

22.09.2015

Gesetzentwurf

**der Fraktion der SPD
der Fraktion der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

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

A Problem

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hatte mit Urteil vom 6. Juli 1999 die bis zu diesem Zeitpunkt bestehende 5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig erklärt. Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat daraufhin die maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen zur Sperrklausel gestrichen.

Dies hat bei den nachfolgenden Kommunalwahlen zu einer merklichen und sich fortwährend verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen geführt. Bei der letzten Kommunalwahl am 25. Mai 2014 hat sich diese Entwicklung noch einmal deutlich verstärkt. Einige kommunale Vertretungen setzen sich mittlerweile aus mehr als zehn unterschiedlichen Parteien und Wählergruppen zusammen. Es gibt nach dieser Kommunalwahl auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise kaum noch eine Volksvertretung, in der nicht fraktionsunfähige Zweier-Gruppierungen und/oder Einzelmandatsträger vertreten sind. Es ist damit zu rechnen, dass die Zersplitterung der Kommunalvertretungen weiter zunehmen wird.

Die den Räten und Kreistagen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erfordern deren ordnungsgemäße Wahrnehmung. Dies erfordert wiederum die volle Handlungsfähigkeit der Räte und Kreistage. Diese Handlungsfähigkeit ist jedoch durch die Zersplitterung beeinträchtigt oder zumindest in hohem Maße gefährdet, da die stark gestiegene Zahl von Einzelmandatsträgerinnen und -trägern und nicht fraktionsfähigen Gruppen ihre Arbeit behindern und teilweise erheblich erschweren. Als Folge können sich Tagesordnungen und Sitzungen in einem unvermeidbaren Maß in die Länge ziehen. Dies erweist sich als großes Hindernis für eine nachhaltige und konstruktive politische Arbeit und als eine ernstzunehmende Beeinträchtigung für eine effektive Wahrnehmung der den Kommunen obliegenden Aufgaben. In bestimmten Fällen droht hier sogar die faktische Handlungs- und Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretung.

Datum des Originals: 22.09.2015/Ausgegeben: 25.09.2015

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Dem Rat der Gemeinde kommt gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW eine Allzuständigkeit zu. Er ist danach für sämtliche Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, soweit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt. Vergleichbares gilt für den Kreistag (§ 26 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW). Angesichts dieser grundsätzlichen, bedeutsamen und weitreichenden Entscheidungsbefugnisse auch für zunehmend komplexe Sachverhalte und Fragestellungen ist es unabdingbar, dass die Sitzungen von kommunalen Vertretungsorganen stringent und ergebnisorientiert durchgeführt werden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass sämtliche kommunalen Mandatsträgerinnen und -träger ihre Aufgaben ehrenamtlich in ihrer Freizeit und neben ihrem Beruf sowie ihren familiären Verpflichtungen wahrnehmen. Marathonsitzungen, die sich über viele Stunden hinziehen, sind für sie deshalb kaum zu leisten.

Die gestiegene Zahl von Einzelmandatsträgerinnen und -trägern und nicht fraktionsfähigen Gruppen ist zudem auch keineswegs mit einem Zuwachs an Demokratie gleichzusetzen. Die zunehmende Zersplitterung der Kommunalvertretungen beeinträchtigt nämlich nicht nur die Arbeitsabläufe, sondern gefährdet auch eine am Gemeinwohl orientierte Politik der kommunalen Volksvertretungen. Für dieses Ziel ist eine konsistente Haushalts-, Sach- und Personalpolitik unabdingbar. Um dies zu gewährleisten bedarf es aber in den jeweiligen Kommunalvertretungen einer stabilen Mehrheit. Durch die Zersplitterung besteht jedoch die Gefahr, dass aufgrund der absehbaren Schwierigkeiten bei der Mehrheitsbeschaffung vielerorts die Bildung von „Großen Koalitionen“ als faktisch dauerhafter Zustand manifestiert wird. Dies erscheint bereits aus prinzipiellen Erwägungen als bedenklich. Es kann nicht im Interesse einer demokratisch legitimierten kommunalen Selbstverwaltung liegen, das Wahlrecht so auszugestalten, dass eine „Große Koalition“ innerhalb des Vertretungsorgans quasi institutionalisiert wird, weil durch wachsende Zersplitterung andere stabile Mehrheiten gar nicht mehr zu erreichen sind. Zudem ist es problematisch, wenn Kleinst- und Splitterparteien, die über keinen großen Rückhalt in der Wählerschaft verfügen, in die kommunalen Vertretungsorgane einziehen können und dort als „Zünglein an der Waage“ eine im Verhältnis zu ihrer Stimmenzahl weit überproportionale Machtposition erlangen bzw. in die Rolle der Mehrheitsbeschaffer oder -verhinderer gelangen können.

B Lösung

Um den sich aus der fortschreitenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen ergebenden abstrakten und konkreten Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage Einhalt zu gebieten und um darüber hinaus zu verhindern, dass kleine und kleinste Gruppierungen die Rolle von Mehrheitsbeschaffer oder -verhinderer einnehmen, die ihnen einen gemessen an ihrem Wahlerfolg weit überproportionalen Einfluss verschaffen, bedarf es der Einführung einer angemessenen Sperrklausel bei Kommunalwahlen. Dabei soll, um etwaige Unklarheiten zu vermeiden und die Entscheidung angesichts ihrer Bedeutung auch nicht dem einfachen Gesetzgeber und etwaigen einfachen Mehrheiten im Landtag zu überlassen, nicht nur eine verfassungsrechtliche Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers geschaffen werden, eine 2,5 %-Sperrklausel durch einfaches Gesetz einzuführen, vielmehr soll die 2,5 %-Sperrklausel unmittelbar durch die Verfassung selbst statuiert werden.

Eine Sperrklausel in Höhe von 2,5 % erscheint als angemessen und sachgerecht, um die betroffenen Interessen auch kleiner Parteien und Wählergemeinschaften bzw. ihrer Wählerinnen und Wähler auf der einen Seite sowie die Belange der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen und der Integrationsfunktion von Wahlen auf der anderen Seite zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. 5%-Sperrklauseln bei Wahlen zu Landesparlamenten und zum Bundestag sind in der verfassungsgerichtlichen Judikatur und unter den Wählerinnen und Wählern allgemein akzeptiert, so dass keine grundsätzlichen Einwände gegen Sperrklauseln als solche bestehen. Eine gewisse Absenkung auf 2,5 % trägt den Besonderheiten

der Kommunalvertretungen Rechnung, bei denen ein höheres Maß an Funktionsbeeinträchtigung oder -gefährdung und deshalb ein größeres Maß an Zersplitterung hinnehmbar ist als bei Parlamenten. Zugleich schützt eine moderate Sperrklausel in Höhe von 2,5 % vor einem Übermaß an Zersplitterung und insbesondere dagegen, dass die Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit und die Chance zur Schaffung stabiler und verlässlicher Mehrheiten aufgrund einer größeren Zahl kleiner und kleinster Gruppierungen und Einzelmandatsinhaber beeinträchtigt werden kann.

Darüber hinaus trägt eine landesweit einheitliche Sperrklausel in Höhe von 2,5 % dafür Sorge, dass die durch die verschiedenen Gremiengrößen bedingten Unterschiede in den „faktischen Sperrklauseln“ eingeebnet werden. Insofern führt die Einführung einer Sperrklausel zu einer höheren Chancengleichheit der Wählerinnen und Wähler und hat somit eine verfassungsorientierte Gleichstellungswirkung.

C Alternativen

Alternative Instrumente zur Abwehr von aus der zunehmenden Zersplitterung resultierenden Funktionsbeeinträchtigungen sind nicht erkennbar. Eine Verkleinerung der Ausschüsse, oder die Beschränkung der Anzahl von Ausschussmitgliedern mit beratender Stimme würde zu einer viel stärkeren Belastung des Plenums der Kommunalvertretung führen. Dem dann wiederum mit einer Beschränkung der Mandatsrechte (Antrags-, Rede- und Kontrollrechte) zu begegnen, erscheint wertungswidrig. Auch die Beschneidung der bisherigen Allzuständigkeit und des Rückholrechts sind keine gegenüber der Sperrklausel vorzugswürdige Maßnahme.

Die Verkleinerung der Räte würde die Wirkungen der „faktischen Sperrklausel“ erhöhen, zugleich aber die Distanz zwischen Wählerinnen und Wählern und Gewählten namentlich in den großen Städten noch weiter erhöhen. Hier ist sie schon jetzt überdurchschnittlich ausgeprägt. Eine noch größere Distanz würde zugleich die Notwendigkeit einer Professionalisierung der Arbeit von Kommunalvertretern nahelegen. Außerdem wären weiterhin unterschiedlich hohe „faktischen Sperrklauseln“ in den einzelnen Kommunen existent.

D Kosten

Keine

E Auswirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung

Eine Gesetzesänderung erhält die Funktionsfähigkeit von Räten und Kreistagen und verschafft den kommunalen Vertretungen wieder effiziente Arbeitsmöglichkeiten. Dadurch wird die kommunale Selbstverwaltung gestärkt.

F Befristung

Es handelt sich um ein verfassungsänderndes Gesetz. Von einer Befristung ist deshalb abzusehen.

