusammengeführt werden sollen. Genau hier gehen wir also Schritt für Schritt voran.

Nun noch einmal zu der Frage der Ressourcen: Aufgrund der Neuschätzung der Schülerzahlen für das Schuljahr 2016/17 wurde das Stellenbudget für Schüler mit Lern- und Entwicklungsstörungen bereits vorher um 268 Stellen aufgestockt. Im Entwurf für den zweiten Nachtragshaushalt 2016 hat das Kabinett am 31. Mai dieses Jahres beschlossen, zusätzlich weitere 300 Stellen im Rahmen des Stellenbudgets bereitzustellen. Damit lösen wir genau die Zusage ein, dass wir nachsteuern, wenn das Ganze auch ganz konkret mit Zahlen hinterlegt ist. Das haben wir getan. Und das ist richtig so.

Ich hoffe, diese Stellen schnellstmöglich besetzen zu können. Das setzt dann aber voraus, liebe Kolleginnen und Kollegen von der Opposition, dass Sie mit dazu beitragen, dass dieser Nachtragshaushalt schnell verabschiedet wird, weil der Haushalt vorsieht, dass sie zum 1. August dieses Jahres besetzt werden können. Diese Bitte würde ich gerne an Sie richten. – Vielen Dank.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Frau Ministerin. – Frau Ministerin hat die Redezeit um eine Minute überzogen. Wenn noch jemand von den Fraktionen das Wort wünscht, stünde diese Zeit zur Verfügung. – Das ist nicht der Fall. Dann schließe ich an dieser Stelle die Debatte zu Tagesordnungspunkt 5.

Wir kommen zur Abstimmung. Sie wissen, dass sich alle fünf im Landtag vertretenen Fraktionen zwischenzeitlich darauf verständigt haben, den **Antrag Drucksache 16/12108** nicht direkt abzustimmen, sondern an den **Ausschuss für Schule und Weiterbildung** mit der Maßgabe zu **überweisen**, dass die Abstimmung dort in öffentlicher Sitzung erfolgen soll. Möchte jemand gegen die Überweisung stimmen? – Sich enthalten? – Beides ist nicht der Fall. Dann haben wir den Antrag so überwiesen.

Ich rufe auf:

**6 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

Beschlussempfehlung und Bericht  
des Hauptausschusses  
Drucksache 16/12134

zweite Lesung

Die dritte Lesung ist für morgen als Tagesordnungspunkt 1 vorgesehen.

Ich eröffne die Aussprache. Herr Kollege Körfges hat für die SPD-Fraktion das Wort.

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Wir beraten heute in zweiter Lesung das Kommunalvertretungsstärkungsgesetz, mit dem die Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen eine sogenannte Sperrklausel für Kommunalwahlen wieder verankern wollen, und zwar in der Landesverfassung.

Vorab sei mir die Bemerkung erlaubt, dass Kommunalpolitik beileibe keine Nebensache der Demokratie ist. Historisch hat die repräsentative Demokratie ihren Ursprung in den Städten und Kommunen. Demokratie lebt und wächst heutzutage vor allen Dingen vor Ort – gerade durch die Menschen, die sich dort ehrenamtlich in ihrer Freizeit neben ihrem Beruf und neben ihren anderweitigen familiären Aufgaben engagieren. Wir wollen die Möglichkeiten, sich in unseren kommunalen Organen qualifiziert zu engagieren, durch dieses Gesetzgebungsverfahren stärken.

(Beifall von der SPD, den GRÜNEN und Ralf Nettelstroth [CDU])

Wir haben in unseren Kommunalparlamenten – diesen Ausdruck benutze ich – mit größter Bedacht zumal im Ehrenamt Bedingungen, die parlamentsähnlich sind, die bezogen auf die Rahmenbedingungen allerdings nicht dem Parlamentsbetrieb entsprechen. Die Verantwortungsbereiche – das sage ich nur pars pro toto – der Mitglieder von Räten und Kreistagen sind umfassend. Das gilt auch und gerade nach der Einführung der Direktwahl von Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich spreche neben der räumlichen Zuständigkeit für Wahlkreise nur das Haushaltsrecht und weitgehende Zuständigkeiten in Kommunalparlamenten für die Personalwirtschaft bis hin zum Spitzenpersonal nach der NRW-Gemeindeordnung an. Darüber hinaus nenne ich die Bereiche der Kommunalwirtschaft und das demnächst bestehende Rückholrecht der Stadträte und Kreistage. Weiterhin geht es um die planungsrechtliche Verankerung in Vorgänge, die höchste fachliche und auch

technische Kenntnisse sowie Befassung mit den Dingen voraussetzen.

Das alles ist nur ein kleiner Teil der Aufzählung der Aufgaben, mit denen diejenigen, die sich im Ehrenamt für die Menschen in unseren Kommunen engagieren, konfrontiert sind. Ich glaube: Dabei muss es darum gehen, dass wir, wenn der Landtag auf der einen Seite von denen, die im Ehrenamt tätig sind, hohe Fachlichkeit und hohes Engagement erwartet, auch angemessene Rahmenbedingungen für diese wichtige Arbeit zur Verfügung stellt.

(Beifall von der SPD, der CDU und den GRÜNEN)

Bekannt ist, dass der Verfassungsgerichtshof im Jahr 1999 die bis dahin geltende 5-%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig erklärt und im Anschluss der Gesetzgeber diese Vorschrift ersatzlos gestrichen hat. Das hat nach nicht nur unserer Beobachtung ganz erhebliche Auswirkungen auf eine große Anzahl von kommunalen Vertretungen in unserem Land.

Viele Räte werden seitdem immer weiter und stärker zersplittert. Eine damit einhergehende Einschränkung ihrer Funktions- und Handlungsfähigkeiten wird nicht nur von uns angenommen, sondern sie wird uns regelmäßig nahegebracht durch diejenigen aus unserem Parlament, die noch in einer Kommune Verantwortung tragen, aber vor allen Dingen auch durch viele Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über alle Fraktionsgrenzen hinweg.

Insofern muss man sich mit der Tatsache auseinandersetzen, dass sich mittlerweile kommunale Vertretungen in unserem Land zum Teil aus mehr als zehn unterschiedlichen Parteien und Wählergruppen zusammensetzen. Durch die stark gestiegene Anzahl von Einzelmandatsträgerinnen und -trägern wird die Arbeit der Kommunalparlamente insgesamt erschwert, insbesondere wenn diese nicht fraktionsfähigen Gruppen ihre Rechte in diesen Kommunalparlamenten sehr extensiv – das ist nach bisher geltender Rechtslage ihr gutes Recht – ausüben.

Die Überstrapazierung von Fraktions- und Gruppenrechten und die daraus resultierenden Tagesordnungen von Ausschüssen, Bezirksvertretungen und Räten muss man sich vor Augen führen. Man muss sehen, wie hoch die zeitliche Inanspruchnahme bei gleichzeitig sehr unterschiedlicher Qualität der einzelnen Beiträge an vielen Stellen ist. Ich sage Ihnen ganz deutlich, dass auch aus meiner persönlichen Wahrnehmung dadurch eine effektive Gremienarbeit erschwert und in einigen Fällen nachgerade beinahe unmöglich gemacht wird, liebe Kolleginnen und Kollegen.

Vor dem Hintergrund, dass alle kommunalen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger – ich habe es einleitend gesagt – ihr Mandat ehrenamtlich neben

ihren beruflichen und familiären Verpflichtungen in ihrer Freizeit ausüben, wirken die geschilderten Umstände aus meiner Sicht umso schwerer. Denn gerade diejenigen, die in Beruf und Familie gefordert sind, repräsentieren einen wichtigen Teil der Gesellschaft. Diese Frauen und Männer, liebe Kolleginnen und Kollegen, sind manchmal nicht mehr bereit und auch objektiv kaum noch in der Lage, kommunale Mandate im Ehrenamt neben ihren anderen persönlichen Aufgaben wahrzunehmen.

Mit diesem Fakt müssen wir uns auseinandersetzen, wenn wir die Funktionsfähigkeit der Organe in der Kommunalpolitik auf Dauer gewährleisten wollen.

