



Klaus Stallmann MdL

Vorsitzender
des Ausschusses für Innere Verwaltung

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landtag Nordrhein-Westfalen Postfach 10 11 43 40002 Düsseldorf

Telefonzentrale: (02 11) 88 4 - 0
Durchwahl: 27 23/29 08/24 88

An den
Vorsitzenden
des Ausschusses für Kommunalpolitik
Herrn Friedrich Hofmann MdL

Düsseldorf, **16. 03. 1998**

im Hause



**Zweites Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes
unter Einbeziehung der Überprüfung der 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 12/2455**

Sehr geehrter Herr Kollege,

der oben näher bezeichnete Gesetzentwurf wurde durch Landtagsbeschluß vom 30. Oktober 1997 an den Ausschuß für Kommunalpolitik - federführend - und an den Ausschuß für Innere Verwaltung zur Beratung überwiesen.

Der Ausschuß für Innere Verwaltung hat sich in den Sitzungen am 27. November 1997 und am 12. März 1998 mit dem Gesetzentwurf und der Frage der Beibehaltung der 5 %-Sperrklausel befaßt. Er war darüber hinaus an der öffentlichen Anhörung des federführenden Ausschusses beteiligt.

Als Beratungsunterlagen haben die Mitglieder des Ausschusses für Innere Verwaltung folgende Schriftstücke erhalten:

- Schreiben des Landtagspräsidenten vom
29. November 1995

Vorlage 12/248,

- Schreiben des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 24. November 1997 Vorlage 12/1777,
- Schreiben der Ökologisch-Demokratischen Partei - ÖDP vom 2. Mai 1997 Zuschrift 12/1117,
- Schreiben der Ökologisch-Demokratischen Partei - ÖDP vom 11. August 1997 Zuschrift 12/1345,
- Schreiben des Vorsitzenden des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen der Freien-Demokratischen-Partei, Jürgen W. Möllemann MDB, vom 27. Oktober 1997 Zuschrift 12/1559 und
- Schreiben des Landkreistags Nordrhein-Westfalen vom 22. Dezember 1997 Zuschrift 12/1663.

In der Abstimmungssitzung am 12. März 1998 votierten die Sprecher der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für eine Zustimmung zum Gesetzentwurf der Landesregierung und für die Beibehaltung der 5 %-Sperrklausel.

Die Fraktion der CDU lehnte den Gesetzentwurf ab, insbesondere, da die Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre nicht nachvollziehbar sei. Eine solche Entscheidung werde nach ihrer Auffassung die Arbeit der Kommunalvertretungen ab. Im übrigen läge ein Widerspruch in der Entscheidung der Koalitionsfraktionen, wenn sie für die Beibehaltung der 5 %-Klausel mit der Begründung votiere, der Rat hätte bedeutende Entscheidungen zu treffen. Die öffentliche Anhörung vor dem federführenden Ausschuß hätte im übrigen ergeben, daß sich diese Regelung erübrigen würde, wenn der Forderung der CDU-Fraktion nach Einführung der Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens gefolgt worden wäre. Das eine solche Entscheidung in der nächsten

Wahlperiode möglich sei, mochte der Sprecher der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht ausschließen. Er votierte im übrigen für die Zustimmung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, da dieser den Intentionen seiner Fraktion entspreche, für die Bürgerinnen und Bürger des Landes mehr Mitspracherechte bringe und den jungen Menschen die Möglichkeit gäbe, frühzeitig ihre Bürgerrechte wahrzunehmen.

Der Sprecher der Fraktion der SPD gab folgende Erklärung ab:

Im Rahmen der Mitberatung möchte ich heute kurz für die SPD-Landtagsfraktion Stellung nehmen. Im federführenden Ausschuß wird durch meine Fraktion ausführlicher Stellung genommen werden.

Insgesamt stimmen wir dem Gesetzentwurf der Landesregierung zu.

Auf die diversen Änderungen möchte ich nur in Schwerpunkten eingehen:

1. Herabsetzung des Wahlalters

Diese Änderung halten wir für sachgerecht, um Jugendliche stärker als bisher zu mobilisieren und der verbreiteten Politikverdrossenheit insoweit zu begegnen, als ihnen auf kommunaler Ebene die Möglichkeit eines politischen Engagements durch Änderung des passiven Wahlrechts ermöglicht werden soll.