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
der Fraktion der CDU und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

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

**Artikel 1
Änderung der Verfassung für das Land
Nordrhein-Westfalen**

**Verfassung für das
Land Nordrhein-Westfalen**

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW. S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GV. NRW. S. 499), wird wie folgt geändert:

Artikel 78 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige einzige Satz wird Satz 1.
- b) An Satz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Räten der Gemeinden, den Bezirksvertretungen, den Kreistagen und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 2,5 vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere.“

Artikel 78

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe.

(2) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben.

(3) Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendungsersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.

(4) Das Land überwacht die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Land kann sich bei Pflichtaufgaben ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten.

Artikel 2

Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW S. 454), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Oktober 2013 (GV. NRW S. 564), wird wie folgt geändert:

1. § 33 wird wie folgt geändert:

Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz)

§ 33

- a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) Nach Satz 1 werden folgende Sätze eingefügt:
- „Er stellt dann fest, welche Parteien und Wählergruppen weniger als 2,5 vom Hundert der Gesamtstimmenzahl erhalten haben. Diese Parteien und Wählergruppen bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt.“
- bb) Der bisherige Satz 2 wird Satz 4 und wie folgt gefasst:
- „Durch Abzug der Stimmen dieser Parteien und Wählergruppen sowie der Stimmen der Parteien und Wählergruppen, für die keine Reserveliste zugelassen ist, und der Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtstimmenzahl, wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet.“
- b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach den Wörtern „Absatz 1 Satz 2“ die Wörter „bis 4“ eingefügt.
- (1) Der Wahlausschuss zählt zunächst die für alle Bewerber abgegebenen gültigen Stimmen, nach Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerbern getrennt, zusammen (Gesamtstimmenzahl). Durch Abzug der Stimmen der Parteien und Wählergruppen, für die keine Reserveliste zugelassen ist, und der Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtstimmenzahl wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet.
- (2) Von der gemäß § 3 in jedem Wahlgebiet zu wählenden Gesamtzahl von Vertretern wird die Zahl der erfolgreichen Wahlbezirkswahlbewerber abgezogen, die als Einzelbewerber aufgetreten oder von einer nach Absatz 1 Satz 2 nicht zu berücksichtigenden Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen sind. Von der so gebildeten Ausgangszahl werden den am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien und Wählergruppen nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung so viele Sitze zugeteilt, wie ihnen im Verhältnis der auf ihre Reserveliste entfallenen Stimmenzahlen zur Gesamtstimmenzahl nach Absatz 1 zustehen (erste Zuteilungszahl). Jede Partei oder Wählergruppe erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Stimmen durch den Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung ergeben. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze wie nach der Ausgangszahl auf die Reservelisten entfallen. Bei der Rundung sind Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende Zahl abzurunden und Zahlen-

bruchteile ab 0,5 auf die darüber liegende Zahl aufzurunden. Kommt es bei Berücksichtigung von bis zu vier Stellen nach dem Komma zu Rundungsmöglichkeiten mit gleichen Zahlenbruchteilen, entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los. Zur Ermittlung des Zuteilungsddivisors ist die Gesamtstimmenzahl durch die Ausgangszahl zu teilen.

Falls nach dem sich so ergebenden Divisor bei Rundung insgesamt weniger Sitze als nach der Ausgangszahl vergeben würden, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, herunterzusetzen; würden insgesamt mehr Sitze als nach der Ausgangszahl vergeben, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, heraufzusetzen.

(3) Haben Parteien und Wählergruppen mehr Sitze in den Wahlbezirken errungen, als ihnen nach Absatz 2 zustehen, wird die Ausgangszahl um so viele Sitze erhöht, wie notwendig sind, um bei erneuter Berechnung nach Absatz 2 mit den Stimmzahlen der Parteien und Wählergruppen, denen nach Absatz 2 mindestens ein Sitz zusteht, unter Berücksichtigung der erzielten Mehrsitze eine Sitzverteilung nach dem Verhältnis dieser Stimmzahlen zu erreichen. Dazu wird die Zahl der in den Wahlbezirken errungenen Sitze der Partei oder Wählergruppe, die das günstigste Verhältnis dieser Sitzzahl zur ersten Zuteilungszahl erreicht hat, mit der Gesamtstimmzahl der nach Satz 1 am Verhältnisausgleich noch teilnehmenden Parteien und Wählergruppen multipliziert und durch die Stimmzahl dieser Partei oder Wählergruppe dividiert. Die zweite Ausgangszahl für die Sitzzuteilung ist mit einer Stelle nach dem Komma zu berechnen und auf eine ganze Zahl nach Absatz 2 Satz 5 auf- oder abzurunden. Ist durch die erhöhte Ausgangszahl die Gesamtzahl der Sitze eine ungerade Zahl, wird diese Ausgangszahl um eins erhöht.

Erhalten Parteien oder Wählergruppen bei der Berechnung der erhöhten Ausgangszahl nicht eine Sitzzahl, die der Zahl ihrer erfolgreichen Wahlbezirksbewerber entspricht, wird die erhöhte Ausgangszahl um zwei erhöht, bis die Zahl der Listenmandate nach

erneuter Berechnung gemäß Absatz 2 erstmals der Zahl ihrer erfolgreichen Wahlbezirksbewerber entspricht oder diese übersteigt.

(4) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 2 eine Partei oder Wählergruppe, die mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat, nicht mehr als die Hälfte der insgesamt zu vergebenden Sitze, wird ihr vorab ein weiterer Sitz zugeteilt (Zusatzmandat). Von den anderen Parteien oder Wählergruppen erhält diejenige mit dem niedrigsten Zahlenbruchteil ab 0,5 einen Sitz weniger als nach Absatz 2. Betragen die Zahlenbruchteile sämtlich weniger als 0,5, erhält die Partei oder Wählergruppe einen Sitz weniger, die bei einer erneuten Berechnung nach Absatz 2 mit der Gesamtstimmzahl und der Gesamtsitzzahl der verbleibenden Parteien und Wählergruppen den niedrigsten Zahlenbruchteil erreicht. Bei gleichen zu berücksichtigenden Zahlenbruchteilen bis zu vier Stellen nach dem Komma entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los.

(5) Parteien und Wählergruppen, die weniger Sitze in den Wahlbezirken errungen haben, als ihre Sitzzahl beträgt, erhalten die fehlenden Sitze aus der Reserveliste.

(6) Die Sitze werden aus den Reservelisten in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt. § 32 Satz 2 gilt entsprechend. Bewerber, die in einem Wahlbezirk gewählt sind, bleiben hierbei unberücksichtigt. Entfallen auf eine Partei oder Wählergruppe mehr Sitze, als Bewerber auf der Reserveliste benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

2. § 46a Absatz 6 Satz 2 wird wie folgt geändert:

§ 46 a

(1) Auf die Wahl der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten finden die Vorschriften dieses Gesetzes entsprechende Anwendung, soweit sich nicht aus den Absätzen 2 bis 6 etwas anderes ergibt.

(2) Die für die Wahl des Rates zuständigen Wahlorgane führen die Wahl der Bezirksvertretungen durch.

(3) Die Wahl der Bezirksvertretungen erfolgt nach den Grundsätzen der Verhältniswahl nach Listenwahlvorschlägen. Der Wähler hat eine Stimme, die er für eine Liste abgeben kann.

(4) Wahlberechtigt für die Wahl der Bezirksvertretung eines Stadtbezirks ist, wer in diesem Stadtbezirk für die Wahl des Rates wahlberechtigt ist. Wählbar für die Bezirksvertretung sind alle nach Satz 1 Wahlberechtigten, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und die übrigen Voraussetzungen des § 12 erfüllen, sowie - bei Fehlen eines entsprechenden Wohnsitzes im Stadtbezirk - die Wahlberechtigten, die in einem Gemeindewahlbezirk des Stadtbezirks als Bewerber für die Wahl des Rates aufgestellt sind.

(5) Listenwahlvorschläge können von Parteien und Wählergruppen eingereicht werden. § 16 findet entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, dass der Listenwahlvorschlag von der für das Gebiet der kreisfreien Stadt zuständigen Leitung der Partei oder Wählergruppe unterzeichnet sein muss, dass die Zahl der nach § 16 Absatz 1 Satz 3 erforderlichen Unterschriften von Wahlberechtigten höchstens 50 beträgt und dass ein Bewerber, unbeschadet seiner Bewerbung für die Wahl des Rates, nur in einem Listenwahlvorschlag benannt werden darf. Als Bewerber in einem Listenwahlvorschlag kann nur benannt werden, wer in einer Mitglieder-, Vertreter- oder Wahlberechtigtenversammlung im Gebiet der kreisfreien Stadt oder des Stadtbezirks hierzu gewählt worden ist.

(6) Die Sitze in der Bezirksvertretung werden entsprechend § 33 Absatz 2 auf die Parteien und Wählergruppen verteilt. Entfällt bei dieser Sitzverteilung auf den Listenwahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe, die im Stadtbezirk 5 vom Hundert oder mehr der Gesamtstimmenzahl erhalten hat, kein Sitz, so ist die Sitzverteilung mit einer jeweils um 2 erhöhten Gesamtsitzzahl so oft zu wiederholen, bis auf den Listenwahlvorschlag einer solchen Partei oder Wählergruppe mindestens ein Sitz entfallen ist. Die so geänderte Gesamtsitzzahl tritt an

Die Zahl „5“ wird durch die Zahl „2,5“ ersetzt.

die Stelle der satzungsmäßigen Sitzzahl der Bezirksvertretung.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeiner Teil

Kommunale Sperrklauseln sollten grundsätzlich in der Verfassung selbst verankert werden. Unabhängig vom Standort der rechtlichen Verankerung der Regelung bedürfen kommunale Sperrklauseln einer hinreichenden Begründung.