(Beifall von der SPD und der CDU)

Ich will noch einen ganz anderen Aspekt beleuchten, der womöglich bei der bisherigen Betrachtung etwas zu kurz gekommen ist:

Insbesondere in schwierigen Situationen wird es immer unwahrscheinlicher, dass es zu stabilen Mehrheitsbildungen kommt – es sei denn, dass man als idealtypisch die Zusammenarbeit zwischen den jeweils größeren bzw. größten Fraktionen in einer kommunalen Vertretungskörperschaft auswählt. Denn ansonsten würden Kleinst- und Splitterparteien, die über keinen Rückhalt in der Wählerschaft verfügen, als Zünglein an der Waage jeweils Partikularinteressen in den kommunalen Vertretungskörperschaften in den Mittelpunkt der Erwägungen stellen können und insoweit überproportional bezogen auf ihr tatsächliches Gewicht dann an der politischen Willensbildung beteiligt sein.

Ich kann Ihnen nur eines sagen – das sage ich aus voller Überzeugung auch und gerade vor dem Hintergrund, dass es in meiner Heimatstadt eine gut funktionierende Große Koalition gibt –: Liebe Kolleginnen und Kollegen, es darf nicht der kommunalpolitische Normalfall sein, dass es in den Kommunen unseres Landes zu Großen Koalitionen kommt. Das halte ich für die Demokratie auch nicht für zuträglich.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

Vor diesem Hintergrund haben wir im Jahre 2009 nach der seinerzeitigen Wahl in der damaligen Wahlperiode als SPD-Landtagsfraktion erste Überlegungen angestellt, wie man sich mit dem Phänomen auseinandersetzen kann. Es war uns sehr schnell klar, dass eine einfachgesetzliche Regelung, und zwar auch in Kenntnis der herrschenden Rechtsprechung, nicht ausreichen würde, wenn man künftig Klarheit schaffen will und wenn man auch der grundlegenden Bedeutung einer solchen Entscheidung Rechnung tragen will.

Deshalb wollen wir hier heute in zweiter und morgen in dritter Lesung auch eine Verfassungsänderung mit diesem Inhalt, also die Festlegung einer Sperrklausel unmittelbar in der Verfassung, begründen, weil wir meinen: Das ist erstens dem Thema angemessen

und zweitens auch bezogen auf die juristische Betrachtungsweise der sicherere und bessere Weg.

Meine Damen und Herren, bitte führen Sie sich die Presseberichterstattung zu dem Thema noch einmal vor Augen. Es hat ja zunächst durchaus sehr kritische Stimmen gegeben. Wir haben uns ganz bewusst bei diesem Vorhaben – insbesondere als SPD-Landtagsfraktion – die notwendige Zeit genommen. Wir haben seinerzeit anderthalb Jahre darauf verwandt, das bei Herrn Prof. Dr. Bogumil in Auftrag gegebene Gutachten hinterher auszuwerten und uns zu überlegen, ob dieses Gutachten – wir haben mit externen Experten gesprochen und viele Gespräche auch mit kommunalpolitisch Verantwortlichen geführt – den tatsächlichen Zustand widerspiegelt.

Wir haben seinerzeit keine Mehrheit in diesem Hause – selbst für eine einfachgesetzliche Änderung – gefunden. Aber das hieß nicht, dass wir das Verfahren aus den Augen verloren haben. Ich bin sehr erfreut darüber, dass sich jetzt hier im Hohen Haus eine Zweidrittelmehrheit für eine verfassungsrechtliche Änderung und eine Verankerung an dieser Stelle findet. Wir nehmen für uns in Anspruch, dass wir das mit der gehörigen Sorgfalt und ohne überbordende Eile gemacht haben.

Ich verweise in dem Zusammenhang auch noch auf das von uns in Auftrag gegebene Gutachten der Anwaltskanzlei Redeker Sellner Dahs. Das war ein ergebnisoffenes Gutachten zu der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Festschreibung in der Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Herr Prof. Dr. Roth kommt in diesem Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Festschreibung einer solchen Klausel in der Landesverfassung verfassungsgemäß ist.

Wir haben diese Gutachten öffentlich gemacht und einer öffentlichen Diskussion an der Stelle durchaus den Vorzug gegeben. Wir freuen uns darüber, dass auch ein weiteres Gutachten, das Gegenstand der Beratungen geworden ist, zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt.

Wir haben insbesondere nach der nochmaligen Beauftragung von Herrn Prof. Dr. Bogumil die sichere Erkenntnis, dass das, wenn wir jetzt hier nichts tun, ein fortschreitender Prozess wird, der die Funktionsfähigkeit unserer kommunalen Vertretungskörperschaften nicht nur gefährdet, sondern massiv beeinträchtigt, liebe Kolleginnen und Kollegen.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

Diejenigen, die das in offensichtlicher Unkenntnis der tatsächlichen Fakten nicht wahrhaben wollen, sollten sich wirklich noch einmal mit den Voraussetzungen auseinandersetzen.

Ich will jetzt auf ein, zwei verfassungsrechtliche Fragen insbesondere eingehen, nachdem wir durch das,

was die Praktiker in der Anhörung beigetragen haben, sehr intensiv in unserer Ansicht bestätigt worden sind.

Ich will an erster Stelle anführen, dass wir uns natürlich mit der Frage, ob es andere verfassungsrechtlich gesehen weniger einschneidende Möglichkeiten gibt, den Mangel zu beheben, auseinandergesetzt haben. Ich kann nur sagen: An der Stelle ist zum Beispiel eine Verkleinerung von Räten und Kreistagen nicht das Mittel der Wahl, weil dadurch diejenigen, die da ehrenamtlich tätig wären, ja noch viel intensiver in Anspruch genommen würden und dies der hohen Fachlichkeit der dort gestellten Aufgaben auch nicht entspricht, liebe Kolleginnen und Kollegen.

(Beifall von der SPD und den GRÜNEN)

Mit der zweiten Frage betreten wir – ich bin mit dem Ausdruck normalerweise etwas vorsichtig, aber sage es jetzt trotzdem – verfassungsrechtliches Neuland. Die zweite juristisch vor allen Dingen interessierende Frage ist die, welche Bedeutung Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz für eine verfassungsrechtlich verankerte Sperrklausel hat.

Ich bin der Überzeugung, dass man über diese Frage mit Fug und Recht auch juristisch gut diskutieren kann. Aber nach meiner festen Überzeugung ist der verfassungsändernde Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen unter keinem Gesichtspunkt daran gehindert, eine kommunale Sperrklausel in die Landesverfassung aufzunehmen.

Ich gehe davon aus, dass es gewiss keine schrankenlose Verfassungsautonomie der Länder gibt. Aber die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 setzt die Verfassungsautonomie von Ländern geradezu voraus. Meines Erachtens kann und muss der Bund nur für das, was für ihn unabdingbare Grundlage der Art und Form seiner politischen Existenz ist, seinen Gliederungen etwas vorschreiben, liebe Kolleginnen und Kollegen.

Nach unserer Auffassung muss der Art. 28 Abs. 1 so interpretiert werden, dass die Verfassungsautonomie der Länder nicht unterlaufen wird. Homogenität heißt nicht Konformität, wie einer der Sachverständigen uns in der Anhörung zutreffend versichert hat. Es wäre ein Fehlschluss, die Rechtsprechung zu der einfachgesetzlichen Sperrklausel jetzt eins zu eins auf die aktuell zu entscheidende Frage anlegen zu wollen. Ich denke, das würde geradezu die Verfassungsautonomie unserer Bundesländer infrage stellen.

Wenn Sie mich genau fragen – im Art. 28 steht ja auch etwas zur kommunalen Selbstverwaltung –, würde ich mich sogar dazu verpflichtet sehen, an der Stelle die Funktionsfähigkeit der Organe der kommunalen Selbstverwaltung sicherzustellen. Das ist ein Verfassungsauftrag, der gleichwertig neben dem anderen Gebot der Gleichheit der Wahl steht.

(Beifall von der SPD)

Lassen Sie mich auch noch einmal auf die Höhe der Sperrklausel zurückkommen, bevor ich zum Ende meiner Rede komme. Wir hätten als Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sicherlich eine Sperrklausel in Höhe von 3 % vorgezogen, sind allerdings nach intensiver Abwägung und auch nach Diskussionen mit denjenigen, die mit uns diesen Gesetzentwurf tragen, dazu gekommen, dass 2,5 % insbesondere wegen der bestehenden natürlichen Sperrklausel in einigen Bereichen unserer kommunalen Landschaft die Höhe einer Sperrklausel sind, die juristisch zu vertreten ist und die auch juristisch durchsetzbar ist, liebe Kolleginnen und Kollegen.

