

III

KT - Büro

RI

Landkreistag
Nordrhein-Westfalen
00 11-01

Tagesordnung
für die Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Verwaltung und
Personal des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
am 12. September 2002 im Kreis Steinfurt

~~30.~~
08.
Q

Tagesordnung:

- 1. Begrüßung und Eröffnung
- 2. Genehmigung der Niederschrift der Sitzung vom 10. April 2002
- 3. Gesetzentwurf zur finanziellen Entlastung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen - Vorbericht -
- 4. Konsequenzen aus der Entscheidung des OVG Münster vom 18. Juni 2002 zur Finanzierung von Fraktionen/Gruppen in Kommunalvertretungen aus öffentlichen Haushaltsmitteln - Vorbericht -
- 5. Änderung des Kommunalwahlgesetzes (Probleme beim Auszählverfahren Hare-Niemeyer) - Vorbericht -
- 6. Gesetzentwurf der Landesregierung über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Landtags-Drucksache 13/2728) - Vorbericht -
- 7. Änderung des Versorgungsfondsgesetzes NRW - Vorbericht -
- 8. Kapitaldeckung für Versorgungslasten kommunaler beamteter Bediensteter - Vorbericht -
- 9. Änderung der Zuständigkeitsregelung bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit - Vorbericht -
- 10. Bekämpfung der Korruption - Vorbericht -
- 11. Halterhaftung für Dienstfahrzeuge - Vorbericht -
- 12. Verschiedenes
- 13. Ort und Zeit der nächsten Sitzung

Dez

II

II

I

I

I/II

32

I

Legen dem Vorschlag, das
Jahr bestehen keine
Bedenken! 04/09

fu. d. B. nun
ggf. kurze Stellung-
nahme bis
10.9. J.M.

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

~~Landkreistag NRW Postfach 33 03 30 40436 Düsseldorf~~

Herrn Kreisdirektor
Norbert Wolter
Landrat des
Oberbergischen Kreises
Postfach

51605 Gummersbach

13. Aug. 02
/ 32

Lilienchronstraße 14
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30
40436 Düsseldorf

Zentrale: 0211/96508-0

Direkt: 0211/96508-27

Telefax: 0211/96508-55

E-Mail: schumacher@
lkt-nrw.de

Datum: 12.08.2002

Aktenz.: 00 11-01 Schu/cp

Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Verwaltung und Personal des Landkreistages Nordrhein-Westfalen am 12. September 2002 in Steinfurt

Sehr geehrter Herr Wolter,

hiermit laden wir zur nächsten Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Verwaltung und Personal am

**Donnerstag, den 12. September 2002, 10.00 Uhr in das Kreishaus
des Kreises Steinfurt, Tecklenburger Str. 10, 48565 Steinfurt
(Kleiner Sitzungssaal, Raum 170)**

ein. Die Tagesordnung nebst Vorberichten und Anfahrtsskizzen zum Sitzungsort ist beigelegt. Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie uns mit dem anliegenden Anmeldeformular bis spätestens zum 05. September 2002 mitteilen könnten, ob Sie an der Sitzung teilnehmen.

Im Anschluss an die Sitzung besteht Gelegenheit, in der Kreisverwaltung ein Mittagessen einzunehmen. Wir bitten auf beiliegender Rückantwort um Mitteilung, ob Sie an der Sitzung und am Mittagessen teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

F.-J. Schumacher

(Schumacher)

Anlagen

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Vorbericht

Düsseldorf, den 02.08.2002

Aktenzeichen: 10 20-04

Sitzung des Ausschusses für
Verfassung, Verwaltung und
Personal
des LKT NRW am
12. September 2002

zuständig:
Erster Beigeordneter
Schumacher

TOP 5: Änderung des Kommunalwahlgesetzes (Probleme beim Auszählverfahren Hare-Niemeyer)

Beschlussvorschlag:

Entscheidung ob der LKT NRW die im Schreiben des Innenministeriums vom 13. Mai 2002 an den Rhein-Sieg-Kreis angedeutete "Minimallosung" aufgreifen soll.

Begründung:

Soweit nicht ein Mehrheitswahlrecht zum Zuge kommt, sind bei Kommunalwahlen zur Errechnung der Sitzverteilung in den Kommunalvertretungen bundesweit zwei Auszählverfahren üblich:

- Verfahren d'Hondt

Bei einer Sitzungsverteilung nach dem Verfahren d'Hondt wird die Stimmzahl jeder Liste fortlaufend durch die Ziffern 1, 2, 3 usw. geteilt. Die zu verteilenden Mandate erhalten dann die Listen in der Reihenfolge, wie sie nach durchgeführter Division die jeweiligen Höchstzahlen erreichen.