I. Entwicklung des Kommunalwahlrechts in Nordrhein-Westfalen

Dem Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen liegt ein Mischsystem aus vorgeschalteter Mehrheitswahl und ausgleichender Verhältniswahl nach Reservelisten im ganzen Wahlgebiet zugrunde (vgl. § 31 KWahlG NRW i.d.F. der Bekanntmachung vom 30.06.1998, GV. NRW S. 454).

Bereits seit dem Gemeindewahlgesetz vom 06.04.1948 (GV. NRW S. 185) waren von dem Verhältnisausgleich Reservelisten ausgeschlossen, die weniger als 5% der Gesamtstimmzahl aller Parteien erhalten haben. Die entsprechende Sperrklausel in § 30 Abs. 6 KWahlG NRW in der Fassung vom 12.06.1954 (GV. NRW S. 226) erklärte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 23.01.1957 (BVerfGE 6, 104) für mit dem Grundgesetz vereinbar. Die 5%-Sperrklausel wurde in der Folgezeit bei Novellierungen des Kommunalwahlgesetzes beibehalten.

Durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 17.05.1994 (GV. NRW S. 270) wurden sowohl die Ämter der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters und der Gemeindedirektorin bzw. des Gemeindedirektors als auch die der Landrätin bzw. des Landrats und der Oberkreisdirektorin bzw. des Oberkreisdirektors zusammengefasst. Ihre Direktwahl wurde eingeführt. Durch Art. V dieses Gesetzes wurde das Kommunalwahlgesetz geändert. Die Sperrklausel, nunmehr § 33 Abs. 1 KWahlG, blieb dabei unverändert.

Mit Urteil vom 29.09.1994 stellte der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen fest, der Landtag Nordrhein-Westfalen habe das Recht auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit als politische Partei dadurch unmittelbar gefährdet, dass er es unterlassen habe, bei der Änderung des Kommunalwahlgesetzes durch das Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung die unveränderte Aufrechterhaltung der Sperrklausel in § 33 Abs. 1 KWahlG im Hinblick auf die Kommunalwahlen von 1999 zu überprüfen (VerfGH NRW, OVG 44, 301).

Durch Urteil vom 21.11.1995 verpflichtete der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen den Landtag außerdem, die 5%-Sperrklausel in der Landschaftsverbandsordnung in die Überprüfung im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen 1999 einzubeziehen (VerfGH NRW, NWVBl. 1996, 58).

Im Oktober 1997 brachte die Landesregierung im Landtag den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes ein. Hierdurch sollte insbesondere das aktive Wahlalter auf 16 Jahre herabgesetzt und die Berechnung der Sitze nach der Reserveliste von dem Höchstzahlverfahren d'Hondt auf das Verfahren Hare/Niemeyer umgestellt werden (LT-Drucks. 12/2455). Die Begründung des Gesetzentwurfs enthielt einen Anhang „Überprüfung der 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht“. Darin waren unter anderem die Ergebnisse einer Umfrage bei den Innenministerien der Länder zu Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht und zu den Erfahrungen mit ihrem Fehlen wiedergegeben. Die Begründung des Gesetzentwurfs vermerkte hierzu, diese Erhebung habe „keine überzeugenden Gründe für oder gegen die Sperrklausel in NRW erbracht“ (LT-Drucks. 12/2455, S. 21 f.).

Im Anschluss an eine vom Ausschuss für Kommunalpolitik veranstaltete öffentliche Anhörung fasste dieser am Ende der Beratungen mehrheitlich den Beschluss, die 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht beizubehalten. Am 06.05.1998 verabschiedete der Landtag in zweiter Lesung das Zweite Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes. In einer gesonderten Abstimmung beschloss er die 5%-Sperrklausel beizubehalten.

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 06.07.1999 die seinerzeitige 5%-Klausel im Kommunalwahlgesetz NRW für verfassungswidrig erklärt (VerfGH NRW, OVGE 47, 304).

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat daraufhin mit Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 14.07.1999 (GV. NRW S. 412) die maßgeblichen Regelungen in § 33 Abs. 1 KWahlG 1998 sowie in § 7b Abs. 4 der Landschaftsverbandsordnung zur 5%-Sperrklausel gestrichen.

In § 33 Abs. 3 Satz 1 KWahlG NRW wurde im Jahr 2007 eine Modifizierung im Berechnungssystem nach Sainte-Lague/Schepers eingefügt, wonach Parteien und Wählergruppen bei der Sitzuteilung unberücksichtigt bleiben, die nach § 33 Abs. 2 Satz 2 KWahlG NRW nicht mindestens eine Zahl von 1,0 für einen einzigen Sitz erreichen.

Im dazu ergangenen Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 16.12.2008 (VerfGH NRW 12/08) wiederholt und konkretisiert der Verfassungsgerichtshof erneut die Anforderungen seiner Rechtsprechung und der des Bundesverfassungsgerichts für die Zulässigkeit von Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit. Für einfachgesetzliche Sperrklauseln fasst der Verfassungsgerichtshof in diesem Urteil die Anforderungen in einem Katalog zusammen und erklärte die durch die Gesetzesänderung erfolgte Ungleichgewichtung der Wählerstimmen für verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

II. Zunehmende Zersplitterung der Kommunalvertretungen

Der Wegfall der Sperrklausel hat bei den nachfolgenden Kommunalwahlen der Jahre 1999 2004 und 2009 sowie nunmehr zuletzt bei der Kommunalwahl am 2014 zu einer merklichen und sich fortwährend verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen geführt. Die Problematik erschließt sich dabei weniger durch eine Gesamtbetrachtung aller Kommunalvertretungen im Land Nordrhein-Westfalen. Eine solche Gesamtbetrachtung ist nicht sehr aussagekräftig, weil in diese die Vielzahl der kleinen Gemeinden eingeht, in denen unabhängig von einer rechtlichen Sperrklausel schon wegen der geringeren Größe des Gemeinderates (vgl. § 3 KWahlG NRW) eine entsprechend höhere faktische Sperrklausel von teilweise deutlich über 2% besteht, neben der eine gesetzliche Sperrklausel kaum ins Gewicht fällt. Aussagekräftiger ist es vielmehr, die Situation in den Groß- und Mittelstädten sowie den Landkreisen in den Blick zu nehmen. In NRW leben 80% der Bevölkerung in Städten über 25.000 Einwohner.

Zum einen bestehen hier wegen der Größe der Kommunalvertretungen nur vergleichsweise geringe faktische Sperrklauseln, welche häufig niedriger als 1% sind, weshalb sich das Fehlen einer zusätzlichen rechtlichen Sperrklausel hier zwangsläufig spürbarer auswirkt. Zum anderen ist besonders in den größeren Städten aufgrund der Sozialstruktur der Einwohnerschaft ohnehin eine tendenziell größere Zersplitterung der Kommunalvertretungen zu erwarten, so dass auch unter diesen Aspekten einer Sperrklausel größere praktische Relevanz zukommt.

Bei den kreisfreien Städten und Kreisen zeigt sich, dass seit dem Wegfall der Sperrklausel die Zersplitterung der Kommunalvertretungen signifikant zugenommen hat, wobei als Kennzahl hierfür die Zahl der in die jeweiligen Kommunalvertretungen eingezogenen Zweier-Gruppen und Einzelmandatsträgerinnen und -träger aussagekräftig erscheint, da diese in den Räten der kreisfreien Städte und den größeren Kreistagen (mit mehr als 59 Kreistagsmitgliedern) von Gesetzes wegen keine Fraktionen bilden können (vgl. § 56 Abs. 1 Satz 2 GO NRW, § 40 Abs. 1 Satz 2 KrO NRW).

In Bezug auf solche Zweier-Gruppen und Einzelmandatsträgerinnen und -träger ergibt sich nun folgendes Bild (Zahlenangaben für 1994, 1999 und 2004 vgl. LT-Drucks. 14/3758, S. 6 f.):

Bei der Kommunalwahl 1994 (mit Sperrklausel) waren in die 23 Vertretungen der kreisfreien Städte weder Einzelmandatsträgerinnen und -träger noch Mandatsträgerinnen und -träger in Zweier-Gruppen gewählt worden. Lediglich in drei Kreistagen waren sechs Mandatsträger in drei Zweier-Gruppen gewählt worden.

Bei der Kommunalwahl 1999 (ohne Sperrklausel) waren hingegen bereits in 15 Vertretungen kreisfreier Städte 46 Mandatsträgerinnen und -träger in 23 Zweier-Gruppen gewählt worden, in elf Kreistagen 14 Einzelmandatsträgerinnen und -träger und in neun Kreistagen 20 Mandatsträger in zehn Zweier-Gruppen.

Bei der Kommunalwahl 2004 (wiederum ohne Sperrklausel) waren in 19 Vertretungen kreisfreier Städte 52 Mandatsträgerinnen und -träger in 26 Zweier-Gruppen und in 14 Vertretungen kreisfreier Städte 32 Einzelmandatsträgerinnen und -träger gewählt worden, insgesamt also 84 Mandatsträger, die allein oder mit ihrer Zweier-Gruppe keine Fraktion bilden können. Ferner wurden in 13 Kreistagen 30 Mandatsträger in 15 Zweier-Gruppen und in 14 Kreistagen 25 Einzelmandatsträger gewählt.

