LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3327

A05, A11

RWTH AACHEN UNIVERSITY
IPW Institut für POLITISCHE WISSENSCHAFT

Prof. Dr. Emanuel Richter
Mies-van-der-Rohe-Straße 10
52074 Aachen
Tel. +49 (0)241 80-26124
Fax +49 (0)241 80-22162
richter@ipw.rwth-aachen.de

Januar 2016

Die Einführung einer 2,5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in NRW

Beitrag als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages NRW am 21. Januar 2016 in Düsseldorf

Argumente für die Einführung:

Seit Aufhebung der Sperrklausel 1999 ist die Anzahl der Gruppierungen in den Gemeinderäten in NRW kontinuierlich gestiegen, die Länge der Ratssitzungen in den Großstädten hat zugenommen. Aus der Aufhebung der Sperrklausel ziehen vor allem kleinere und extreme Parteien sowie freie Wählergemeinschaften Vorteile hinsichtlich ihrer Mandatszahl. Sie erlangen teilweise überproportionale Einflussmöglichkeiten.

Durchschnittlich finden sich 8 Fraktionen und Gruppierungen im Rat pro Stadt; empirische Erhebungen zeigen, dass dadurch flexible Mehrheits- und Koalitionsbildungen erschwert werden und die Verwaltungseffizienz beeinträchtigt wird. Die Neigung zur Bildung von großen Koalitionen nimmt zu und steht einer gleichen Abbildung des Wählerwillens in den lokalen Entscheidungsprozessen und der Wirksamkeit des Oppositionsprinzips entgegen.

Das BVerfG hat deutlich gemacht, dass es eine Abwägung zwischen den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung geben muss. Eine Zersplitterung des Gemeinderats könnte die Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Das BVerfG fordert weiterhin (zuletzt 13. 2. 2008) eine konkrete Prüfung der tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes.

Das BVerfG hat schon früher erklärt: Die Bedeutung der Gemeindegröße stellt eine wichtige Kontextbedingung dar. Diese konkrete Prüfung muss im Falle von NRW von der konkreten Besonderheit ausgehen, dass NRW im Vergleich zu allen Ländern der BRD die meisten Großstädte hat. NRW hat 30 Großstädte (über 100.000 Einwohner) mit mehr als 50% der Einwohner des Landes und liegt damit an der Spitze im Bundesvergleich. Es kann vorkommen, dass mit geringsten Stimmenanteilen Sitze im Rat gewonnen werden können (in Mönchengladbach mit über 250.000 Einwohnern bei der Wahl 2009: Wahlbeteiligung 45,5%, mit 1,1% [1.100] Stimmen war ein Sitz im Rat zu gewinnen). Gleichzeitig verfehlt man aber unter Umständen die Fraktionsgröße und nimmt dadurch den Status eines von den majoritären Entscheidungsverfahren ausgeschlossenen und/oder aber nur durch Vetos und Blockadepolitik auf sich aufmerksam machenden Volksvertreters.

In großen Städten kommt es vermehrt zu einer konkurrenzdemokratischen Rivalität zwischen geschlossenen Koalitionsblöcken innerhalb des Gemeinderats bzw. zu „Kohabitation“ und

„Mobbingkoalitionen“ zwischen dem Gemeinderat und den Hauptverwaltungsbeamten. Dadurch werden kleine Fraktionen oder fraktionslose Volksvertreter schlechter in die parlamentarische Arbeit integriert als große Fraktionen.

Probleme und Gegenargumente:

Es ist auf allen politischen Ebenen eine Diversifikation und Individualisierung des Wählerwillens nach soziodemografischen, ökonomischen, ethnischen und/oder weltanschaulich/religiösen Kriterien zu beobachten. Sie spiegelt sich teilweise in der Zunahme von Freien Wählergemeinschaften insbesondere auf der kommunalen Ebene wieder. Das rechtfertigt unter dem Leitgedanken der Demokratie eine möglichst pluralistische Vertretung von Interessen in Gemeinderäten jeglicher Größe, die möglichst nicht durch Sperrklauseln eingeschränkt wird.

Die Fraktionsdisziplin und der Koalitionszwang unter größeren parteilichen Gruppen kann die Artikulation ungewöhnlicher und unangenehmer, aber dennoch zielführender Fragen und Positionen verhindern und die Vertretung lokalpolitisch isolierter, aber rationaler und bürgernaher Interessen einschränken. Die Demokratie fordert dagegen auf allen politischen Ebenen die möglichst umfassende, Minderheitenpositionen berücksichtigende Repräsentation aller verfassungskonformen politischen Strömungen und Kräfte.

Sperrklauseln können nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie dazu dienen, verfassungsfeindliche Parteien zu bekämpfen und von der Mitwirkung in Gemeinderäten abzuhalten. Für die Bekämpfung verfassungsfeindlicher Parteien steht ausdrücklich und ausschließlich das Parteiverbotsverfahren zur Verfügung.

Die Verankerung einer Sperrklausel in der Landesverfassung erscheint bedenklich, weil Sperrklauseln Durchführungsbestimmungen des Wahlgrundsatzes darstellen, die sich, wie die Rechtsprechung zeigt, als höchst kontextabhängig, flexibel und veränderungsfreudig erwiesen haben und erweisen sollten. Sperrklauseln erfüllen den Zweck, anlassbezogen auf Dynamiken einer beeinträchtigten Zielerfüllung der freien Wahl oder auf Tendenzen ihrer Destabilisierung zu reagieren.

Zusätzliche Erwägungen:

Es ist eine Zusammenlegung der Kommunalwahlen mit Landes- und Bundestagswahlen zu empfehlen, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen (während die Beteiligung bei Kommunalwahlen in den alten Bundesländern von 1990-2005 von 71% auf 48,8% gesunken ist, ist sie bei Bundestagswahlen fast konstant geblieben).

Es ist die Einführung von Kumulieren zu empfehlen, das außer in NRW nur in Berlin, im Saarland und in Schleswig-Holstein noch nicht praktiziert werden, und von Panaschieren, das außer in NRW nur noch in Berlin und im Saarland noch nicht praktiziert wird. Kumulieren und Panaschieren dienen der Wahlgleichheit durch eine gesteigerte Optionenvielfalt.

Es ist die Einführung einer „Ersatzstimme“ als Listenstimme zu erwägen, die dann berücksichtigt wird, wenn die mit der Hauptstimme präferierte Partei an einer Sperrklausel scheitert (entsprechende Ansätze in Schleswig-Holstein). Allerdings bleibt der damit möglicherweise verbundene Verstoß gegen die Unmittelbarkeit der Wahl zu beachten.