Denn auch da ergäbe sich eine Ungleichbehandlung, bezogen auf die Bedeutung einer Stimme bei der Kommunalwahl, wenn man nicht die Relation zwischen natürlichen Sperrklauseln und der von uns angenommenen Sperrklausel herstellen würde.

Insgesamt, liebe Kolleginnen und Kollegen, bin ich froh darüber, dass wir uns in Sachlichkeit diesem Thema angenommen haben. Wir wollen und werden Sorge dafür tragen, dass es in Zukunft wieder einfacher möglich wird, vor Ort politische Verantwortung für die Allgemeinheit wahrzunehmen.

Lassen Sie mich abschließend sagen: Nicht die Summierung von Partikularinteressen bildet das Allgemeinwohl und die allgemeinen Interessen ab; es kommt darauf an, dass handlungsfähige kommunale Vertretungskörperschaften und ihre Organe tatsächlich den Willen der Mehrheit der Bevölkerung widerspiegeln. Dem dient unser Gesetzentwurf. – Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

(Beifall von der SPD, der CDU und den GRÜNEN)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Kollege Körfges. – Für die CDU-Fraktion spricht Herr Kollege Nettelstroth.

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Damen und Herren! Wir reden heute in der Tat über die Einführung der Sperrklausel. Veranlassung dafür war, wie soeben auch vom Kollegen Körfges erwähnt, die Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs vom 6. Juli 1999, in der die 5-%-Klausel damals als verfassungswidrig erkannt worden ist.

Meine Damen und Herren, derselbe Verfassungsgerichtshof hat aber in der Ausführung zu diesem Urteil auch deutlich gemacht, dass es grundsätzlich zusätzlich sein kann, eine Sperrklausel einzuführen, und zwar insbesondere dann, wenn die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen nicht mehr gegeben ist.

Darüber kann man in der Tat rechtlich und intensiv streiten. Ich spreche jetzt insbesondere die Piraten noch einmal an, die in den Vorberatungen immer wieder deutlich gemacht haben, dass Funktionsunfähigkeit für sie bedeutet, dass Räte grundsätzlich keinerlei Beschlüsse mehr fassen. Das ist aber ein falscher Ansatz.

Denn Maßstab für diese Überlegung ist das Leitbild des ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikers, der neben seinen vollschichtigen beruflichen Tätigkeiten noch kommunalpolitische Arbeit leisten können muss, und nicht der Ansatz dessen, dass jemand quasi voll erwerbstätig oder voll umfänglich kommunalpolitisch tätig ist.

(Beifall von der CDU und den GRÜNEN)

Was heißt das konkret, meine Damen und Herren? Wir haben über 20.000 ehrenamtliche Kommunalpolitiker hier in Nordrhein-Westfalen, die tagtäglich darum bemüht sind, die Dinge vor Ort zu regeln, B-Pläne zu beschließen, Satzungen abzufassen, mit den Bürgern in Kommunikation zu treten. Deshalb will ich durchaus noch einmal erwähnen, weil den Piraten dieses Thema anscheinend nicht so ganz zugänglich ist, was Ratsarbeit heute eigentlich bedeutet.

(Daniel Düngel [PIRATEN]: Diese Arroganz!)

Ratsarbeit bedeutet nicht nur, Herr Kollege, dass man in den Räten vor Ort tätig wird. Es bedeutet Ausschusstätigkeit. Es bedeutet natürlich die Vor- und Nachbereitung der entsprechenden Sitzungen. Das sind die Abstimmungsgespräche, die man allseits zu führen hat. Es geht also um die Vermittlung von Entscheidungsprozessen oder der Entscheidung selbst gegenüber seinen Mitstreitern, aber vor allen Dingen auch gegenüber dem vorpolitischen Raum – und das alles, meine Damen und Herren und liebe Piraten, neben der vollschichtigen Tätigkeit, die man auszufüllen hat.

Ich glaube, das macht schon sehr deutlich, dass die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen, insbesondere der größeren kommunalen Vertretungen, hier an ihre Grenzen geraten ist.

Dazu haben wir entsprechende Feststellungen getroffen. Wenn wir uns die letzten vier Kommunalwahlen ansehen, dann stellen wir fest, dass im Jahre 2014 in 22 Räte 86 Mandatsträger in 43 Zweiergruppen gesandt worden sind. Bei 22 Räten waren es 64 Einzelmandatsträger.

**Präsidentin Carina Gödecke:** Herr Kollege Nettelstroth, Entschuldigung, dass ich Sie unterbreche. Bei den Piraten würde Ihnen gerne Herr Kollege Herrmann eine Zwischenfrage stellen.

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Darf er.

**Frank Herrmann (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Nettelstroth, dass Sie die Zwischenfrage zulassen. – Zu Ihren gerade gemachten Ausführungen, was die Ratsarbeit betrifft: Wollen Sie damit ausdrücken, dass eigentlich Ratsarbeit für Einzelbewerber grundsätzlich nicht geeignet ist?

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Lieber Herr Kollege, wenn Sie noch ein bisschen gewartet hätten, wäre ich gleich genau auf dieses Problem gekommen, weil ich sehr genau weiß, dass Sie darauf herumreiten.

Ich sage Ihnen so viel dazu: Es ist äußerst schwierig, als Einzelbewerber die komplette Ratsarbeit zu leisten. Ein Beleg dafür ist, dass sich Ihre Kollegen vor Ort, die als Einzelkämpfer tätig sind, Partner suchen, um gemeinschaftlich diesen Weg zu gehen. Wie gesagt, werde ich darauf gleich noch zu sprechen kommen.

Meine Damen und Herren, bei den Kreistagen sieht es ähnlich aus. In 28 Kreistagen haben wir 112 Mandatsträger, die sich ebenfalls in 56 Zweiergruppen zusammengefunden haben, und letztendlich 23 Kreistage mit 39 Einzelmandatsträgern. Die Folge davon ist das, was der Kollege Körfges angesprochen hat: lange Sitzungen und erschwerte Verantwortungsbildung, da Koalitionsbildung immer schwieriger wird und Partikularinteressen zunehmend an Oberhand gewinnen.

Dadurch entsteht genau der Trend, von dem der Kollege eben sprach, nämlich der Trend zu Großen Koalitionen, weil nur noch diese in der Lage sind, die entsprechenden Entscheidungen innerhalb verantwortungsvoller Zeit mit breiter Mehrheit zu tragen.

Zudem, meine Damen und Herren, müssen wir auch feststellen, dass sich die kommunalpolitischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahrzehnten verändert haben. Sie sind nämlich erheblich schwieriger geworden. Die Kollegen aus dem kommunalpolitischen Ausschuss wissen sehr wohl, dass sich insbesondere die finanziellen Spielräume in vielen Kommunen, die Haushaltssicherungskommunen oder gar Stärkungspaktkommunen sind, gegen null bewegen.

Das führt natürlich dazu, dass man verstärkt darüber diskutieren muss, öffentliche Angebote entsprechend zurückzuführen, dass man teils unpopuläre Entscheidungen treffen muss, indem man lieb gewonnene Einrichtungen vielleicht auch einstellen muss. Das setzt natürlich voraus, dass man dennoch versucht, diese Verantwortung, die man vor Ort hat, wahrzunehmen. Das fällt zunehmend schwerer, wenn insbesondere eine Vielzahl von Einzelbewerbern da ist, die nur aus ganz partikulären Interessen heraus gewählt worden sind und nur das Ziel haben, genau dieses partikuläre Interessenmoment auch weiterzutragen und entsprechend umgesetzt zu bekommen.

Jetzt komme ich zu Herrn Herrmann. – Das führt letztendlich dazu, dass die Einzelkämpfer in diesem Sinne, die Einzelbewerber, auch sehr schnell feststellen, dass sie nicht in der Lage sind, das umfassende Bild dessen, was Kommunalpolitik heute bedeutet, mit all der Verantwortlichkeit, die damit verbunden ist, mit der Vielzahl der Interessenlagen, die man zu durchschauen und zu durchdringen hat, bevor man sich selber zu einer politischen Meinung dazu durchringt, selber abzuarbeiten.