Bei der Kommunalwahl im Jahr 2014 (wiederum ohne Sperrklausel) hat sich diese Entwicklung hin zu einer weiteren Zersplitterung insbesondere der größeren Kommunalvertretungen nochmals verstärkt: In 22 Vertretungen kreisfreier Städte wurden 86 Mandatsträgerinnen und -träger in 43 Zweier-Gruppen und in 22 Vertretungen kreisfreier Städte 64 Einzelmandatsträgerinnen und -träger gewählt, insgesamt also 150 Mandatsträger, die allein oder mit ihrer Zweier-Gruppe keine Fraktion bilden können. Ferner wurden in 28 Kreistagen 112 Mandatsträgerinnen und -träger in 56 Zweier-Gruppen und in 23 Kreistagen 39 Einzelmandatsträgerinnen und -träger gewählt. Es gibt nach dem Ergebnis der Kommunalwahl 2014 auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise fast keine Volksvertretungen mehr, in denen nicht fraktionsunfähige Zweier-Gruppierungen und/oder Einzelmandatsträger vertreten wären, wobei in den meisten dieser Kommunalvertretungen mehrere solcher Zweier-Gruppen und Einzelmandatsträger vertreten sind.

Dies zeigt, dass vor allem in den Kommunalvertretungen in den kreisfreien Städten und den Kreistagen die Zahl der Einzelmandatsträgerinnen und -träger sowie der nicht fraktionsfähigen Zweier-Gruppen seit der Aufhebung der 5%-Sperrklausel signifikant gestiegen ist, und zwar stetig von Kommunalwahl zu Kommunalwahl. Dadurch hat sich die Arbeit in den Kommunalvertretungen 16 Jahre und vier Kommunalwahlen nach der Abschaffung der kommunalen Sperrklausel in NRW fundamental verändert, vor allem in den Groß-, aber auch in den Mittelstädten. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass hiermit bereits das Ende der Zersplitterungstendenz erreicht sein könnte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich diese Fragmentierung auch bei der kommenden Kommunalwahl fortsetzen und verschärfen wird.

Die politische Bereitschaft, zur gezielten und bewussten Verfolgung von Partikularinteressen ohne Bemühung um eine Orientierung an einem übergeordneten Allgemeininteresse Parteien und Wählergruppen zu gründen, nimmt schon wegen der zunehmenden Inhomogenität der Bevölkerung weiter zu und wird durch das Fehlen einer Sperrklausel zusätzlich befördert. Aber auch Parteien und Wählergruppen, die nach ihrem Selbstverständnis nicht auf Partikularinteressen ausgerichtet sein, sondern Interessen der Gesamtheit verfolgen wollen, ermöglicht das Fehlen einer Sperrklausel sich bewusst auf kleine und kleinste Wählerkreise zu beschränken, ohne auch nur den Versuch zu unternehmen, in weiteren Wählerkreisen für ihre Vorstellungen zu werben und größere Zustimmung zu erlangen. Der immer weiter verstärkte Einzug solcher kleiner Parteien und Wählergruppen in die Kommunalvertretungen wird einen Anreiz schaffen, ebenfalls mit solchen Parteien und Wählergruppen bei Wahlen anzutreten, zumal die Gründung einer kommunalen Wählergruppe nur geringen formellen und materiellen Voraussetzungen unterliegt.

Demgegenüber ist die Funktion der Selbstverwaltung durch Bürgerinnen und Bürger, welche das Fundament der Ehrenamtlichkeit in den Kommunen betrifft, erheblich tangiert. Zu einer steigenden Arbeitsbelastung treten subjektives Gefühl und objektive Diagnosen der Überforderung ehrenamtlicher Ratsmitglieder. Dies gilt umso mehr, wenn sie als Einzelvertreterinnen und -vertreter oder Gruppenangehörige (ohne Fraktionsstatus) nicht auf die Unterstützung arbeitsfähiger Fraktionen zurückgreifen können. Diese Tendenz zur Überforderung bildet sich aber in der – von der Rechtsprechung bislang fast ausschließlich zugrunde gelegten – Dauer der Sitzungen von Rat und Ausschüssen allein nicht ab.

Zudem ist die Gleichheit des demokratischen Zugangs zur Mitwirkung an der Entscheidungsfindung selbst erheblich gestört. Einzelvertreterinnen und -vertreter und Kleinstgruppen sind schlechter informiert, weniger kompromissfähig und mehrheitsfähig als Fraktionen und daher von Mehrheits- und Koalitionsbildungen nahezu ausgeschlossen. Die ihnen eingeräumten verbesserten Mitwirkungschancen durch einen sperrklauselfreien Zugang zu den Vertretungen kontrastieren die nahezu vollständige Chancenlosigkeit, Benachteiligung und ggf. Ausschluss von Mehrheitsbildungen in den Vertretungen. Die Herstellung von gleichem Zugang zu den Räten begünstigt die Ungleichheit der Mitwirkung in diesen Räten.

Die zunehmende Fragmentierung der Räte verändert aber auch die Verteilung der Gestaltungschancen zwischen den Fraktionen. Die Notwendigkeit, auch in kreisfreien Städten und Kreisen zu arbeits- und gestaltungsfähigen und möglichst prognostizierbaren stabilen Mehrheiten zu gelangen, verändert die Möglichkeit der Parteien und Fraktionen im Rat auf Zugang zu Koalitionsmöglichkeiten. Je größer die Zahl der Koalitionspartner, umso größer die Zahl der Blockademöglichkeiten und Vetospieler. Der Gewinn an Gleichheit der Wahl durch Absehen von gesetzlichen Sperrklauseln und daraus resultierenden größeren Breite und Repräsentativität der Vertretungsorgane wird „erkauft“ durch ein starkes Maß an Ungleichheit in den Vertretungen selbst.

III. Besonderheiten der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen

Bei der Diskussion um die Wiedereinführung einer moderaten kommunalen Sperrklausel müssen die Besonderheiten des kommunalpolitischen Systems in Nordrhein-Westfalen stärker berücksichtigt und beachtet werden als dies bislang der Fall war.

Zur Beschreibung der zwischen den Bundesländern sehr stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen, hat sich in der empirischen Politikwissenschaft das Begriffspaar „Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie“ durchgesetzt. So steht Nordrhein-Westfalen für das Konkurrenzmodell, im Gegensatz dazu Baden-Württemberg für das Kon-

kordanzmodell. Diese Unterscheidung umfasst erhebliche Unterschiede der kommunalen Entscheidungsprozesse im Bundesländervergleich.

Die Beschreibung der Entscheidungsstrukturen in Nordrhein-Westfalen als Konkurrenzmodell wird an einer Vielzahl von Indikatoren festgemacht. Maßgeblich hier sind die durchschnittlichen Gemeindegrößen (je größer die Kommune und die Kreise, desto eher herrschen konkurrenzdemokratische Verhältnisse; je kleiner die Kommune, desto stärker werden konkordanzdemokratische Elemente) und die unterschiedlichen kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen.

Die Relevanz dieser Ergebnisse politikwissenschaftlicher Forschung für die hier zu beurteilenden Rechtsfragen wird zunächst dadurch geprägt, dass die beiden genannten Beschreibungs- und Deutungsmuster typisierend vorgehen, also in der Wirklichkeit allein in Annäherungswerten zu finden sind. Auch in Baden-Württemberg gibt es große und auch in NRW kleine Gemeinden; und in Anbetracht der monokratischen Verfassung des Bürgermeisters gibt es überall auch unterschiedliche persönliche Prägungen des Amtes. Dies mindert nicht den Wert der typisierenden Beschreibung. Weiter zeigt sich aber auch: Die Modelle unterschiedlicher demokratischer Legitimation in monokratischen und kollegialen Organen einschließlich daraus resultierender Kompetenz- und Legitimationskonkurrenzen sind nicht allein Modelle rechtswissenschaftlicher Theoriebildung, sondern lassen sich empirisch bestätigen.

In einer Zusammenschau aller seit 1945 vorgelegten empirischen Untersuchungen zur repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene konnte gezeigt werden, dass konkordanzdemokratische Muster eher in baden-württembergischen Kommunen dominieren und in nordrhein-westfälischen Städten konkurrenzdemokratische Konstellationen prägend sind.

Nordrhein-Westfalen zeichnet sich zum einen durch die bundesweit größten Kommunen und eine besondere Bedeutung der Großstädte aus. In den derzeit 28 nordrhein-westfälischen Großstädten über 100.000 Einwohner leben fast 50% der Bürgerinnen und Bürger des Landes. Diese sind damit im gewissen Maße abhängig von den Leistungen der Kommunalvertretung und -verwaltung. Nordrhein-Westfalen hat mit einer durchschnittlichen Größe der Kommunen von 44.373 Einwohnerinnen und Einwohnern von allen Bundesländern mit Abstand die größten Städte. Zudem kann nicht einheitlich von gleichen institutionellen Rahmenbedingungen zwischen den kommunalpolitischen Systemen gesprochen werden. So gibt es hier in der Tradition der norddeutschen Ratsverfassung weiterhin eine relativ starke formale Stellung des Kommunalparlaments gegenüber der direkt gewählten Bürgermeisterin bzw. dem direkt gewählten Bürgermeister.