Das d'Hondtsche Berechnungsverfahren begünstigt tendenziell Listen mit größeren Stimmzahlen. Insbesondere Listen mit einer geringen Stimmzahl haben im Vergleich zu anderen Auszählverfahren tendenziell eine geringere Chance, den ersten Sitz zugeteilt zu bekommen.

- System Hare-Niemeyer

Nach diesem System wird die Stimmzahl der einzelnen Listen mit der Zahl der zu vergebenden Sitze multipliziert. Anschließend wird dieses Ergebnis durch die Gesamtzahl der Stimmen aller Listen dividiert. Jede Liste hält zunächst so viele Sitze wie sich ganze Zahlen aus dieser Proportion ergeben. Restsitze werden in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile vergeben.

Dieses System begünstigt bei der Vergabe des Erstsitzes tendenziell Listen mit wenigen Stimmzahlen. Um einen "Grundstiz" zugeteilt zu bekommen, reichen bei bestimmten Fallkonstellationen Zahlenbruchteile von erheblich weniger als 0,5 aus. Gibt es viele Listen mit geringen Stimmenanteilen, die nur einen Sitz erhalten und sich dabei auf Zahlenbruchteile stützen, die wesentlich unter 0,5 liegen, so kann dieses System sogar dazu führen, dass sich die politischen Mehrheitsverhältnisse eines Wahlergebnisses nicht in der Sitzverteilung niederschlagen.

Welches System in einem Bundesland bei den Kommunalwahlen angewandt wird, hängt häufig davon ab, wie sich die Regierungsmehrheit im jeweiligen Landtag zusammensetzt. Hat eine Partei die absolute Mehrheit oder besteht eine Koalition aus Parteien, die relativ stark sind, so besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass das System d'Hondt zur Anwendung kommt. Besteht dagegen eine Regierungskoalition mit einem kleinen Koalitionspartner, so besteht häufig eine Präferenz für das System Hare-Niemeyer. In Nordrhein-Westfalen findet zur Zeit das System Hare-Niemeyer bei den Kommunalwahlen zur Kommunalvertretung Anwendung. Bei der Besetzung (den Wahlen) zu den Ausschüssen der Kommunalvertretung findet dagegen das System d'Hondt Anwendung.

Nachdem 1999 die 5 %-Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen bei Kommunalwahlen nicht mehr zur Anwendung kam, hat dies in Verbindung mit dem System Hare-Niemeyer verstärkt dazu geführt, dass in den Kommunalvertretungen kleinere Gruppierungen mit nur einem Sitz zum Zuge gekommen sind.

Der Kreistag des Rhein-Sieg-Kreises hat diese Situation zum Anlass genommen, die Forderung aufzustellen, eine Sperrklausel einzuführen, die sich nicht statisch an einem bestimmten Prozentsatz von zu erhaltenden Wählerstimmen, sondern an der Größe der Kommunalvertretung orientiert. Im Ergebnis lief die Forderung darauf hinaus, dass in Kreistagen ein Wahlvorschlag nur Sitze erhalten soll, wenn er bei der Verteilung der Sitze die Mindestzahl an Sitzen erreicht, die für die Bildung einer Fraktion notwendig sind (in Kreisen mit Kommunalvertretungen bis zu 59 Mitgliedern zwei Sitze über 59 Mitglieder drei Sitze). Gleichzeitig ist der LKT NRW gebeten worden, diese Forderung zu unterstützen.

Das Innenministerium des Landes Nordrhein hat auf diesen Vorschlag des Kreistages des Rhein-Sieg-Kreises mit dem anliegenden Schreiben vom 15. Mai 2002 reagiert.

Im Ausschuss sollte erörtert werden, inwieweit der LKT NRW das Anliegen des Kreistages des Rhein-Sieg-Kreises aufgreifen sollte. Dabei ist nicht nur zu berücksichtigen, ob die verschiedenen Handlungsalternativen sachlich begründet sind, sondern ob sie angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Landtag Aussicht auf Erfolg haben. Unter diesen Gesichtspunkten sind die möglichen Alternativen wie folgt zu beurteilen:

- Wiedereinführung einer Sperrklausel
Sperrklauseln, die zu Ungleichheiten beim Erfolgswert abgegebener Stimmen führen, lassen sich verfassungsrechtlich nur rechtfertigen, wenn sie erforderlich sind, um Verfassungsgüter von ähnlich hohem Rang wie das des gleichen Erfolgswerts jeder Wählerstimme zu schützen. Voraussetzung für die Wiedereinführung einer wie auch immer ausgestalteten Sperrklausel, die dazu führt, dass Wählerstimmen für kleine Listen "unter den Tisch" fallen, wäre daher die begründete Prognose, dass ohne sie die Funktionsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung gravierend beeinträchtigt wäre. Dies lässt sich aufgrund der Erfahrungen seit 1999 trotz der durch den Wegfall der 5%-Sperrklausel eingetretenen Probleme nicht belegen. Dem Innenministerium ist daher zuzustimmen, dass die Wiedereinführung jedweder Sperrklausel, auch wenn sie erheblich niedriger als 5% liegt, verfassungsrechtlich kaum Bestand haben würde. Unabhängig davon wäre fraglich, ob eine solche Forderung im Landtag angesichts der gegenwärtigen Zusammensetzung der Landtagsmehrheit überhaupt Zustimmung fände.
- Die Wiedereinführung des Wahlsystems d'Hondt würde die durch den Wegfall der 5%-Sperrklausel entstandenen Probleme abmildern. Denn Kleinstgruppen hätten anders als beim jetzt anwendbaren System Hare-Niemeyer geringere Chancen, mit relativ wenig Wählerstimmen einen Sitz zugeteilt zu bekommen. Der Wechsel vom Wahlsystem d'Hondt zum Wahlsystem Hare-Niemeyer ist in Nordrhein-Westfalen aber gerade nach der Neubildung der Regierung unter Beteiligung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erfolgt. Es ist daher unwahrscheinlich, dass eine Forderung, zum Wahlsystem d'Hondt zurückzukehren, zur Zeit im Landtag mehrheitsfähig wäre. Auch die FDP würde ihr vermutlich nicht zustimmen.
- Damit verbleibt nur die Möglichkeit, dass man das bestehende Wahlsystem Hare-Niemeyer in der Form modifiziert, wie es in dem Schreiben des Innenministeriums angedeutet wird. Nach einer solchen Modifikation würde ein Wahlvorschlag auf der Basis von Bruchteilzahlen nur dann einen Sitz zugeteilt werden, wenn er zuvor schon mindestens einen Sitz auf der Basis einer ganzen Zahl erhalten hat. Zu berücksichtigen ist bei dieser "Minimallösung", dass sie voraussichtlich in der Praxis sehr geringe Auswirkungen hätte. Hätte eine entsprechende Regelung schon bei den Kommunalwahlen 1999 gegolten, so wären nach Auskunft des Innenministeriums voraussichtlich weniger als fünf Einzelmandatsträger in Nordrhein-Westfalen nicht zum Zuge gekommen. Es stellt sich daher die Frage, ob angesichts dieser relativ geringen Auswirkung eine Initiative des LKT

NRW sinnvoll ist. Im Auge zu behalten ist auch, dass die Forderung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, auch bei der Besetzung der Ausschüsse der Kommunalvertretung das Wahlsystem Hare-Niemeyer zum Zuge kommen zu lassen, bisher von der Landesregierung und der SPD "abgewehrt" worden ist. Es ist nicht auszuschließen, dass BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Forderung nach einer Korrektur des Systems Hare-Niemeyer bei den Kommunalwahlen in dem oben beschriebenen Sinne zu einem "Koppelgeschäft" nutzen würden, dass dann Hare-Niemeyer auch bei der Besetzung der Ausschüsse der Kommunalvertretung zum Zuge kommen müsse.



Anlage

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen

Innenministerium NRW, 40190 Düsseldorf

Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf

An den
Landrat des
Rhein-Sieg-Kreises

29. Mai 2002

Bearbeitung: MR Zakrzewski

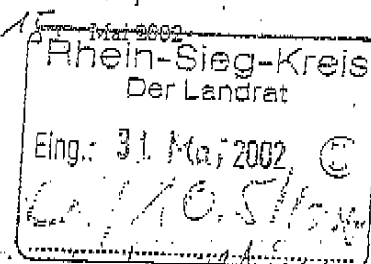
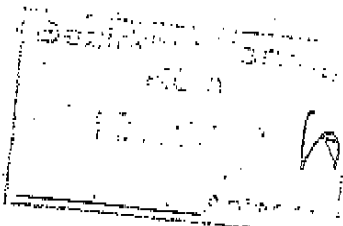
53721 Siegburg

