

Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/3348**

A05, A11

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Dr. David H. Gehne
Benjamin Garske (M.A.)
Marc Seuberlich (M.A.)
Jonas Hafner

Wissenschaftliches Gutachten
erstellt im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion

Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- & Regionalpolitik

21. Mai 2015

Inhaltsverzeichnis

Die wichtigsten Ergebnisse	4
1 Einleitung	5
1.1 Gutachtenauftrag	5
1.2 Verfassungsrechtlicher Hintergrund	6
1.3 Besonderheiten der Kommunalpolitik in NRW	8
1.4 Methodisches Vorgehen	12
2 Das kommunale Entscheidungssystem in NRW	14
2.1 Das kommunale Wahlrecht	14
2.2 Wahlbeteiligung	16
2.3 Kommunale Wahlergebnisse im Zeitverlauf	18
2.3.1 Wählervereinigungen	19
2.3.2 Fraktionslose Listen und Mitglieder	21
2.4 Das Parteiensystem im Zeitverlauf	22
2.4.1 Anzahl der Parteien/Wählervereinigungen	22
2.4.2 Fragmentierung	24
2.4.3 Konzentrationsgrad in den Städten und Gemeinden	28
2.4.4 Asymmetrie in den Städten und Gemeinden	31
2.5 Das Parteiensystem der Kreise	34
2.6 Zusammenfassung	36
3 Auswirkung der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel in Kommunen über 25.000 Einwohner	37
3.1 Verhältnis von Bürgermeister und Rat	38
3.2 Mehrheitsbildung und Arbeitsweise des Rates	40
3.3 Verhalten von Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslosen	53
3.4 Bewertung der Sperrklausel durch die Bürgermeister	59
3.5 Zusammenfassung	60
4 Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen Sperrklausel auf die Kreise	62
4.1 Verhältnis Landrat und Kreistag	62
4.2 Mehrheitsbildung und Arbeitsweise	63
4.3 Verhalten von Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und Fraktionslosen	70
4.4 Bewertung der Sperrklausel	74
4.5 Zusammenfassung	75
5 Zusammenfassung und Empfehlungen	76
Literaturverzeichnis	80

Rechtsquellenverzeichnis	84
Abbildungsverzeichnis	85
Anhang	88
Natürliche Sperrklauseln	88
Entwicklung der Parteiensysteme nach Wahljahr	89
Fragebogen	91

Die wichtigsten Ergebnisse

(1) 16 Jahre und vier Kommunalwahlen (1999, 2004, 2009, 2014) nach der Abschaffung der kommunalen Sperrklausel in NRW hat sich die Arbeit in den Kommunalvertretungen fundamental verändert. In vielen Kommunen NRWs, insbesondere in den Großstädten, aber z.T. auch in den Mittelstädten, ist die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen mittlerweile erheblich gestört. Da in den Großstädten knapp 45% der Bevölkerung wohnen und in den Mittelstädten weitere 18% sind diese Funktionsstörungen weitverbreitet und kein singuläres Phänomen.

(2) Betrachtet man die Zusammensetzung der Kommunalvertretungen, so zeigt sich eine erhebliche Zersplitterung und Fragmentierung insbesondere in den Groß-, aber auch in den Mittelstädten. In den Großstädten steigt im Zeitraum von 1999 bis 2014 die durchschnittliche Anzahl der im Rat vertretenen Listen von 5,6 auf 9,3 Listen (!), ein Anstieg von 66%. Auch in den Mittelstädten kam es zu einem Anstieg von durchschnittlich 51%, von 4,9 auf 7,4. Zudem hat die Fragmentierung erheblich zugenommen, in den NRW-Großstädten ist sie seit 1999 um 44% gestiegen, in den Mittelstädten stieg die Fragmentierung um 33%.

(3) Bürgermeister und Landräte halten dauerhafte Ratsmehrheiten mit einem Anteil von 86% bzw. 92% für wichtig für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe. Die Mehrheit der Bürgermeister verfügt aber nicht mehr über eine eigene Ratsmehrheit. Formalisierte, schriftlich fixierte Bündnisse sind zunehmend die Ausnahme, flexible, prekäre Mehrheiten die Regel. Schon bei durchschnittlicher Fragmentierung steigt der Aufwand für die Ratsarbeit, die Mehrheitsfindung wird aufwändiger und auch konfliktreicher. Bei überdurchschnittlicher Fragmentierung scheitert der Versuch der Mehrheitsfindung häufiger als bei unterdurchschnittlicher Fragmentierung.

(4) Nicht koalitionsfähig, nicht mehrheitsfähig, aber inhaltlich überfordert: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder sind aufgrund ihrer geringeren Arbeitsteilung, des niedrigen Informationsniveaus und ihrer im Vergleich zu Fraktionen geringeren Professionalisierung für den Bürgermeister in wichtigen Entscheidungen nur selten integrierbar. Der inhaltliche Output der Ratsarbeit wird durch ihre Mitwirkung wenig beeinflusst.