Die in den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen unterstellten konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozesse, in denen die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister die kommunale Szenerie dominieren und die Parteipolitisierung deutlich geringer ausgeprägt ist (bzw. sein sollte) als auf der Landes- und Bundesebene, trifft für Nordrhein-Westfalen nicht zu und schon gar nicht für die Großstädte. Nordrhein-Westfälische Kommunen sind aufgrund der erwähnten landesspezifischen Besonderheiten überwiegend konkurrenzdemokratisch strukturiert und dies lässt erhebliche Probleme für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe bei einer zunehmenden Fragmentierung der Räte erwarten.

Durch die Einführung der Direktwahl der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters in den überwiegend konkurrenzdemokratisch strukturierten Kommunen in NRW, hat die wesentliche Bedeutung von relativ klaren Mehrheiten in Kommunalparlamenten nicht abgenommen. Immer dann, wenn die direktgewählte Bürgermeisterin und der direkt gewählte Bürgermeister in nordrhein-westfälischen Kommunen über keine verlässliche Mehrheit verfügt, drohen Blo-

ckadesituationen und tiefe Eingriffe auch in die Verwaltungsführung der Bürgermeisterin und des Bürgermeisters, wie sowohl aus vielen Fallstudien als auch aus bundesländerübergreifenden schriftlichen Befragungen der Entscheidungsträger bekannt ist.

Die Arbeit der Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen besteht in rechtlicher wie tatsächlicher Funktion in der Wahrnehmung parlamentsähnlicher bzw. –ergänzender Aufgaben in der Verwaltung unter den Bedingungen der Öffnung, Offenheit, Bürgernähe und Ehrenamtlichkeit. Sie nehmen also partiell Parlamentsfunktionen, daneben aber auch selbstverwaltungsspezifische Bedeutung ein. Die Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen sind daher mit denjenigen anderer Bundesländer nur eingeschränkt vergleichbar. Dies liegt weniger an ihren gesetzlichen Aufgaben und Befugnissen als vielmehr an strukturellen und organisatorischen Unterschieden wie dem Fehlen hauptamtlicher Ratsmitglieder, der Größe der Kommunen und ihrer Vertretungen, ihrer politischen Funktionen im Verhältnis zwischen Bürgermeisterin bzw. Bürgermeister und Verwaltung sowie dem dualen Konzept demokratischer Repräsentation in den Kommunen.

Nordrhein-Westfalen verfügt zudem über eine deutlich höhere Anzahl an Großstädten als andere Bundesländer, die zudem im Schnitt größer sind als diejenigen anderer Flächenländer. Die in Europa prägende durchschnittliche Größe einer Großstadt von ca. 200.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wird in Nordrhein-Westfalen von nicht weniger als 15 Städten überschritten. Im Vergleich ist Nordrhein-Westfalen das Land der größeren Städte. Dieser Umstand kann sich linear auf die Funktionsbedingungen der Kommunalvertretungen auswirken: In NRW ist diese in signifikantem Umfang von den Besonderheiten der Wirkungsbedingungen in Großstädten geprägt. Was andernorts eher als ein mehr oder weniger seltener quantitativer Ausnahmefall erscheint, ist in NRW eine signifikante Fallgruppe in Städten und Kreisen: Funktionsbedingungen bzw. -beeinträchtigungen und Regelungen zu deren Bewältigung treffen in anderen Ländern auf eher seltene Ausnahmefälle, für die es dann wegen ihrer relativen Seltenheit keiner eigenen gesetzlichen Regelung bedarf. In Nordrhein-Westfalen hingegen ist dies eine durchaus signifikante Gruppe, welche politisch berücksichtigungsbedürftig und rechtlich regelungsbedürftig erscheint. Jedenfalls können aus dieser Größenverteilung besondere Funktionsbedingungen und – einschränkungen für Kommunalvertretungen folgen, welche in NRW einer besonderen Berücksichtigung und Regelung bedürfen. Das gilt erst recht, wenn neben der Größe der Kommunen auch die gesetzlich vorgesehene Größe der Kommunalvertretungen den Vergleich miteinbezogen wird. Nordrhein-Westfalen ist nicht nur das Land der großen Kommunen, sondern auch der großen Kommunalvertretungen. Das gilt namentlich im Vergleich zu Baden-Württemberg und Bayern, deren Vertretungen bei gleicher Bevölkerungszahl kleiner sind. In NRW findet sich demnach das gesetzliche Regelungskonzept, einer vergrößerten Distanz zwischen Gemeinde-bürgerinnen und -bürgern und ihren Vertreterinnen und Vertretern infolge höherer Einwohnerzahl durch Vergrößerung der Vertreterzahl entgegen zu wirken. Größere Kommunen in NRW verfügen über größere Kommunalvertretungen.

IV. Problematik einer Zersplitterung der Kommunalvertretungen

Dem Rat bzw. Kreistag sind vielfältige und bedeutsame Aufgaben zugewiesen, deren ordnungsgemäße Wahrnehmung nicht nur für die einzelne Kommune unerlässlich, sondern auch aus staatlicher Sicht unverzichtbar ist und deren volle Handlungsfähigkeit erfordert. Diese wird durch die fortschreitende Zersplitterung der Kommunalvertretungen gerade in kreisfreien Städten und Landkreisen beeinträchtigt und gefährdet.

1. Dem Rat der Gemeinde kommt gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 GO NRW eine Allzuständigkeit zu. Er ist hiernach für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig, so-

weit die Gemeindeordnung nichts anderes bestimmt. Die Allzuständigkeit des Rates ist z.B. eingeschränkt, soweit den Bezirksvertretungen in § 37 GO NRW unentziehbare Aufgaben übertragen sind; soweit die Bezirksvertretungen eine originäre Aufgabenzuständigkeit haben, ist für eine Entscheidung des Rates kein Raum mehr. Eine weitere Ausnahme von der Allgemeinzuständigkeit des Rates enthält § 41 Abs. 3 GO NRW, wonach Geschäfte der laufenden Verwaltung im Namen des Rates als auf die Bürgermeisterin bzw. den Bürgermeister übertragen gelten, soweit nicht der Rat sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss für einen bestimmten Kreis solcher Geschäfte oder für einen Einzelfall ausdrücklich die Entscheidung vorbehält. Damit besteht ein (eingeschränktes) Rückholrecht des Rates für die Aufgaben, die auf den Bürgermeister übertragen sind. Ein Rückholrecht besteht nicht in den Fällen, in denen die Gemeindeordnung der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister bestimmte nicht entziehbare Rechte einräumt, wie z.B. die Leitung der Geschäfte (§ 62 Abs. 1 Satz 2 und 3 GO NRW) und die Vertretung der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften (§ 63 Abs. 1 GO NRW).

Vergleichbares gilt für den Kreistag. Er entscheidet über die Angelegenheiten des Kreises, die ihrer Bedeutung nach einer solchen Entscheidung bedürfen oder die er sich vorbehält, soweit nicht in der Landkreisordnung etwas anderes bestimmt ist (§ 26 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW). Soweit Angelegenheiten nicht dem Kreistag vorbehalten sind oder soweit es sich nicht um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, beschließt darüber der Kreisausschuss (§ 50 Abs. 1 Satz 1 KrO NRW), der vom Kreistag aus seiner Mitte zu wählen ist (§§ 26 Abs. 1 Satz 2 Buchst b, 51 KrO NRW). Eine Einschränkung hinsichtlich der Zuständigkeit des Kreistages gilt auch insofern, als dass dem Landrat die Führung der laufenden Geschäfte unentziehbar übertragen ist (§ 42 KrO NRW). Eine bedeutende ausschließliche Zuständigkeit des Kreistags betrifft die Wahl der Ausschüsse (§ 26 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b und c KrO NRW).

Ungeachtet der Direktwahl der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters und der Landrätin bzw. Landrats kommen den Räten und Kreistagen nicht unbedeutende Kreationsaufgaben in Bezug auf die Wahl der kommunalen Leitung zu. So wählt der Rat die ehrenamtlichen Stellvertreter (§ 67 GO NRW) und den allgemeinen Vertreter der Bürgermeisterin bzw. des Bürgermeisters (§ 68 GO NRW), ferner die Beigeordneten (§ 71 GO NRW). Sache des Kreistages ist die Wahl der ehrenamtlichen Stellvertreter des Landrates (§ 46 KrO NRW) und die Bestellung des allgemeinen Vertreters (§ 47 KrO NRW).

2. Angesichts dieser Entscheidungsbefugnisse der Kommunalvertretungen gerade in grundsätzlichen und bedeutsamen Angelegenheiten und angesichts dessen, dass die auch 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 Gemeinderäte und Kreistagsmitglieder unverändert ehrenamtlich tätig sind, müssen die Sitzungen der Kommunalvertretungen stringent durchgeführt und insbesondere in den Ausschüssen gründlich vorberaten und vorbereitet werden, soweit nicht ohnehin die Entscheidungen auf Ausschüsse übertragen werden. Die stark gestiegene Zahl von Einzelmandatsträgerinnen und -trägern und nicht fraktionsfähigen Gruppen behindert und erschwert vor diesem Hintergrund die Arbeit der Räte und Kreistage teils erheblich, etwa wegen der Schwierigkeit der Auslagerung eines Teils der Arbeit in Ausschüsse sowie wegen des Rede- und Antragsrechts im Plenum mit der Folge einer zeitlichen Überbeanspruchung der ehrenamtlich tätigen Rats- und Kreistagsmitglieder.