2. Sitzberechnung nach Hare-Niemeyer

Mit der Umstellung des Sitzverteilungsverfahrens soll die Sitzverteilung bei Kommunalwahlen dem Verfahren bei Landtagswahlen angeglichen werden. Die zur Diskussion stehenden Sitzberechnungsverfahren (das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren und das Verfahren der mathematischen Proportion) gelten als verfassungsgemäß und haben Vor- und Nachteile, die letztlich in der Vergabe des

letzten zu verteilenden Sitzes liegen. Ich räume ein, daß mit der Wahl des Hare-Niemeyerschen- Verfahrens Parteien mit geringeren Stimmenanteilen bei der Verteilung der Sitze in Grenzfällen Vorteile erlangen und wir mit dieser Änderung einer politischen Forderung unseres Koalitionspartners Rechnung tragen.

3. Unveränderte Beibehaltung der 5 %-Sperrklausel

Der Gesetzentwurf beinhaltet keine Neuregelung dieses Bereiches für die Kommunalvertretungen und die Landschaftsverbände.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat jedoch den Gesetzgeber in verschiedenen Urteilen, unter anderen im verfassungsgerichtlichen Verfahren gegen die ökologisch-demokratische Partei (ÖDP) - Landesverband Nordrhein-Westfalen, am 29.09.1994 verpflichtet, im Hinblick auf die Kommunalwahlen 1999 zu überprüfen, ob die Sperrklausel in § 33 Abs. 1 des Kommunalwahlgesetzes aufrecht zu erhalten sei.

Es geht um das Recht von Parteien auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, das sich aus Artikel 21 Abs. 1 GG iVm in Artikel 28 Abs. 1 Satz 2, Artikel 3 Abs. 1 GG, Artikel 1 Abs. 1, Artikel 4 Abs. 1 Landesverfassung ergibt.

Das Recht auf Chancengleichheit erfordert im Verhältniswahlssystem, daß grundsätzlich jeder Wählerstimme der gleiche Erfolgswert beizumessen ist. Regelt der Gesetzgeber den Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen in einer Weise, die die Chancengleichheit der politischen Parteien und Wählervereinigungen verändern kann, sind seinem Entscheidungsspielraum besonders enge Grenzen gesetzt. Dem Gesetzgeber ist grundsätzlich jede unterschiedliche Behandlung der Parteien und Wählergruppen von Verfassungswegen. Aus dem Gebot der formalen Chancengleichheit der politischen Parteien folgt, daß dem Gesetzgeber bei der

Ordnung des Wahlrechts zu politischen Körperschaften nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt. Sie bedürfen in diesem Bereich stets eines zwingenden Grundes. Der Verfassungsgerichtshof hat unter Bezugnahme auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts als Grund von hinreichend zwingendem Charakter die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung angesehen.

Die im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht vorgesehene 5 %-Sperrklausel ist bis zum Urteil des Verfassungsgerichtshofs von 1994 nicht beanstandet worden. Gleichwohl muß der Gesetzgeber die maßgeblichen Umstände aus Anlaß zukünftiger Kommunalwahlen überprüfen. Dem ist der Landtag Nordrhein-Westfalen nachgekommen.

Am 21. Januar 1998 ist eine Anhörung verschiedener Experten zum Gesetzentwurf der Landesregierung im Kommunalpolitischen Ausschuß durchgeführt worden.

Von den Kommunalen Spitzenverbänden hat der Städte- und Gemeindebund sich grundsätzlich für die Beibehaltung einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht ausgesprochen.

Auch der Landkreistag hält eine Absenkung oder einen Wegfall der 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz verfassungsrechtlich nicht für geboten.

In diesem Sinne argumentiert auch der Städtetag.

Schließlich haben auch die beiden Landschaftsverbände für die Beibehaltung der 5%-Sperrklausel votiert.

Die eingeladenen Verfassungsjuristen kamen zu unterschiedlichen Bewertungen.

Herr Prof. Dr. Ehlers vom Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht der westfälischen Wilhelmsuniversität Münster kommt zu dem Ergebnis, daß es zwar Gründe für eine Sperrklausel im Kommunalwahlrecht gebe, diese Gründe angesichts der positiven Erfahrungen in den Ländern ohne Sperrklausel aber nicht zwingend ein Hinwegsetzen über die Wahlrechtsgrundsätze zu rechtfertigen vermöge. - Er hält die Beibehaltung der 5 %-Sperrklausel für verfassungswidrig. Eine Absenkung der Sperrklausel auf 3 % würde zwar das Rechtsproblem entschärfen, aber nicht beseitigen. Auch eine 3 %-Sperrklausel hält er nicht für zwingend erforderlich um die Funktionsfähigkeit der Kommunalverwaltung zu sichern.

