

**Kleine Anfrage zur kurzfristigen schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 2 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Dr. Marco Genthe, Dr. Stefan Birkner, Lars Alt, Horst Kortlang und Hermann Grupe (FDP)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung

Änderung des NKomVG zu Gunsten der Regierungsparteien?

Anfrage der Abgeordneten Dr. Marco Genthe, Dr. Stefan Birkner, Lars Alt, Horst Kortlang und Hermann Grupe (FDP), eingegangen am 06.05.2021 - Drs. 18/9236
an die Staatskanzlei übersandt am 11.05.2021

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung vom 08.06.2021

Vorbemerkung der Abgeordneten

In der Begründung des Entwurfes eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes und anderer kommunalrechtlicher Vorschriften der Landesregierung heißt es auf Seite 27: „Die Änderungen des § 71 bedeuten die Umstellung des Sitzverteilungsverfahrens für die Ausschüsse auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren. Dieses Verfahren ist eher geeignet, stabile Mehrheitsverhältnisse in den Ausschüssen zu gewährleisten als das bisherige Verfahren Hare-Niemeyer. Die Entwicklung hin zu einer verstärkten Fragmentierung der kommunalen Vertretungen durch eine Zunahme der jeweils vertretenen Gruppierungen ist unbestritten. Die Mitwirkung eines größeren Kreises von Fraktionen, Gruppen oder Einzelabgeordneten in der Vertretung führt in aller Regel zu einer schwerfälligeren Meinungsbildung. Das gilt ebenso für die Tatsache, dass der organisatorische und finanzielle Aufwand für die Vorbereitungen und Durchführung der Sitzungen dadurch steigt. Vor diesem Hintergrund ist die Sitzverteilung nach dem d'Hondtschen Verfahren eine Maßnahme, um entsprechende Erschwernisse zu reduzieren. Fraktionen und Gruppen, die bei der Sitzverteilung leer ausgehen, haben wie bisher Anspruch auf ein sogenanntes Grundmandat. Die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hält nach gegenwärtigem Stand neben anderen Sitzverteilungsverfahren auch das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren für verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Nachw. bei Theodor Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Saint-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, 2016, S. 81 ff.). Insofern liegt die Entscheidung, welches Sitzverteilungsverfahren angewendet werden soll, grundsätzlich, d. h. in den Grenzen jener Anforderungen, in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.“

Vorbemerkung der Landesregierung

Den kommunalen Vertretungen sind vielfältige und bedeutsame Aufgaben zugewiesen, deren ordnungsgemäße Wahrnehmung die volle Handlungsfähigkeit insbesondere der Ausschüsse voraussetzt.

Für eine effiziente und sachorientierte Arbeit der Vertretungen sind ihre Ausschüsse unerlässlich, weil diese die Funktionsfähigkeit des Gesamtorgans in mehrfacher Hinsicht absichern. Die fachkundige Vorbereitung der Beschlüsse der Vertretung in den Ausschussberatungen erhöht die Qualität der Entscheidungen der Vertretung, verringert den Beratungsaufwand im Gesamtorgan und beschleunigt dadurch die in der Vertretung vergleichsweise aufwändigere Willensbildung. Auch wenn den Ausschüssen keine Beschlusskompetenzen übertragen wurden, kommt den Beratungen in den Ausschüssen daher eine zentrale Bedeutung für die intrakommunale Willensbildung zu.

Die gestiegene Vielfalt des Parteienspektrums und eine hohe Zahl an Einzelbewerberinnen und -bewerbern und Wählergruppen erschweren die wichtige Aufgabe der Ausschüsse im Rahmen des kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses zunehmend und stellen ihre Entlastungsfunktion infrage. Es bedarf daher Rahmenbedingungen, die geeignet sind, die Ausschussarbeit durch eine Bündelung des Meinungs- und Entscheidungsprozesses und Straffung der inhaltlichen Befassung effektiver zu gestalten und eine funktionsgerechte Ausschussarbeit sicherzustellen. Das gilt umso mehr, als auch die auf kommunaler Ebene zu behandelnden und zu entscheidenden Fragen aufgrund der rechtlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen zunehmend komplexer und schwieriger werden, während gleichzeitig die kommunalen Abgeordneten ehrenamtlich tätig sind.

1. Wie sieht die genannte „verstärkte Fragmentierung“ der kommunalen Vertretungen konkret aus?

Die für die Gesetzesänderung ausschlaggebende Fragmentierung zeigt sich an einer stärkeren Ausdifferenzierung des politischen Meinungsspektrums in den kommunalen Vertretungen in Niedersachsen. Diese auch als Zersplitterung bezeichnete Entwicklung führt zu einer Zunahme der in den kommunalen Gremien an der Mehrheitsfindung beteiligten politischen Gruppierungen und Einzelpersonen und lässt sich empirisch belegen: Seit den Kommunalwahlen im Jahr 2006 hat sowohl die Zahl der in den kommunalen Vertretungen vertretenen Parteien als auch die Anzahl von Abgeordneten, die aufgrund eines Wahlvorschlags einer Wählergruppe gewählt wurden, deutlich zugenommen. Auch die Anzahl von Einzelbewerberinnen und Einzelbewerbern, die seitdem in die Vertretungen eingezogen sind, hat sich erheblich erhöht.