Die zunehmende Zersplitterung der Kommunalvertretungen beeinträchtigt indes nicht nur die Arbeitsabläufe, sondern gefährdet auch in inhaltlicher Hinsicht eine gemeinwohl-

verträgliche Arbeit der kommunalen Volksvertretung. Auch wenn Kommunalvertretungen keine Parlamente im staatsrechtlichen Sinne sind, besteht doch auch für Kommunalvertretungen die Notwendigkeit einer gewissen stabilen Mehrheit, wenn es um Fragen von grundsätzlicher oder weitreichender Bedeutung für die Gemeinde oder den Landkreis geht, etwa in Bezug auf den Haushalt, Personalangelegenheiten, Satzungsgebung, wichtige Planungsfragen oder kommunale Vorhaben. Dass es bei der Haushaltswirtschaft längerfristig verlässlicher Mehrheiten mit einem kohärenten Programm bedarf, gilt nicht nur für die Parlamente, sondern in gleicher Weise auch für die Kommunalvertretungen.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, das Institutionengefüge der Gemeinden und Landkreise sowie ihrer Organe sei nicht auf ein Gegenüber einer von der Volksvertretung gestützten „Regierung“ einerseits und einer „Opposition“ andererseits angelegt. Dass die direkt gewählte Bürgermeisterin bzw. der direkt gewählte Bürgermeister oder Landrätin bzw. Landrat nicht von einer ihn beständig tragenden Mehrheit in der Volksvertretung abhängig ist, ändert nichts daran, dass die im Gemeinderat oder im Kreistag vertretenen Parteien und Wählergruppen ihrerseits Politik gestalten müssen und wollen, und dies auch gerade in den grundsätzlichen Fragen auch durchaus können, vorausgesetzt eben, es gelingt, innerhalb der Kommunalvertretung eine stabile Mehrheit zu organisieren. Dass in der kommunalen Praxis eine solche Notwendigkeit gesehen wird, wird schon dadurch bezeugt, dass inzwischen zumindest in größeren Städten gerade auch in Nordrhein-Westfalen förmliche Koalitionsvereinbarungen zwischen Gemeinderatsfraktionen geschlossen werden, um im Interesse der Stadt eine stimmige und verlässliche Politik gestalten zu können. Insofern geht es bei der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen nicht lediglich darum, Obstruktion verhindern zu können, die schlechterdings zum Stillstand der Tätigkeit führen könnte, sondern Ziel ist es auch, eine in sich konsistente Haushalts-, Sach- und Personalpolitik betreiben zu können.

3. Die mit einer größeren Zersplitterung der Kommunalvertretungen einhergehenden Funktionsbeeinträchtigungen und Erschwerungen der Bildung stabiler Mehrheiten lassen sich nicht unter Berufung auf die Integrationskraft der großen Fraktionen in Abrede stellen. So lange es eine Anzahl genügend großer Fraktionen gibt, dürfte zwar die Gefahr einer zersplitterungsbedingten relevanten Funktionsbeeinträchtigung oder gar Funktionsstörung etwas abgemildert sein, weil durch derartige Fraktionen die Meinungsbildung in den Kommunalvertretungen und den eingerichteten Ausschüssen strukturiert und kanalisiert werden kann. Gleichwohl überzeugt die Überlegung nicht, soweit die Praxis in den betreffenden Vertretungsorganen durch eine Zusammenarbeit der großen Fraktionen mit dem Großteil der Mandate geprägt sei, spiele es keine Rolle, wenn noch weitere kleine Fraktionen, Gruppen oder fraktionslose Mandatsinhaberinnen und -inhaber hinzukämen. Es ist weder Sinn des politischen Prozesses noch gar von Verfassungen wegen geboten, das Wahlrecht so auszugestalten, dass eine „Große Koalition“ innerhalb des Vertretungsorgans quasi institutionalisiert wird, weil durch wachsende Zersplitterung andere stabile Mehrheiten gar nicht mehr zu erreichen sind.
4. Alternative Instrumente zur Abwehr von aus der zunehmenden Zersplitterung resultierenden Funktionsbeeinträchtigungen sind nicht erkennbar. Die Verkleinerung der Ausschüsse oder die Beschränkung der Anzahl von Ausschussmitgliedern mit beratender Stimme würde um den Preis einer dann viel stärkeren Belastung des Plenums der Kommunalvertretungen erkaufte, weil Gruppen und Mitglieder, die in den Ausschüssen nicht mehr mitwirken können, dann notgedrungen alles in das Plenum tragen müssen. Dem dann aber wiederum mit einer Beschränkung der Mandatsrechte (Antrags-, Rede- und Kontrollrechte) zu begegnen, ist nicht zielführend. Es erscheint wertungswidrig, zunächst Sperrklauseln mit dem Argument abzulehnen, es müssten auch Vertreterinnen

und Vertreter von kleinen und kleinsten Parteien und Wählergruppen in die Kommunalvertretung gelangen können, diesen Vertreterinnen und Vertretern dann aber nach ihrem Einzug in diese Kommunalvertretung die üblichen Mandatsrechte vorzuenthalten, indem beispielsweise Initiativ- und Kontrollrechte an bestimmte Quoren gebunden werden. Dies läuft auf die verfassungsrechtlich ihrerseits problematische Schaffung von Volksvertreterinnen und -vertretern zweier Klassen hinaus, solche, die an der Arbeit der Kommunalvertretung voll teilhaben und mitwirken können, und solche, die das nicht können.

Nicht überzeugend ist auch die Vorstellung, etwaigen ohne Sperrklausel drohenden Funktionsstörungen der Kommunalvertretungen dadurch zu begegnen, dass die Aufgaben der Kommunalvertretungen beschränkt werden, etwa durch Beschneidung der bisherigen Allzuständigkeit des Gemeinderates sowie seines Rückholrechtes. Die Beschneidung der Kompetenzen der durch eine Sperrklausel zu schützenden Volksvertretung ist keine gegenüber der Sperrklausel von Verfassungs wegen vorzugswürdige Maßnahme.

5. Die zunehmende Zersplitterung der Kommunalvertretungen führt nicht nur zu konkreten Funktionsbeeinträchtigungen und zumindest abstrakten Gefahren für ihre Funktionsfähigkeit, sondern beeinträchtigt auch den Charakter der Wahl als eines Integrationsvorgangs und der Legitimation der Partizipation an der Macht der Kommunalvertretungen. Der Charakter der Wahl als des entscheidenden Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes fordert auf der einen Seite, dass nicht gewichtige Anliegen im Volk und wesentliche politische Kräfte von der Repräsentation in der Volksvertretung ausgeschlossen werden dürfen, doch impliziert die Integrationsfunktion umgekehrt auch, dass nicht Kleinst- und Splitterparteien, die keine hinlänglich großen Wählerkreise ansprechen, in die Volksvertretung einziehen und dort als „Zünglein an der Waage“ eine im Verhältnis zu ihrer Stimmenzahl weit überproportionale Machtposition erlangen können sollen. Sperrklauseln bezwecken die Wahrung der Integrationsfunktion der Volksvertretung, die ihrerseits auch von der Integrationskraft der in ihr vertretenen Parteien und Wählergruppen abhängt.

V. Lösung: Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel durch verfassungsänderndes Gesetz

Um den sich aus der fortschreitenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen ergebenden konkreten Erschwerungen ihrer Arbeit und den zumindest abstrakten Gefährdungen ihrer Funktionsfähigkeit zu begegnen, und um ferner zu verhindern, dass kleine und kleinste Gruppierungen, die nicht über ein gewisses Maß an Rückhalt in der Wählerschaft verfügen, in die Rolle der Mehrheitsbeschaffer oder -verhinderer gelangen, die ihnen einen gemessen an ihrem Wahlerfolg weit überproportionalen Einfluss verschaffen, bedarf es der Einführung einer angemessenen Sperrklausel. Dabei soll, um etwaige Unklarheiten zu vermeiden und die Entscheidung angesichts ihrer Bedeutung auch nicht dem einfachen Gesetzgeber und etwaigen einfachen Mehrheiten im Landtag zu überlassen, nicht nur eine verfassungsrechtliche Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers geschaffen werden, eine 2,5 %-Sperrklausel durch einfaches Gesetz einzuführen, vielmehr soll die 2,5 %-Sperrklausel unmittelbar durch die Verfassung selbst statuiert werden. Eine Sperrklausel in Höhe von 2,5 % erscheint angemessen und sachgerecht, die betroffenen Interessen auch kleiner Parteien und Wählergemeinschaften sowie ihrer Wählerinnen und Wähler auf der einen Seite und die Belange der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen und der Integrationsfunktion von Wahlen auf der anderen Seite zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. 5%-Sperrklauseln bei Wahlen zu Landesparlamenten und zum Bundestag sind in der verfassungsgerichtlichen Judikatur und unter den Wählerinnen und Wähler allgemein akzeptiert, so dass keine grundsätzlichen Einwände gegen Sperrklauseln als solche bestehen. Eine gewisse Absenkung auf

2,5 % trägt den Besonderheiten der Kommunalvertretungen Rechnung, bei denen ein höheres Maß an Funktionsbeeinträchtigung oder –gefährdung und deshalb ein größeres Maß an Zersplitterung hinnehmbar ist als bei legislativen Parlamenten. Zugleich schützt eine moderate Sperrklausel in Höhe von 2,5 % insbesondere die größeren Kommunalvertretungen in den kreisfreien Städten und Kreisen vor einem Übermaß an Zersplitterung und insbesondere dagegen, dass die Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit sowie die Chance zur Schaffung stabiler und verlässlicher Mehrheiten aufgrund einer größeren Zahl kleiner und kleinster Gruppierungen und Einzelmandatsinhaber beeinträchtigt werden kann.