Deshalb stellen wir zunehmend fest, dass wir immer mehr Zusammenschlüsse haben – zu Gruppen oder Fraktionen, die wir technische Gruppen oder technische Fraktionen nennen, die das Ziel haben, genau diesen Punkt zu überwinden, nämlich Partner zu finden, mit denen man gemeinsam diese Aufgabe angehen kann, was natürlich auch voraussetzt, dass man sich politisch darüber verständigt, was man gemeinsam erreichen will, um diese Interessen dann auch gemeinsam vorzutragen, aber auch um Mittel zu generieren, aus denen heraus dann die eigentliche politische Arbeit geleistet werden soll.

Meine Damen und Herren, wir haben im Vorfeld sehr oft auch die Frage nach dem Erfolgswert der Wahlstimme diskutiert. Dabei haben wir Folgendes festgestellt: Eine faktische Sperrklausel existiert in Nordrhein-Westfalen gerade bei den kleineren Kommunen allein schon durch die zahlenmäßige Beschränkung; sie liegt zwischen 2,5 % und 2,8 %. Bei den großen Räten stellen wir eine noch viel größere Spreizung fest; da geht sie teilweise bis auf 0,8 % herunter.

Das führt letztendlich dazu, dass Bewerber in großen Räten – beispielsweise in meiner Heimatstadt Bielefeld – teilweise schon mit 0,9 % ein Ratsmandat bekommen, während die Kollegen der größeren Koalitionen alle 1,5 % brauchen. Würde man das entsprechend umsetzen, hätte man eine Vielzahl von Mandaten mehr.

**Präsidentin Carina Gödecke:** Herr Kollege Nettelstroth, entschuldigen Sie, dass ich Sie ein zweites Mal unterbreche. Es ist wieder der Kollege Herrmann von den Piraten, der Ihnen eine Zwischenfrage stellen möchte.

**Ralf Nettelstroth (CDU:** Gerne.

**Frank Herrmann (PIRATEN):** Vielen Dank, dass Sie noch eine weitere Zwischenfrage zulassen. – Es geht mir noch einmal um das Thema „technische Fraktion“, wie Sie es nennen. Wenn Ihnen solche Zusammenschlüsse nicht gefallen, warum sperren Sie sich dann dagegen, die Unterstützung für Einzelbewerber zu stärken?

Wir haben im Kommunalausschuss darüber gesprochen, dass auch ein Einzelbewerber von der Verwaltung in seiner ehrenamtlichen Arbeit durch was auch immer noch weiter unterstützt wird. Derzeit bekommen ja nur die großen Fraktionen eine starke Unterstützung. Wäre es nicht sinnvoll, den Einzelbewerber zu stärken?

(Zuruf: Ein-Mann-Fraktion!)

**Ralf Nettelstroth (CDU):** Herr Herrmann, ich gehe gerne darauf ein. Nein, ich habe nichts dagegen, dass sich Einzelbewerber zusammenschließen, um technische Fraktionen oder Gruppen zu bilden. Warum spreche ich das Thema an? Weil ich der Auffassung bin, dass genau dieser Prozess eigentlich schon vorher stattfinden müsste, damit sich diese Bewerber eben gemeinsam darstellen.

(Beifall von der CDU, der SPD und den GRÜNEN)

Deshalb geht auch der Vorwurf der Piraten, dass das ein undemokratisches Verfahren sei, vollkommen fehl; denn diese Bewerber sind durchaus in der Lage, auch mit anderen Mehrheiten vorzugehen, wenn sie ihr politisches Programm anders aufstellen.

Herr Herrmann schaut mich mit großen Augen an. Er weiß, dass ich aus Bielefeld komme. Er weiß auch, dass dort ein Pirat mit einem Vertreter der Bürgernähe zusammenarbeitet; die beiden kommen auf 3,1 %. Da frage ich mich: Warum tun sie sich nicht schon vorher zusammen?

(Beifall von der CDU und der SPD)

Die Stimme ist mit Sicherheit nicht verloren. Da ist immer eine Möglichkeit gegeben, sich im Vorfeld entsprechend zusammenzuschließen, damit auch der Öffentlichkeit gegenüber deutlich zu machen, wie man politisch unterwegs ist, und so für entsprechende Stimmen zu werben.

Nunmehr stehen wir vor dem Schritt, diese Problemlage in Angriff zu nehmen. Mit der moderaten Sperrklausel von 2,5 %, die wir nun in Art. 78 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung entsprechend absichern wollen und heute mit gebotener qualifizierter Mehrheit beschließen werden, machen wir deutlich, dass wir dieses Problem sehr wohl erkannt haben und der Auffassung sind, dass es einer solchen Sperrklausel bedarf.

Die Größenordnung von 2,5 % ist weise gewählt; sie bildet einen guten Mittelwert; ich hatte ja vorhin schon darauf hingewiesen, dass wir auch faktische Sperrklauseln von 2,8 % haben. Dadurch wird es allen, auch kleineren Parteien, ermöglicht, am politischen Leben teilzunehmen, wenn die Bereitschaft zur Zusammenarbeit da ist. Daher wird niemand ausgeschlossen.

Das ist ein Grund mehr, auch für Sie, heute dieser Sperrklausel zuzustimmen. – Vielen Dank.

(Beifall von der CDU – Vereinzelt Beifall von der SPD)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Kollege Nettelstroth. – Für die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen spricht Herr Kollege Mostofizadeh.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Frau Präsidentin! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Wir leben in einer pluralen und vielstimmigen Gesellschaft. Darüber bin ich sehr froh. Denn für uns Demokratinnen und Demokraten sind unterschiedliche Werte, unterschiedliche Interessen nicht nur etwas Alltägliches, sondern auch etwas Positives.

Ja, für uns ist klar: Vielfalt und Pluralität sind wesentliche Grundlagen unserer Demokratie. Aber gerade weil wir diese Vielfalt so schätzen, ist ein kluger und vernünftiger Umgang mit ihr so wichtig. Darum brauchen wir handlungsfähige demokratische Institutionen; wir brauchen handlungsfähige Kreistage, Stadträte und sonstige kommunale Gremien.

(Beifall von den GRÜNEN, der SPD und der CDU)

Vielfalt darf eben nicht identisch sein mit Zersplitterung, Gleichgültigkeit oder gar Fragmentierung. Sie darf Politik eben nicht handlungsunfähig machen.

Wenn wir heute eine Änderung des Wahlrechts diskutieren, dann wollen wir genau diese Vorkommnisse angehen. Dafür haben wir in diesem Parlament – Gott sei Dank – einen großen Konsens. Aber nicht alle wollen diesem Konsens folgen. Sie sagen, wir würden die Vielfalt mit unserem Vorschlag einschränken.

Ich jedoch sage Ihnen: Nein, das Gegenteil ist der Fall! Wir wollen, dass eine plurale Wirklichkeit in den Kommunen nicht bloß präsent ist, sondern auch politisch handlungsfähig und wirksam wird und damit erst zur Geltung kommt.

(Beifall von den GRÜNEN, der SPD und der CDU)

Aus meiner Sicht ist es ein Fehler, die bloß numerische Vielfalt mit einer handlungsfähigen demokratischen Institution zu verwechseln. Ob da nun viele bunte Farben unverbindlich im Rat unterwegs sind – sie stehen eben nicht für einen echten und streitbaren Dialog, der die Gesellschaft wirklich voranbringt. Ich meine einen Dialog, der die Argumente, die auszutauschen sind, aufzeigt, und die Fakten, die zu diskutieren sind, offenlegt – bei den Menschen, die sich tatsächlich ein eigenes Bild über den besten Weg machen möchten, wo Politik nicht simuliert wird und

wo der Wählerwille tatsächlich repräsentativ in den Gremien abgebildet wird.

(Beifall von den GRÜNEN und der CDU – Vereinzelt Beifall von der SPD)

Ich sage dies nicht mit erhobenem Zeigefinger. Gerade wir Grünen haben in den 80er-Jahren einen langen Weg der Selbstfindung und der Klärung von Prozessen zurückgelegt. Wir hatten eine bunte Vielfalt. Jetzt haben wir – das nehme ich für uns in Anspruch – die Prozesse geklärt und für programmatische Klarheit sowie für Handlungsfähigkeit in unserer Partei gesorgt.