Prof. Dr. Morlok vom Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der Fernuniversität Hagen kommt zu dem Ergebnis, daß eine Beibehaltung der 5 %-Klausel in dieser Höhe deutlich verfassungsrechtliche Risiken berge. Er räumt jedoch ein, daß den Urteilen durchaus eine Bereitschaft des Gerichtes zu entnehmen sei, eine eigenständige politische Entscheidung des Landtags anzuerkennen.

Herr Prof. Dr. Schneider vom Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Hannover empfiehlt, die 5 %-Klausel unbedingt beizubehalten. Die Änderungen durch die Kommunalverfassungsreform von 1994 hätten die Argumente und Gründe für eine Beibehaltung verstärkt und gestützt und nicht etwa gemindert. Er nimmt hierzu Bezug auf die Verhältnisse in den Bundesländern mit anderen oder keiner Sperrklausel sowie auf die innergemeindlichen Verhältnisse, insbesondere der Rolle des Bürgermeisters und des Rates, z.B. in Baden-Württemberg. Die dortigen Verhältnisse seien nicht auf NRW übertragbar.

Nach Würdigung aller hierzu gehörten Sachverständigen kommt die SPD-Landtagsfraktion zu dem Ergebnis, daß die Beibehaltung der 5 %-Sperrklausel auch

unter Berücksichtigung der Vorgaben durch den Verfassungsgerichtshof erforderlich ist.

Die Funktion und Aufgaben der kommunalen Vertretungskörperschaften sind auch nach der Kommunalverfassungsreform von 1994 gewachsen. Dies gilt auch dann, wenn mit der für 1999 vorgesehenen Urwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte diese nicht mehr von den Vertretungen gewählt werden, sondern durch die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger.

Auch nach der Kommunalverfassungsreform von 1994 ist der Rat Träger der Gemeindeverwaltung und als solcher allzuständig. Die seit 1994 veränderte Stellung von Rat und Bürgermeister im Verhältnis zueinander und im Verhältnis gegenüber der Verwaltung führt dazu, daß der verstärkten Stellung des Bürgermeisters ein starker Rat gegenübergestellt werden muß. Dies ist nur gewährleistet, wenn die Mehrheitsverhältnisse im Rat eindeutig sind und somit eine Beschlußfähigkeit des Rates rasch herbeigeführt werden kann. Dies ist nicht gewährleistet, wenn eine Vielzahl von im Rat vertretenen Gruppierungen zu einer Entscheidungsfindung gelangen muß. Eine zersplitterte Vertretung könnte eine effiziente Aufgabenwahrnehmung nicht bewirken.

Um eine Zersplitterung zu vermeiden und die Funktionsfähigkeit des Rates zu gewährleisten, bedarf es gerade nach der Kommunalverfassungsreform einer Sperrklausel.

Eine Absenkung der bestehenden 5 %- Sperrklausel ist nicht geboten. Niedrigere Sperrklauseln würden zwar einen geringeren Eingriff in die Stimmwertgleichheit bedeuten als die 5 % Sperrklausel. Da sie aber die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen nicht in der gleichen Weise zu schützen geeignet ist wie die 5 %- Sperrklausel, besteht keine Veranlassung, die Sperrklausel zu senken.

12/1971

- 8 -

Die von einigen Sachverständigen herangezogenen Vergleiche zu anderen Bundesländern, die keine Sperrklausel vorgesehen haben, halten einer Überprüfung nicht stand. Dabei sind weder die Gemeindegrößenklassen noch die Zuständigkeiten der Gemeinden in NRW gegenüber einigen Kommunen etwa in Baden-Württemberg, Bayern und Niedersachsen vergleichbar. Die weiteren Einzelheiten hierzu wird mein Kollege im kommunalpolitischen Ausschuß vortragen.

Nach alledem wiederhole ich meine Eingangsbemerkung: Wir stimmen dem Gesetzentwurf zu.

Der Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 12/2455 - wurde daraufhin mit den Stimmen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU angenommen.

Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie das Ergebnis dieser Mitberatung den Mitgliedern des federführenden Ausschusses zur Kenntnis bringen würden.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