Durchwahl (0211) 871 2629
Fax (0211) 871 3355

über die
Bezirksregierung

Aktenzeichen
11/20-12.10

50667 Köln



Kommunalwahlgesetz

Bezirksregierung

- 1. Ihr Bericht vom 21.12.2001
- 2. Mein Erlass vom 23.1.2002
- 3. Ihr Bericht vom 5.4.2002

Az. 34
Gesehen und weitergeleitet
Köln, den 25.05.2002
im Auftrag

Mit Ihrem Bericht vom 5. April 2002 setzen Sie sich noch einmal für die Wiedereinführung einer Sperrklausel in das Kommunalwahlgesetz ein. Sie befürchten, dass in der Zukunft - ermutigt durch die Erfahrungen aus der letzten Kommunalwahl - vermehrt Listen aufgestellt werden, denen es gelingt, mit Promille-Stimmanteilen Vertreter in die Räte und Kreistage zu senden. In der Folge sehen Sie, zumindest wenn dies mehrfach auftreten sollte, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen gefährdet.

Lassen Sie mich zunächst voranschicken, dass ich Ihre Sorgen und Befürchtungen sehr ernst nehme. Die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen ist eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren der kommunalen Selbstverwaltung.

Jede künftige Änderung des Kommunalwahlgesetzes wird sich an den Maßstäben messen lassen müssen, die der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seiner Entscheidung vom 6. Juli 1999 gesetzt hat. In dieser Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof insbesondere darauf hingewiesen, es sei allein nicht ausreichend, dass bei einer abstrakten Betrachtung die theoretische Möglichkeit nicht auszuschließen sei, dass der Wegfall einer Sperrklausel zum Einzug zahlreicher kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die Kommunalvertretungen führen und dadurch die Bildung der notwendigen Mehrheiten für Beschlussfassungen und Wahlen erschweren oder gar verhindern könne. Vielmehr müsse die vom Gesetzgeber in dieser Hinsicht zu treffende Prognoseentscheidung nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt der Gesetzgeber bei einem Verzicht auf eine Sperrklausel konkret erwarte. Erst eine solche konkret zu erwartende tatsächliche Entwicklung liefere die Grundlage für eine sich anschließende Bewertung als Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretungen (VerfGH NRW, NWVBl. 1999; 383, 385).

Daran gemessen vermag ich auf der Grundlage der mir vorliegenden Erkenntnisse zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine drohende oder sich abzeichnende relevante Funktionsbeeinträchtigung der kommunalen Vertretungen nicht zu erkennen. Auch in Ihrem Bericht vom 5. April 2002 vertreten Sie die Auffassung, dass Anhaltspunkte für Funktionsstörungen in Gemeinderäten und Kreistagen in verfassungsrechtlich relevantem Maß seit der letzten Kommunalwahl nicht bekannt geworden seien. Aus meiner Sicht wäre deshalb gegenwärtig die Wiedereinführung einer - ggf. modifizierten - Sperrklausel in das Kommunalwahlgesetz mit einem hohen verfassungsrechtlichen Risiko behaftet.

Allerdings weisen Sie zu Recht darauf hin, dass die erstmals 1999 wieder angewandte Sitzverteilung nach der mathematischen Proportion (System Hare-Niemeyer) ohne Sperrklausel in extremen Fällen zu einer überproportionalen Repräsentation kleinerer Parteien oder Wählergruppen in den Vertretungen führen kann. Ursache ist die Verteilung der letzten Sitze nach den jeweils höchsten Bruchzahlen. Tatsächlich haben nach den letzten Kommunalwahlen in

einigen wenigen Fällen kleinere Parteien einen Sitz in der Vertretung erhalten, obwohl sie nach ihrer Stimmzahl lediglich einen rechnerischen Anspruch auf weniger als 0,5 Sitze hatten. Auch nach meiner Einschätzung entspricht die Zuteilung eines Sitzes für so wenig Stimmen nicht dem Rückhalt des Vertreters in der Bevölkerung. Um eine solche Sitzverteilung künftig zu vermeiden, bedarf es indes nicht notwendig der Wiedereinführung einer Sperrklausel in das Kommunalwahlgesetz. Denkbar wäre auch eine Regelung, nach der für die Zuteilung des einigen Sitzes einer Partei mindestens ein Bruchteil von 0,5 erreicht sein muss.

Aufgabe des Gesetzgebers, aber auch der Landesregierung, wird es jedenfalls sein, die Entwicklung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen ohne Sperrklausel auch künftig sorgfältig im Lichte der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu beobachten.

Im Auftrag

(Block) 