(Beifall von den GRÜNEN – Vereinzelt Beifall von der SPD)

Ich möchte Ihnen auch noch einmal, weil das immer so abgetan wird, das Bild eines Kommunalpolitikers beschreiben, das der Kollege Nettelstroth hier schon angesprochen hat. Ich habe das auch in den Ausschussberatungen schon einmal gesagt. Es ist nicht jedem zuzumuten, morgens um 5 Uhr aufzustehen, dann eine Schicht als Altenpfleger zu fahren, mittags die Vorbereitungen im Rat zu machen, nachmittags die Kinder von der Kita abzuholen, um dann wieder in die Fraktionssitzung zurückzukehren und bis in die Nacht an der Ratssitzung teilzunehmen. Das ist kein normales, menschenwürdiges Bild von Kommunalpolitik, liebe Kolleginnen und Kollegen.

(Beifall von den GRÜNEN, der SPD und der CDU)

Wenn Sie einen solchen Tagesablauf sehen, dann muss man sich nicht wundern, wenn Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, die jung oder in der Aufstiegsphase sind, dieses kommunale Ehrenamt für unattraktiv halten. Deswegen müssen wir da gegensteuern, weil es um die Menschen geht, die das Rückgrat – der Kollege Körfges hat es gesagt – unserer kommunalen Demokratie bilden. Und darum es geht es bei der Verfassungsänderung, die wir Ihnen heute vorschlagen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich komme zu einem weiteren Aspekt, der eben auch schon einmal angesprochen worden ist. Wir haben faktisch eine Zweiklassensituation in den Stadträten. Da gibt es die Einzelvertreterinnen und Einzelvertreter, die sich dann in technischen Fraktionen zusammenschließen. Aber die politische Basis, das, was repräsentiert werden soll, wird eben nicht abgebildet. Ratspolitik wird dann wieder nur simuliert.

Ich will auf einen weiteren Aspekt hinweisen. Demokratiepoltik, die rein numerisch auf Vielfalt guckt, steht übrigens auch in einem ganz praktischen Gegensatz zur direktdemokratischen Auseinandersetzung; denn direktdemokratische Elemente in der Gemeindeordnung – wir haben dafür, glaube ich, eine Menge getan – führen gerade nicht zu mehr Zerstü-

ckelung, sondern zu einer Zuspitzung von Fragestellungen, zu politischer Entscheidbarkeit und dann eben auch zu einer massiven Mobilisierung von Bürgerinnen und Bürgern, die zu diesen Abstimmungen hingehen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, Zerstückelung in den Räten erschwert hingegen Mehrheitsbildung. In den meisten Räten – das ist eben auch mehrfach gesagt worden – ist die Große Koalition die, wie ich finde, unschöne Kopie des unschönen Spiels, das sich gerade in Berlin abspielt. Es führt, wenn viele Einzelvertreter da sind, nicht zu mehr Demokratie, sondern zu weniger Demokratie und zu weniger Transparenz in den Räten und Kreistagen.

(Beifall von den GRÜNEN, der SPD und der CDU)

Und wir haben ein anderes Ratsmodell als beispielsweise das in Baden-Württemberg. Unsere Räte haben umfassende Entscheidungsmöglichkeiten. Ich will nicht zuletzt auf das Recht der Allzuständigkeit hinweisen. Wir haben umfangreiche Zuständigkeiten und eine relativ geringe Dotierung. Wenn unsere Räte handlungsunfähig werden, dann schadet das den NRW-Kommunen unmittelbar und sehr nachhaltig.

Ich will auf einen weiteren Aspekt hinweisen, der Folge von schwierigen Mehrheitsbildungen ist. Die Verwaltung und auch die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister bzw. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister werden weiter handeln. Sie weiter Satzungen erlassen und Entscheidungen treffen. Die gewählten Ratsvertreterinnen und Ratsvertreter und sonstigen Gremienvertreterinnen gucken sich das dann an und können keine Entscheidung mehr treffen.

Das ist nicht unser Demokratiemodell. Wir wollen, dass diejenigen, die konkret gewählt worden sind, auch die Politik in den Räten und Kreistagen dieses Landes entscheiden.

(Beifall von den GRÜNEN und der SPD)

Ich will noch einmal auf die 2,5 % zurückkommen. Prof. Bogumil hat diese Ausarbeitung gemacht. Er kommt zu 2,8 %. Deswegen macht auch dieser moderate Vorschlag deutlich, dass wir uns sehr genau angeguckt haben, an welcher Schwelle wir den Eingriff betreiben. Und diese 2,5 % sind deutlich moderater als das, was uns von den Sachverständigen vorgeschlagen worden ist.

Wir machen diesen Vorschlag, weil wir glauben: Vielfalt sollte nicht mit Fragmentierung verwechselt werden. Der Vorschlag soll der Zersplitterung entgegenwirken, und die Kommunalpolitik soll tatsächlich wieder handlungsfähig gemacht werden.

Wir wollen mit dem heutigen Vorschlag dafür sorgen, dass es wieder gute und transparente Politik in gut

funktionierenden und demokratischen Institutionen gibt. Das, liebe Kolleginnen und Kollegen, sorgt für mehr Zusammenhalt. Deswegen machen wir Ihnen diesen Vorschlag.

Ich bitte um eine breite Unterstützung, damit die Verfassung heute und in dritter Lesung morgen geändert werden kann. – Danke für die Aufmerksamkeit.

(Beifall von den GRÜNEN, der SPD und der CDU)

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Kollege. – Für die FDP hat Herr Kollege Wedel jetzt das Wort.

**Dirk Wedel (FDP):** Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Die Stärkung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen und des Ehrenamtes sind auch der FDP-Fraktion ein besonderes Anliegen. Gerade für eine funktionierende Demokratie auf kommunaler Ebene muss sichergestellt werden, dass kommunale Mandate für möglichst breite Bevölkerungsschichten attraktiv bleiben. Auf diese Gesichtspunkte wird mein Kollege Höne in seinem morgigen Redebeitrag umfassend eingehen.

Der Gesetzentwurf betrifft indes vor allem eine ganze Reihe bedeutsamer verfassungsrechtlicher Fragen.

Kommunale Sperrklauseln sind nach der bisherigen Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu einfachgesetzlichen Regelungen dieser Art nur dann gerechtfertigt, wenn den kommunalen Vertretungen strukturell und nicht nur in einer einzelnen Stadt oder Kommune die Funktionsunfähigkeit droht.

Der Gesetzentwurf stellt in seiner Begründung im Wesentlichen denn auch auf die aus einer Vielzahl von Mandaten von Einzelbewerbern und Kleinstparteien resultierende abstrakte Gefahr der Funktionsbeeinträchtigung kommunaler Vertretungen ab.

Nach Auswertung aller zu diesem Gesetzgebungsverfahren gehörenden Materialien und Beratungsgegenstände steht für die FDP-Fraktion insoweit jedoch sicher fest, dass eine drohende Funktionsstörung kommunaler Vertretungen empirisch nicht belegt ist und somit durch den verfassungsändernden Gesetzgeber objektiv auch nicht festgestellt werden kann.

(Beifall von der FDP und den PIRATEN)

Insgesamt verbleiben danach eine ganze Reihe von Zweifeln grundlegender Bedeutung, die ich aufgrund der Kürze der Redezeit nur anreißen kann.

Erstens. Aus Sicht meiner Fraktion ist es zweifelhaft, ob der Gesetzentwurf tatsächlich in erster Linie die Stärkung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen und die Stärkung des Ehrenamts herbeizuführen beabsichtigt. Insbesondere, wenn man

sich die Ausführungen des einen oder anderen Praktikers in der Anhörung des Hauptausschusses vergewärtigt, bestehen doch gewichtige Zweifel daran, ob nicht doch Gesichtspunkte wie Besitzstandswahrung oder das Bestreben, „den Laden zukünftig möglichst einfach im Griff zu haben“, im Vordergrund stehen.