VI. Verfassungsmäßigkeit

Die Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel für Kommunalwahlen durch verfassungsänderndes Gesetz unterliegt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Keine entgegenstehende Bindungswirkung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 06.07.1999

Der Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel für Kommunalwahlen im Wege der Verfassungsänderung steht nicht das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 06.07.1999 entgegen, in dem dieser die Aufrechterhaltung der damaligen 5%-Sperrklausel für verfassungswidrig erklärt hat. Eine diesbezügliche Bindungswirkung der früheren Entscheidung besteht schon deshalb nicht, weil eine 2,5 %-Sperrklausel etwas anderes ist als eine 5%-Sperrklausel und es sich deshalb um unterschiedliche Gegenstände handelt. Jedenfalls ist jene Entscheidung zu der seinerzeitigen einfachgesetzlichen Sperrklausel auf der Grundlage der damaligen Verfassungslage ergangen und kann daher einer nunmehrigen Verfassungsänderung nicht entgegenstehen.

2. Kein Verstoß gegen die landesverfassungsrechtliche „Ewigkeitsgarantie“

Die Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel für Kommunalwahlen durch verfassungsänderndes Gesetz verstößt nicht gegen höherrangiges Landesverfassungsrecht. Nach der in Art. 69 Abs. 1 Satz 2 Verf. NRW enthaltenen verfassungsrechtlichen „Ewigkeitsgarantie“ sind Änderungen der Verfassung Nordrhein-Westfalen, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen oder sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland widersprechen, unzulässig. Die Unabänderlichkeitsvorschrift des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 Verf. NRW schützt die aufgeführten verfassungsrechtlichen Grundsätze nicht in ihrem jeweils vorgefundenen Bestand und in ihrer jeweils bestehenden Ausgestaltung, sondern nur in ihrem Kerngehalt. Dementsprechend ist auch das Wahlrecht nicht in seiner gesamten gegenwärtigen verfassungs- oder gar einfachrechtlichen Ausgestaltung geschützt, sondern ist lediglich derjenige Kernbereich unabänderlich, der seinerseits für die Wahrung des Grundsatzes der Demokratie unverzichtbar ist. Als unabänderlich geschützt sind somit lediglich der Kern des Wahlrechts und der Kern der Wahlrechtsgrundsätze. Eine 2,5 %-Sperrklausel bei Kommunalwahlen berührt das Demokratieprinzip und den davon umfassten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit jedenfalls nicht in seinem Kern. Gegen eine solche Annahme spricht bereits, dass andernfalls auch die anerkanntermaßen verfassungsgemäßen 5%-Sperrklauseln bei Bundestags- und Landtagswahlen nicht zu halten wären, da sich der Kern des Demokratieprinzips der Abwägung entzieht.

3. Kein Verstoß gegen die bundesverfassungsrechtliche Demokratieverpflichtung

Auch ein Verstoß gegen die bundesverfassungsrechtliche Demokratieverpflichtung liegt nicht vor. Die dem Landesgesetzgeber vorbehaltenen Regelungen des kommunalen Wahlrechts müssen zwar gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG den Wahlrechtsgrundsätzen der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen gehorchen. Außerdem müssen sie die Homogenitätsvorgaben des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG beachten und damit insbesondere den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes genügen. In diesen Grenzen erlaubt das Grundgesetz allerdings mit Rücksicht auf die grundsätzliche Autonomie der Länder im staatsorganisatorischen Bereich eine im Einzelnen unterschiedliche Ausgestaltung des Wahlsystems und Wahlrechts bei Landtags- und Kommunalwahlen.

Was die „grundsätzlichen“ demokratischen Vorgaben „im Sinne dieses Grundgesetzes“ für die Verfassungshoheit der Länder beinhalten, ist einzelfallbezogen anhand einer Gesamtinterpretation des Grundgesetzes und seiner Einordnung in die moderne Verfassungsgeschichte zu bestimmen. Hierzu zählen zumindest die Erfordernisse, die für die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes entwickelt worden sind, sowie die gemäß Art. 79 Abs. 3 GG auf Bundesebene verfassungsfesten Grundsätze, wie sie in Art. 1 und 20 GG niedergelegt sind. Nur was auch für den Bund unabdingbare Grundlage der Art und Form seiner politischen Existenz ist, kann und muss er auch seinen Gliedern vorschreiben. Geschützt ist hiernach nur ein unantastbarer „Verfassungskern“.

Zu den auf Bundesebene unabänderbaren Grundsätzen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes gehören die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt, die sich auf das Staatsvolk zurückführen lassen und grundsätzlich ihm gegenüber verantwortet werden muss. Das erforderliche Legitimationsniveau muss kommunalen Vertretungen wegen Art. 78 Abs. 1 Landesverfassung NRW und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG im Wege der Volkswahl vermittelt werden. Es wird nur dann erreicht, wenn das Wahlverfahren denselben demokratischen Grundsätzen genügt, wie sie für die Wahlen zum Bundestag und zu den Landesparlamenten gelten. Hierbei ist das demokratische Prinzip wirksam zur Geltung zu bringen, was wiederum in erster Linie durch Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze geschieht, deren Beachtung den Ländern durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vorgeschrieben ist.

Indessen stehen Sperrklauseln mit den Wahlrechtsgrundsätzen, namentlich dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl und der darin inbegriffenen Erfolgswertgleichheit bei Verhältniswahlen, nicht in einem grundlegenden Widerspruch. Da sowohl die Bundestags- als auch sämtliche Landtagswahlen unter der Geltung einer 5%-Sperrklausel stattfinden, ohne dass hierin ein Verstoß gegen die Grundsätze der Demokratie im Sinne des Grundgesetzes oder eine Verletzung des Wesenskerns der Demokratie gesehen wird, ist auch in Bezug auf Sperrklauseln bei Kommunalwahlen ein solcher Verstoß nicht anzunehmen und deshalb ein Verstoß gegen die Homogenitätsvorgabe des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG zu verneinen.

Der in den „Ewigkeitsklauseln“ des Art. 79 Abs. 3 GG und des Art. 69 Abs. 1 Satz 2 Landesverfassung NRW zum Ausdruck kommende größere Gestaltungsspielraum des verfassungsändernden Gesetzgebers fließt nach dem Gedanken der Einheit der Verfassung auch in die Auslegung der Homogenitätsvorschrift des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG ein und erfordert, dass auch bei der Auslegung und Anwendung dieser Bestimmung der besonderen Stellung des Verfassungsgesetzgebers und seinem größeren Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Verfassungsräume der Länder Rechnung getragen wird. Damit wäre es nicht zu vereinbaren, dem verfassungsändernden Gesetzgeber denselben Rechtfertigungsanforderungen zu unterwerfen wie dem einfachen Gesetzgeber, zumal dem verfassungsändernden Gesetzgeber aufgrund der qualifizierten Mehrheitsanforderungen eine besondere

demokratische Legitimation zukommt. Bei der unmittelbar verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vorgegebenen Wahlrechtsgrundsätze verfügt der Verfassungsgesetzgeber daher über einen größeren Gestaltungsspielraum als der einfache Gesetzgeber, solange er das Demokratieprinzip achtet.

4. Bedeutung der Funktionsfähigkeit gerade auch für die kommunalen Vertretungsorgane

Art. 28 Abs.1 Satz 2 GG streitet sowohl für die Funktionalität der kommunalen Vertretungsorgane als auch gegen Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze. Es gilt deshalb, dass bei einer Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers für eine Stärkung der Funktionsfähigkeit darin eine zulässige Ausgestaltung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG liegt.

Das Argument der Funktionsfähigkeit greift insbesondere auch für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG liefert ein Argument dafür, dass die Länder gerade in diesem Bereich die Funktionsfähigkeit stärken dürfen. Eine verfassungsrechtliche Systementscheidung zugunsten der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften dient damit Zwecken, die in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gründen. Dieser fordert keine Wahl auf kommunaler Ebene als Selbstzweck, sondern eine Vertretung des Volkes auf kommunaler Ebene, die demokratisch legitimiert ist.

Bereits Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG selbst gibt - über die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Demokratieprinzips einerseits und der Selbstverwaltungsgarantie andererseits hinaus - auch der demokratischen Vertretung des Volkes und ihrer Funktionsfähigkeit ein verfassungsrechtliches Gewicht. Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht unterliegen deshalb auch keinen strengeren Rechtfertigungsanforderungen als Sperrklauseln für Landtags- und Bundestagswahlen. Die Erfolgswertgleichheit der Stimmen auf der Ebene der Landtags- und Bundestagswahlen können vor diesem Hintergrund offensichtlich nicht weniger wichtig sein, als die Wahlrechtsgleichheit bei Wahlen auf kommunaler Ebene. Sofern darauf abgestellt wird, dass die Funktionsfähigkeit von Bundestag bzw. Landtagen wegen ihrer Regierungsbildungsfunktion (Kreationsfunktion) ein größeres Gewicht besitzt, verkennt man die kommunale Rechtslage in Nordrhein-Westfalen. Das Argument der Funktionalitätserhaltung zur Rechtfertigung einer Sperrklausel gilt nämlich insbesondere bei den Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften.