Anzahl der aufgrund eigener Wahlvorschläge vertretenen Parteien

2006	2011	2016
10	15	15

Anzahl der von Wählergruppen errungenen Sitze

2006	2011	2016
3 143	3 474	3 808

Anzahl der von Einzelbewerbern errungenen Sitze

2006	2011	2016
56	76	111

2. In welchen Kommunen hat die Landesregierung die genannte „verstärkte Fragmentierung“ festgestellt?

Die auf Grundlage der dargestellten Zahlen festzustellende Fragmentierung der Kommunalparlamente ist eine landesweite Entwicklung, die sich nicht auf einzelne Kommunen beschränkt. Daher handelt es sich bei der vorgesehenen Neuregelung auch nicht um eine Reaktion auf spezifische Entwicklungen in bestimmten Kommunen. Vielmehr folgt sie einem generellen Bedarf.

3. Woran macht die Landesregierung die genannte „schwerfällige Meinungsbildung“ fest?

Es liegt auf der Hand, dass eine steigende Anzahl von Parteien, Gruppierungen und Einzelabgeordneten, die an der innerkommunalen Entscheidungsfindung mitwirken, einen deutlichen Einfluss auf die Arbeitsweise der kommunalen Gremien hat und die kommunalpolitische Arbeit erschwert. Diese allgemeine Einschätzung wird durch zwei wissenschaftliche Gutachten gestützt, die 2015 und 2019

die Folgen der politischen Fragmentierung auf die kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse untersucht haben.¹ Beide Untersuchungen zeigen, dass mit dem Fragmentierungsgrad der Arbeits- und Zeitaufwand kommunaler Gremienarbeit erheblich zunimmt. Das hat unterschiedliche Gründe. So komme es häufiger zu Konflikten bei Beratungen im Rat und in Ausschüssen, und auch die Bereitschaft zum Konsens in Sachfragen sei deutlich niedriger ausgeprägt. Insgesamt gesehen steige schon bei durchschnittlicher Fragmentierung der Aufwand für die Gremienarbeit, Prozesse der Mehrheitsbildung und -findung seien aufwändiger und auch konfliktreicher, und die Beratungen zu Tagesordnungen und Anträgen nähmen deutlich zu. Ein wesentlicher Grund hierfür sei die Tatsache, dass insbesondere kleine Gruppierungen und Einzelbewerber regelmäßig kaum die Kapazitäten und Kompetenzen mitbrächten, um ihr Abgeordnetenmandat jenseits von Einzelthemen umfänglich auszuüben. Häufig verträten diese tatsächlich nur Partikularinteressen. Die zunehmende Fragmentierung führe darüber hinaus zu einer Mehrbelastung der Verwaltung und der Abgeordneten selbst, die zwar nicht zwingend die Entscheidungsfähigkeit im Ganzen infrage stellten, aber das kommunalpolitische Ehrenamt als zunehmend unattraktiv erscheinen lassen. Dazu trügen insbesondere längere und vermehrte Sitzungen und langwierige Diskussionen, die nicht zu substantziellen Verbesserungen im Ergebnis führten, bei.

4. In welchen Kommunen hat die Landesregierung die genannte „schwerfällige Meinungsbildung“ festgestellt?

Siehe Antwort auf Frage 2.

5. In welchem Maß würde konkret „der organisatorische und finanzielle Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen“ im Vergleich zu nach Hare/Niemeyer besetzten Gremien nach einer Änderung des Verfahrens sinken?

Die Höhe der Aufwandsreduzierung ist abhängig von der Ausschussgröße, der Anzahl der politischen Gruppierungen und der Sitzungshäufigkeit und lässt sich daher abstrakt nicht beziffern. Allerdings hätte jede Maßnahme, die dazu führt, dass sich die Zahl der in den Ausschüssen mit Stimmrecht vertretenen Gruppierungen verringert, auch insoweit messbare Auswirkungen. Vor dem Hintergrund allerdings, dass mit zunehmender Anzahl der vertretenen Gruppierungen die Effektivität und Geschwindigkeit der Willensbildung in den Ausschüssen abnehmen (siehe Antwort auf Frage 3), erfolgt die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens tatsächlich vorrangig im Interesse eines funktionsfähigen Ausschusswesens in den niedersächsischen Kommunen. Da das d'Hondt'sche Verfahren tendenziell dazu beiträgt, die Ausschussmitgliedschaft kleinster Gruppierungen zu verhindern, wird eine Fragmentierung der Ausschüsse eingedämmt mit der Folge, dass deren effektive politische Arbeit nicht über Gebühr erschwert wird.

Das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren ist ein von der Rechtsprechung als verfassungsmäßig angesehenes Berechnungsverfahren (vgl. z. B. BVerfGE 79, 169), das geeignet ist, einer möglichen Zersplitterung der kommunalen Gremien vorzubeugen. Insofern ist es ein wirksames Mittel, um den zu beobachtenden negativen Auswirkungen dieser Entwicklung jedenfalls auf Ausschussebene angemessen zu begegnen.

6. Welche Veränderungen würden sich in den Kommunen, in denen die Landesregierung die genannte „verstärkte Fragmentierung“ und genannte „schwerfällige Meinungsbildung“ festgestellt hat, bei dem neuen Sitzzuteilungsverfahren auf der Grundlage der letzten Wahlergebnisse ergeben?

Siehe Antwort auf Frage 2.

¹ Bogumil, Gehne, Garske, Seuberlich: Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen, 2015, und Grohs, Beinborn, Ullrich, Zabler: Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in Nordrhein-Westfalen mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit, 2019.