Wenn die Rede davon war, es sei jedem einsichtig, dass das Finden von Kompromissen zwischen zwei Personen einfacher sei als zwischen vier oder fünf Personen, man auf Kleinstgruppen oder Kleinstfraktionen zugreifen müsse, wenn mittlere Fraktionen – beispielsweise Grüne oder Linke – „ausfielen“ oder offensichtlich Probleme gesehen werden, „die Ernte“ am Ende der Wahlperiode einzufahren, dann scheinen mir das alles sachfremde Motive zu sein. Sie stehen auch nicht in irgendeinem Zusammenhang mit behaupteten Funktionsstörungen.

Zweitens. Zweifelhaft ist aus unserer Sicht ferner, ob der Wegfall der früher einmal bestehenden kommunalen Sperrklausel überhaupt ursächlich für die im Gesetzentwurf behaupteten Funktionsbeeinträchtigungen ist. Auch das war in der Anhörung nämlich umstritten.

Es gab auch Sachverständige, die der Auffassung waren, in den 70er-Jahren des 20. Jahrhunderts – mit Sperrklausel – sei die Lage in den Kommunalvertretungen nicht wesentlich anders gewesen als heute.

Herr Kollege Krüger hat für die Grünen noch am 26. September 2013 dazu Folgendes ausgeführt, nachzulesen im Plenarprotokoll 16/40, Seite 3675 – ich zitiere mit Erlaubnis der Präsidentin –:

„Ich kenne die Ratssitzungszeiten aus den 80er-Jahren, als die Grünen eingezogen sind. Die Ratssitzungen in Dortmund gingen über 24 Uhr hinaus.“

(Torsten Sommer [PIRATEN]: Nein! Super Mario!)

„Damals waren es drei Fraktionen, nämlich Grüne, SPD und CDU.“

Im Kommunalausschuss am 8. April 2016 haben Sie, Herr Krüger, darauf wieder Bezug genommen. Insofern könnten auch ganz andere Faktoren als der Einzug von Einzelbewerbern oder Kleinstparteien in die Räte ursächlich sein. Ich nenne den Umstand, dass es schlicht und ergreifend mehr und andere Wählergruppen gibt, die sich zur Wahl stellen. Dadurch gibt es mehr „Neulinge“ in den Räten, die in der Ratsarbeit – wie die Grünen in den 80er-Jahren – erst Routinen entwickeln müssen. Hinzu kommen sinkende Bindungskräfte der Volksparteien.

Diese Gesichtspunkte haben im Gesetzgebungsverfahren allerdings überhaupt keine Rolle gespielt. So

mit erscheint ebenfalls zweifelhaft, ob die vorgeschlagene Verankerung einer kommunalen Sperrklausel in der Verfassung überhaupt geeignet ist, den behaupteten Funktionsbeeinträchtigungen entgegenzuwirken.

Drittens. Zweifelhaft ist darüber hinaus, ob die vorgeschlagene Verankerung einer kommunalen Sperrklausel in der Verfassung zur Stärkung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen sowie des Ehrenamts erforderlich ist oder ob nicht mildere, gleichermaßen effektive Mittel zur Erreichung der genannten Ziele zur Verfügung stehen.

Derartige Mittel hat die Anhörung durchaus aufgezeigt. Regelungen in der Geschäftsordnung wie etwa Redezeitbegrenzungen oder die Festsetzung verbindlicher Schlusszeiten für die Debatte im Rat, wie seinerzeit von Herrn Kollegen Krüger als Best Practice empfohlen, könnten die Funktionsfähigkeit der Räte ebenso steigern wie gar deren Verkleinerung. Es stünde eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Verfügung. Doch die den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen haben genau denjenigen Weg gewählt, der verfassungsrechtlich im Zweifel das größte Konfliktpotenzial aufweist.

Viertens. Dieses Konfliktpotenzial manifestiert sich nämlich in der Frage, ob die getroffene Regelung – auch wenn sie auf der Ebene der Landesverfassung und nicht des einfachen Rechts erfolgt – mit dem Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz vereinbar ist.

In der Anhörung ist vereinzelt der Standpunkt eingenommen worden, die Verfassungsautonomie der Länder begründe wohl ein Hemmnis für das Bundesverfassungsgericht, eine Sperrklauselregelung auf der Ebene der Landesverfassung für verfassungswidrig zu erklären. Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einfachgesetzlichen Sperrklauseln soll nach dieser Auffassung schlicht keine Rolle spielen. Dem liegt nach unserer Ansicht ein problematisches Verständnis des Homogenitätsgebots zugrunde.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2001 genießen die Länder innerhalb des von Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz gebildeten Rahmens Autonomie.

Das Bundesverfassungsgericht hat sodann in einer Entscheidung von 2008 noch einmal ganz deutlich auf die Parallele von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz zu dem grundrechtsgleichen Recht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz hingewiesen und ausdrücklich ausgeführt, dass die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und Landesebene inhaltlich identisch sind.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht Sperrklauseln gerade nicht als bloße Ausgestaltung des

Wahlrechts, sondern als rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit qualifiziert, der daran zu messen ist, ob er einen legitimen Zweck verfolgt, und insbesondere an den Voraussetzungen der Geeignetheit und Erforderlichkeit zu messen ist.

(Unruhe – Glocke)

Nach dem Sinn und Zweck des Homogenitätsgebots kann es keine Abstriche an der grundgesetzlichen Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze geben, nur weil diese durch den verfassungsändernden Gesetzgeber eines Landes vorgenommen werden.

Zu einer Änderung der Reichweite des Homogenitätsgebots wäre allenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber des Bundes und nicht der eines Landes berufen. Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit können dann aber nicht unter Rückgriff auf die Verfassungsautonomie der Länder, sondern eben allein unter Beachtung der bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben gerechtfertigt werden. Erforderlich ist dann aber wieder der Nachweis der drohenden Funktionsstörung, den Sie, meine Damen und Herren, nicht erbracht haben und auch nicht gesetzlich fingieren können.

Mit Rücksicht auf diese doch erheblichen Zweifel und mit Blick auf die Vereinbarkeit einer auf Ebene der Verfassung verankerten kommunalen Sperrklausel mit dem Grundgesetz wird sich meine Fraktion bei der heutigen Abstimmung enthalten. – Vielen Dank.

(Beifall von der FDP und Torsten Sommer [PIRATEN])

**Präsidentin Carina Gödecke:** Vielen Dank, Herr Kollege Wedel. – Für die Piraten spricht Herr Kollege Sommer.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Sehr geehrte Frau Präsidentin! Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen! Sehr geehrte Besucher und Besucherinnen auf der Tribüne und im Livestream! Ich habe hier vieles gehört, was wir im Ausschuss schon besprochen haben und in der Anhörung bereits erfahren haben.

Mir hat aber eine Kleinigkeit, die Kollege Mostofizadeh genannt hat, besonders gefallen. Er hat berichtet, dass es im kommunalen Bereich immer mehr auf Große Koalitionen hinausläuft, und hat dann den Vergleich zur Bundesebene gezogen, wo wir inzwischen mehrfach Große Koalitionen hatten.

Wenn ich mir das ansehe, stelle ich fest, dass wir auf Bundesebene sogar eine 5%-Sperrklausel haben. Selbst das hat anscheinend nicht dazu beigetragen, die Anzahl an Großen Koalitionen zu verringern.

(Beifall von den PIRATEN)

Eine Sperrklausel scheint also völlig unwirksam zu sein.

Gehen wir noch einmal ins Detail ihres Demokratieabbaugesetzes. Aktuell gehören viele Ehrenamtler nicht mehr den großen Parteien, sondern vielen kleinen Parteien oder auch Initiativen an. Herr Nettelstroth hat gerade gesagt: Die sollen sich doch gefälligst vorher zusammentun. – Was ist das für ein Demokratieverständnis?

(Zuruf von den PIRATEN: Gar keins!)

Ich muss mich doch nicht erst mit jemandem, mit dem ich nicht völlig auf einer Linie bin – zumindest nicht bei allen Punkten –, zusammensetzen, um zu sagen: Mit dir zusammen will ich eine komplett eigene Initiative machen oder eine eigene Partei gründen. – Das ist doch eben nicht damit gemeint, dass ich hinterher gemeinsame Fraktionen bilde. Das genau ist doch nicht der Punkt.

(Hans-Willi Körfges [SPD]: Gemeinschaften sind keine Fraktionen, Herr Kollege!)