Auf Landes- und Bundesebene wird durch eine etwaige Zersplitterung der Parlamente die Regierungsbildung zwar erschwert, aber nicht gänzlich unmöglich gemacht. Es besteht hier immer die Option von Minderheitsregierungen, die die Regierungsaufgaben übernehmen können sowie in den meisten Fällen die Möglichkeit von „Großen Koalitionen“. Im Extremfall können auch Neuwahlen erfolgen, um eine Regierungsbildung zu ermöglichen. Abgesehen davon bleibt die gesamte Verwaltungstätigkeit des Staates hiervon unberührt.

Im Kommunalrecht sind hingegen andere Voraussetzungen gegeben. Zwar entfällt hier vordergründig das Problem der „Regierungsbildung“, da die Wahl der Hauptverwaltungsbeamten direkt erfolgt und somit nicht von der Mehrheitsbildung in den kommunalen Vertretungskörperschaften abhängt. Die kommunalen Vertretungskörperschaften können aber zentrale, existentielle Bereiche der kommunalen Aufgabenerledigung nicht auf die Hauptverwaltungsbeamten übertragen, die lediglich - über eine gesetzlich fixierte Übertragungsfiktion - für die Erledigung der sog. Geschäfte der laufenden Verwaltung legitimiert sind. Die kommunalen Vertretungskörperschaften nehmen also unmittelbar auch exekutive Aufgaben jenseits ihres Orts- und Satzungsrechtes wahr, die einer funktionierenden Willens- und Mehrheitsbildung in einer Vielzahl an Einzelentscheidungen bedarf.

Die Funktionsfähigkeit von Vertretungskörperschaften ist gerade hinsichtlich der Kommunen durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG seinerseits verfassungsunmittelbar geschützt. Der Vorschrift kann ein Ausgestaltungsauftrag an die Länder entnommen werden, die Funktionsfähigkeit zu optimieren. Dem verfassungsändernden Gesetzgeber die Möglichkeit zu nehmen, die Funktionsfähigkeit gewählter Organe zu stärken, kann die Sinnhaftigkeit der kommunalen Selbstverwaltung ernsthaft in Frage stellen. Für die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens hat die Exekutive herausgehobene Bedeutung. Während Parlamente die Exekutive konstituieren, legitimieren und kontrollieren, sind die kommunalen Vertretungsorgane selbst Teile dieser Exekutive.

5. Erhöhung der Chancengleichheit der Wählerinnen und Wähler

Zusätzlich führt die Einführung einer Sperrklausel von 2,5 % zu einheitlichen Zugangsbeschränkungen bei Kommunalvertretungen. Denn auch ohne explizite gesetzliche Sperrklausel existiert nach allen momentan in der Bundesrepublik Deutschland anzutreffenden Wahlgesetzen eine sitzzuteilungsbedingte faktische Sperrklausel. Diese schwankt für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen je nach Größe der Kommunalvertretung zwischen 0,6% und 2,8%. Dies hat zur Folge, dass unterschiedliche Gremiengrößen unterschiedlich hohe Zugangsvoraussetzungen zur Vertretung in den einzelnen Kommunalvertretungen nach sich ziehen. Dies erscheint aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zumindest bedenklich, da damit die Chancengleichheit der Wählerinnen und Wähler im Land nicht immer gewährleistet ist, sondern letztlich von ihrem Wohnort abhängt.

Die Einführung einer landesweit einheitlichen Sperrklausel von 2,5 % ebnet diese Unterschiede in der faktischen Sperrklausel ein und führt somit zu einer höheren Chancengleichheit der Wählerinnen und Wähler. Dementsprechend hat die Sperrklausel aus Wählersicht durchaus eine verfassungsorientierte Gleichstellungswirkung.

B Besonderer Teil

I. Änderung der Verfassung

Durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung werden zunächst die bislang in Art. 31 Abs. 1 Verf. NRW für die Wahl der Landtagsabgeordneten formulierten Wahlrechtsgrundsätze nunmehr ausdrücklich auch für die Wahlen zu den kommunalen Vertretungskörperschaften statuiert. Eine sachliche Änderung ist damit nicht verbunden, da die genannten Grundsätze ohnehin aufgrund der Vorgabe des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bereits heute gelten. Die Reihenfolge der aufgeführten Wahlrechtsgrundsätze entspricht derjenigen in Art. 31 Abs. 1 Verf. NRW und bedeutet keinen sachlichen Unterschied zu der teilweise abweichenden Reihenfolge in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG.

Nach der neuen Verfassungsvorschrift ist das Erreichen des notwendigen Stimmenanteils an den abgegebenen gültigen Stimmen zu bemessen. Ungültige Stimmen blieben bei der Berechnung der Sperrklausel also unberücksichtigt. Hierdurch wird die zum Einzug in die betreffende Kommunalvertretung zu überwindende Hürde gegenüber einem Abstellen auf die Gesamtzahl aller abgegebenen (gültigen wie ungültigen) Stimmen abgesenkt. Die Abgabe ungültiger Stimmen ist hiernach kein Mittel, den Einzug kleiner Parteien und Wählergruppen in die Kommunalvertretungen zu verhindern.

II. Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Die Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel durch Änderung des Art. 78 Abs. 1 der Verfassung bedarf der einfachgesetzlichen Umsetzung im Kommunalwahlgesetz. Rechtsgrundlage hierfür ist der neue Art. 78 Abs. 1 Satz 4, wobei dem Wahlrechtsgesetzgeber aufgrund der bereits verfassungsrechtlich unmittelbar statuierten Sperrklausel kein Entscheidungsspielraum verbleibt, er vielmehr verpflichtet ist die erforderlichen wahlrechtlichen Regelungen zu erlassen.

Zu Nr. 1

Durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wird zur Umsetzung der Sperrklausel in den Räten der Gemeinden und den Kreistagen der Kreise der frühere Gesetzeszustand wiederhergestellt, wie er bis zum Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 14.07.1999 (GV. NRW S. 412) in § 33 Abs. 1 KWahlG 1998 bestanden hat, mit dem Unterschied, dass die Sperrklausel nunmehr 2,5 % statt wie seinerzeit 5% beträgt.

Die Gesetzesänderung stellt klar, wie der Wahlausschuss vorzugehen hat, um zu ermitteln, welche Parteien und Wählergruppen weniger als 2,5 % der Gesamtstimmzahl erhalten hat. Da § 33 Abs. 1 Satz 1 den Begriff der Gesamtstimmzahl als die Summe der für alle Bewerber abgegebenen gültigen Stimmen definiert, wird die Vorgabe des neuen Art. 78 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung umgesetzt, bei der Berechnung der Sperrklausel auf die abgegebenen gültigen Stimmen abzustellen, ohne dass dies in dem neuen § 33 Abs. 1 Satz 2 nochmals ausdrücklich wiederholt werden müsste.

Zu Nr. 2

Da nach § 46a Abs. 1 auf die Wahl der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes vorbehaltlich abweichender Regelungen in den § 46a Abs. 2 bis 6 entsprechend anwendbar sind, bedarf es für die Wahl der Bezirksvertretungen keiner gesonderten Normierung der 2,5 %-Sperrklausel.

Allerdings erscheint es wertungsmäßig konsequent, die bisherige Regelung des § 46a Abs. 6 Satz 2, wonach sich dann, wenn auf den Listenvorschlag einer Partei oder Wählergruppe, die im Stadtbezirk wenigstens 5% der Gesamtstimmzahl erhalten hat, bei der Sitzzuteilung gemäß § 33 Abs. 2 kein Sitz entfällt, die Gesamtsitzzahl der Bezirksvertretungen erhöht, bis alle solche Parteien und Wählergruppen einen Sitz in der Bezirksvertretung erhalten, dahin zu ändern, dass auch für diese ergänzende Sitzzuteilung lediglich das Erreichen der Sperrklausel von 2,5 % im Stadtbezirk maßgeblich ist.

Der ergänzenden Sitzzuteilung liegt die Erwägung zugrunde, dass aufgrund der geringen Größe der Bezirksvertretungen – mindestens elf und höchstens neunzehn Mitglieder (§ 36 Abs. 2 Satz 1 GO NRW) – eine vergleichsweise hohe faktische Sperrklausel besteht, die dazu führen kann, dass Parteien und Wählergruppen wegen dieser faktischen Sperrklausel nicht in die Bezirksvertretung einziehen, obschon sie in dem betreffenden Stadtbezirk ein durchaus nennenswertes Wahlergebnis erzielt haben. Wenn mit einer verfassungsrechtlichen Sperrklausel von 2,5 % die Wertung zum Ausdruck gebracht wird, dass eine Partei oder Wählergruppe mit einer Gesamtstimmzahl von 2,5 % hinreichend bedeutsam ist, in den Rat der kreisfreien Stadt einzuziehen, sollte dies auch für eine ergänzende Sitzzuteilung bei den Bezirksvertretungen ausreichen.

III.

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Norbert Römer
Marc Herter

und Fraktion

Armin Laschet
Lutz Lienenkämper

und Fraktion

Mehrdad Mostofizadeh
Sigrid Beer

und Fraktion