Ich muss es doch schaffen, unterschiedliche Interessenlagen einzubringen, die vielleicht einen großen Teil Überschneidungen haben, aber in verschiedenen Bereichen trotzdem unterschiedlich ausgeprägt sind. Das ist doch der Punkt, den ich schaffen muss.

Herr Wedel, übrigens vielen Dank für Ihre Rede. Ich kann mich vollumfänglich anschließen. Sie haben zu 100 % gegen den Gesetzentwurf gesprochen. Wie kommen Sie auf eine Enthaltung? Wenn man Ihrer Logik folgt, dann muss man dagegen stimmen.

(Michele Marsching [PIRATEN]: Das haben wir im Ausschuss schon nicht verstanden! – Zurufe von der CDU)

Die Conclusio? Der Rest? Wunderbar.

(Michele Marsching [PIRATEN]: Wir sind dagegen, also enthalten wir uns!)

Was mir besonders gefallen hat, ist Folgendes: Viele haben hier das Verfassungsgerichtsurteil von 1999 angesprochen. Es muss eine strukturelle Arbeitsunfähigkeit vorliegen, die nicht nur geschätzt ist oder bei Gelegenheit eintreten könnte; sie muss wirklich da sein und darf nicht nur wahrscheinlich sein.

Auch die kommunalen Spitzenverbände haben während der Anhörung gesagt: Ja, wir haben eine Mehrbelastung. – Allerdings hat niemand gesagt – niemand, auch kein Einzelkommunalvertreter, der geladen war –, dass sein Rat, seine Bezirksvertretung oder sein Ausschuss auch nur einen Beschluss nicht hätte fassen können. Nichts!

(Unruhe)

Ich komme jetzt noch einmal dazu, wie das Ganze aufgehängt werden soll.

(Daniel Düngel [PIRATEN]: Torsten, ich verstehe dich kaum! Hier ist so ein Gemurmel! – Zurufe von der CDU)

– Das ist doch nicht schlimm. Die Kolleginnen und Kollegen können das ja hinterher im Protokoll nachlesen. Ich würde ungern anfangen, so zu brüllen, wie ich das gerne auf der Südtribüne tue. Das fände ich dem Hohen Haus nicht angemessen.

Kommen wir also zu Verankerung. Sie wollen diese gesetzliche Regelung nicht einfachgesetzlich, sondern in der Landesverfassung verankern. Da soll dieser Zulässigkeitsmaßstab quasi aufgehoben werden. Das ist von der Mechanik her möglich. Der Landesgesetzgeber kann alles Mögliche in die Landesverfassung hineinschreiben.

Ich finde immer noch spannend, dass wir Großbetriebe der Grundstoffindustrie wegen ihrer monopolartigen Stellung – das steht in der Verfassung – verstaatlichen müssen. Finde ich super. Entspricht vielleicht nicht in allen Auswirkungen dem Grundgesetz, aber haben wir in der Verfassung stehen.

Das können wir auch in die Verfassung hineinschreiben. Kein Problem. Entwickelt halt genauso viel Wirksamkeit: keine. Diese Regelung wird – wenn nicht schon der Verfassungsgerichtshof in Münster – spätestens das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe kippen, ganz egal, ob Sie sie einfachgesetzlich verankern oder in der Verfassung.

Im Endeffekt geht es schließlich darum, hier den Ernstfall der Demokratie zu proben.

(Christian Dahm [SPD] schüttelt den Kopf.)

– Doch, Herr Dahm. Sie müssen nicht den Kopf schütteln. Genau darum geht es. Es geht eben nicht darum, von der Einfachheit her zu denken: „Ich bin eine große Partei; deshalb muss hier alles nach meinen Wünschen laufen“, sondern vom Staatsvolk aus zu denken: Was möchten die Wählerinnen und Wähler? – Sie möchten immer weiter vertreten sein durch immer mehr verschiedene Gruppen und Parteien. Dem ist Rechnung zu tragen. Das müssen wir abbilden. Nur weil das ein bisschen schwieriger wird, können wir nicht sagen: Wir beschneiden euch damit.

(Zurufe von der SPD)

Das hat übrigens in Bielefeld dafür gesorgt, dass sie inzwischen eine sehr stabile Mehrheit mit den „komischen Piraten“ haben. Schöne Grüße an Michael Gugat. Das funktioniert hervorragend. Da können Sie bei Ihren SPD-Kollegen einmal nachfragen.

Übrigens, Bielefeld: Herr Nettelstroth, das ist inzwischen so aufwendig geworden, dass Sie Ihr Ratsmandat selbst neben der umfangreichen Landtagstätigkeit wahrnehmen können. An der Stelle: Hut ab! Scheint ja richtig aufwendig zu sein.

(Beifall von den PIRATEN)

Ich für meinen Teil muss sagen: Ich würde das tatsächlich nicht schaffen. Aber Herr Nettelstroth kann da halt mehr.

(Zurufe von der CDU und der FDP)

– Sie wollen mir doch hier nicht persönliche Dinge nachsagen? Nein. Kann ich mir nicht vorstellen.

(Zurufe von der CDU und von Hans-Willi-Körfges [SPD])

– Danke schön, Herr Körfges.

(Unruhe)

Kollege Wedel hat es schon angesprochen: Sie kommen nicht einmal auf die Idee, mildere Mittel anzudenken. Sie wollen weder eine Verkleinerung der Räte und der Gremien – Kollege Körfges hat es erwähnt – haben noch sonstige Möglichkeiten aus der Geschäftsordnung – Kollege Wedel hat das alles benannt – nutzen. Das wollen Sie alles nicht. Sie sagen immer: Das geht nicht. Wir brauchen mehr Menschen in der Kommunalpolitik. – Schau ich mir andere Bundesländer an, sehe ich, dass sie in den Gremien sehr wohl mit viel weniger Menschen auskommen.

(Marc Herter [SPD]: Die Gebietskörperschaften in anderen Ländern sind anders!)

– Die Gebietskörperschaften in anderen Ländern sind anders, genau. Aber dafür haben wir in NRW zum Beispiel eine viel größere Mittelebene. Wir geben viele Sache, die eigentlich in den Kommunen angesiedelt werden, in den Landschaftsverband Westfalen-Lippe, in den Landschaftsverband Rheinland und – Mister Ruhrgebiet wird es wissen – natürlich auch immer mehr in den RVR.

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Herr Kollege Sommer, würden Sie eine Zwischenfrage des Kollegen Körfges zulassen?

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Immer.

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Bitte schön.

(Unruhe)

**Hans-Willi Körfges (SPD):** Vielen Dank, Herr Kollege Sommer, für diese Möglichkeit, eine Zwischenfrage zu stellen. – Ich will bezogen auf Ihre Äußerung zu anderen Bundesländern nachfragen, ob Ihnen die Unterschiede zwischen der nordrhein-westfälischen Struktur der Gemeindegrößen und der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung im Verhältnis zu anderen Bundesländern bekannt sind und ob Sie dann bei Ihrer Aussage bleiben.

(Unruhe)

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Vielen Dank. – Ich möchte die Gelegenheit nutzen, verehrte Kolleginnen und Kollegen, Sie herzlich zu bitten, die Gespräche einzustellen. Dann ist es für den Redner einfacher. Es gibt im Moment wieder ein paar Probleme mit der Akustik. Darauf sollten wir Rücksicht nehmen. – Ich bitte Sie, fortzufahren, Herr Kollege Sommer.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Vielen Dank. – Vielen Dank, Herr Kollege Körfges, dass Sie mir Gelegenheit geben, das weiter zu erläutern. Selbstverständlich ist die einfache kommunale Ebene bei uns an verschiedenen Punkten anders aufgehängt als zum Beispiel in Bayern oder in Hessen.

Gleichwohl haben aber – und da macht das Ganze einen Haken – Aufgaben wieder den Weg von der Kommune in die Mittelverwaltungsebene gefunden. Das haben wir in Bayern zum Beispiel nicht. Da geht es direkt vom Land, von der Landesebene, in die Mittelebene. Bei uns macht es so einen Haken. Ganz einfach.

(Zurufe)

– Ist das so weit verstanden worden? Oder soll ich ...

(Zurufe von der SPD und der CDU: Nein! Nein!)

– Danke schön.

(Zurufe)

Sie wollen sich das alles nicht mehr anhören. Das kann ich verstehen. Sie wollen ja eben nicht die Vielfalt der Meinung haben. Genau das ist ja das Problem.

(Michele Marsching [PIRATEN]: Genau das ist es! – Beifall von den PIRATEN)

Auch wenn Kollege Mostofizadeh eben „Vielfalt“ oft in den Mund genommen hat: Sie wollen die Vielfalt eben genau nicht leben. Sie wollen Vielfalt verhindern. Sie wollen hier eine Wagenburg bauen. Sie wollen die Wahlbeteiligung weiter absenken. Ihnen ist die politische Legitimation völlig egal. Wir werden dieses Demokratieabbaugesetz weiter bekämpfen.

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Es gibt noch eine Zwischenfrage von Herrn Kollegen Hübner. Herr Kollege Sommer, würden Sie sie zulassen?

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Ja, sicher.

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Bitte schön, Herr Kollege Hübner.

**Michael Hübner (SPD):** Herr Sommer, vielen Dank, dass Sie die Frage noch zulassen. – Ich bin ein wenig verblüfft über Ihre Einschätzung zu Landschaftsverbänden. Würden Sie mir zustimmen, dass Landschaftsverbände eine kommunale Ebene darstellen, weil das einen kommunalen Zusammenschluss für besondere Aufgaben darstellt?

**Vizepräsident Dr. Gerhard Papke:** Bitte schön, Herr Kollege Sommer.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Ja, sicher. Es ist aber eben die Sache, dass die Aufgabenstellung an der Stelle die eigentliche Ratsebene wieder verlässt.

(Zuruf – Zuruf von Hans-Willi Körfges [SPD])

– Das machen auch nicht nur Ratsmitglieder, und das wissen Sie auch genau. – Vielen Dank.

(Beifall von den PIRATEN – Hans-Willi Körfges [SPD]: Doch!)

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Vielen Dank, Herr Kollege Sommer. – Für die Landesregierung spricht Herr Minister Jäger.

**Ralf Jäger, Minister für Inneres und Kommunales:** Herzlichen Dank. – Herr Präsident! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Diese Diskussion um die Sperrklausel bei Kommunalwahlen führen wir seit Jahren intensiv in diesem Land und in diesem Parlament.

(Michele Marsching [PIRATEN]: Und seit Jahren nichts gelernt!)

Vermutlich ist heute dazu schon fast alles gesagt worden, deshalb will ich mich kurzhalten.

Es geht darum, die Funktionsfähigkeit unserer Räte und unserer Kreistage aufrechtzuerhalten. Letztendlich läuft es auf zwei Fragen hinaus.

Erstens: Gibt es Hinweise, Beweise dafür, dass unsere Kommunalvertretungen arbeitsunfähig oder funktionsunfähig sind?

Die zweite Frage ist, meine Damen und Herren: Hält diese Verfassungsänderung einer gerichtlichen Überprüfung stand? Diese beiden Fragen stehen im Mittelpunkt.

Die Expertenanhörung hat deutliche Hinweise darauf gegeben, dass die Funktionsfähigkeit unserer Räte bereits in Teilen beeinträchtigt ist. Zu sagen: „Wir warten die weitere Entwicklung ab“,

(Zuruf von Michele Marsching [PIRATEN])

hieße nur, möglicherweise eine Verschlechterung der kommunalen Demokratie hinzunehmen.

Zum zweiten Punkt – ist diese Verfassungsänderung verfassungsgemäß? –: Meine Damen und Herren, mit absoluter Gewissheit weiß das niemand. So, wie die den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen diesen erarbeitet haben – seriös und mit großer Intensität –, ist die Grenze von 2,5 % meines Erachtens moderat gewählt und hat gute Chancen, einer verfassungsrechtlichen Prüfung standzuhalten.

Es ist den Versuch wert, diesen Weg für unsere kommunale Demokratie zu gehen. – Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall von der SPD, der CDU und den GRÜNEN)

**Vizepräsident Eckhard Uhlenberg:** Vielen Dank, Herr Minister. – Verehrte Kolleginnen und Kollegen, mir liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Wir sind damit am Schluss der Aussprache und kommen zur Abstimmung.

Der Hauptausschuss empfiehlt in Drucksache 16/12134, den Gesetzentwurf Drucksache 16/9795 in der Fassung seiner Beschlüsse anzunehmen. Wir kommen somit zur Abstimmung über die Beschlussempfehlung – das ist die Drucksache 16/12134 – und nicht über den Gesetzentwurf.

Ich weise an dieser Stelle noch einmal darauf hin, dass für eine Verfassungsänderung nach Art. 69 Abs. 2 unserer Landesverfassung die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder des Landtages – das heißt, von mindestens 158 Abgeordneten – erforderlich ist.

Ich komme zur Abstimmung und lasse jetzt darüber abstimmen. Wer diesem Gesetzentwurf seine Zustimmung geben möchte, bitte ich um das Handzeichen. – Wer kann dem nicht zustimmen? – Wer ent hält sich? – Im Einvernehmen mit den Schriftführern stelle ich gemäß § 46 Abs. 3 unserer Geschäftsordnung ausdrücklich fest, dass mindestens zwei Drittel der gesetzlichen Mitglieder des Landtages der Beschlussempfehlung Drucksache 16/12134 zugestimmt haben. Damit ist der **Gesetzentwurf Drucksache 16/9795 in zweiter Lesung angenommen.**

(Anhaltender Beifall von der SPD, der CDU und den GRÜNEN)

Für das Protokoll möchte ich noch festhalten, dass dieser Gesetzentwurf mit den Stimmen von SPD, CDU, Bündnis 90/Die Grünen verabschiedet worden ist bei Enthaltung der Fraktion der FDP und bei Gegenstimmen der Fraktion der Piraten.

Ich rufe auf Tagesordnungspunkt

## **7 Die Weiterbildung – insbesondere die Familienbildung – in Nordrhein-Westfalen stärken und besser fördern!**

Antrag  
der Fraktion der CDU  
Drucksache 16/12124

Ich eröffne die Aussprache und erteile für die CDU-Fraktion dem Abgeordneten Tenhumberg das Wort.

**Bernhard Tenhumberg (CDU):** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Die Weiterbildung ist ein Bereich, dessen Bedeutung und Förderwürdigkeit eigentlich unbestritten ist. Die Vernachlässigung dieses wichtigen Bildungsbereiches durch die rot-grüne Landesregierung macht uns allerdings große Sorgen.

Wir wollen deshalb als CDU noch einmal klarstellen: Weiterbildung ist im Zeitalter der Wissensgesellschaft und vor dem Hintergrund des lebenslangen Lernens von elementarer Bedeutung. Alle Bürgerinnen und Bürger müssen in der Lage sein, die Angebote der Einrichtungen in Anspruch nehmen zu können. Die Träger und Institutionen der Weiterbildung brauchen für ihre nachhaltige Arbeit Planungssicherheit.

(Beifall von der CDU)

Meine Damen und Herren, für die CDU-Landtagsfraktion von Nordrhein-Westfalen ist die Weiterbildung eine eigenständige Säule im Bildungssystem. Allgemeine, berufliche und politische Bildung sowie Familienbildung sind gleichberechtigte Elemente, die als lebensbegleitendes Lernen organisiert werden.

Wir benötigen ein leistungsfähiges Weiterbildungssystem, um die gesellschaftlichen Herausforderungen zu bestehen, das Wertebewusstsein zu steigern und die Chancen benachteiligter Gruppen zu verbessern.

Die Angebote der Weiterbildung dienen insbesondere den Gruppen unserer Gesellschaft, die der Unterstützung und Solidarität bedürfen. Das gilt für die Integration von Migrantinnen und Migranten. Das gilt für die verbesserten Chancen für Frauen und Familien. Das gilt für Jugendliche und Erwachsene ohne Schulabschluss. Das gilt für Angebote für Behinderte, und das gilt auch für alle Seniorinnen und Senioren.

Ausgangspunkt für eine zukunftsorientierte Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen ist das christliche Menschenbild. Freiheit und Würde sind die Grundbedingungen für die Entwicklung des Menschen, Bildung und Kultur sind Kernelemente dieser Entwicklung.

(Beifall von der CDU)

Meine Damen und Herren, durch die rot-grüne Landesregierung sind diese Ziele, die auch in Weiterbil-