(5) Alle Landräte und 91% der Bürgermeister befürworten die Wiedereinführung einer kommunalen Sperrklausel, überwiegend in der Form der zurzeit diskutierten 3%-Sperrklausel.

(6) Aufgrund der hier präsentierten Ergebnisse ist die Einführung einer kommunalen Sperrklausel von 3% bei Rats- und Kreistagswahlen in NRW aus der Sicht der Autoren zwingend erforderlich. Nordrhein-Westfälische Kommunen - insbesondere die Großstädte - sind aufgrund landesspezifischer Besonderheiten konkurrenzdemokratisch strukturiert und dies bringt bei der empirisch nachgewiesenen stark zugenommenen Fragmentierung der Räte erhebliche Funktionsstörungen mit sich. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Fragmentierung weiter zunehmen wird.

1 Einleitung

1.1 Gutachtenauftrag

Die Auswirkungen der Abschaffung einer Sperrklausel sind bisher wenig empirisch untersucht worden. Anlässlich der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom Dezember 2008 über die Verfassungswidrigkeit der Zugangsbeschränkung zu den Kommunalvertretungen, hatte die SPD-Fraktion im Düsseldorfer Landtag ein Gutachten in Auftrag gegeben, auf einer empirischen Grundlage für das Bundesland NRW die Argumente, die für und gegen Sperrklauseln in Kommunalparlamenten sprechen, zu diskutieren und zu überprüfen (vgl. hierzu Bogumil/Holtkamp/Grohs 2009, auch Bogumil/Holtkamp/Grohs 2010). Ergebnis dieses Gutachtens war, dass die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung insbesondere in den Großstädten (über 100.000 Einwohner) gefährdet ist. Nach zwei Wahlen ohne Sperrklausel (1999, 2004) zeigte sich in den nordrhein-westfälischen Großstädten, dass

- die Zahl der Ratsfraktionen sowie der Gruppierungen und Einzelbewerber ohne Fraktionsstatus durchschnittlich um fast vier pro Stadt zunahm (von 3,7 im Jahr 1994 auf 7,2 im Jahr 2004),
- es durch den Einzug der vielen kleinen Gruppierungen erheblich erschwert wird, klare Mehrheiten und Koalitionen zu bilden.
- die Fragmentierung der Räte zu einer geringeren Sitzungs- und Verwaltungseffizienz führte, ohne dass durch die eingezogenen Gruppierungen neue inhaltliche Impulse in Form von Ratsentscheidungen zu konstatieren sind. Durch diese Verlängerung des Beratungsprozesses ohne substantielle inhaltliche Veränderung der Beschlussfassung, wurde die in den Großstädten prekäre Ehrenamtllichkeit des Ratsmandates weiter in Frage gestellt (ebd.).

Vor dem Hintergrund, dass gerade in nordrhein-westfälischen Großstädten der Stadtrat deutlich mehr rechtliche Kompetenzen hat, als in den meisten anderen Bundesländern – so die damalige Analyse –, kann die Verwaltung und Verwaltungsführung nicht weitgehend unabhängig von den konkurrenzdemokratischen Kommunalparlamenten in NRW „funktionieren“.

„Die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen (starke Ratskompetenzen, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen und pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) führen dazu, dass auch nach der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters die Mehrheitsverhältnisse im Kommunalparlament nicht unwichtiger geworden sind, wie dies in der juristischen Literatur erwartet wird. Unter den konkurrenzdemokratischen Bedingungen in 30 Großstädten NRWs, in denen 50% der Bevölkerung leben, führt die starke Fragmentierung zu besonders ausgeprägten Problemen bei der Mehrheitsbildung und Regierungsfähigkeit. Damit ist die zentrale Argumentationsbasis für die gewandelte Verfas-

Kaum empirische Untersuchungen zu den Auswirkungen der Sperrklausel

Erstes Gutachten 2009

sungsgerichtssprechung zu kommunalen Sperrklauseln für NRW empirisch nicht haltbar. (Bogumil u.a. 2009: 4)

Einbeziehung der Erfahrungen der Kommunalwahlen 2009 und 2014

Seit diesem ersten Gutachten sind über fünf Jahre vergangen und es haben zwei weitere Kommunalwahlen stattgefunden. Insbesondere bei der Kommunalwahl am 25.5.2014 hat sich die Entwicklung hin zu einer noch stärkeren Zersplitterung der Kommunalparlamente in NRW fortgesetzt. Vor diesem Hintergrund hat die SPD-Fraktion im Düsseldorfer Landtag die Autoren im Dezember 2014 gebeten, ihre gutachterliche Stellungnahme durch die Einbeziehung neuerer Datenbestände (Einbeziehung der Kommunalwahlen 2009, 2014, Befragung von Bürgermeistern und Landräten zur Situation in den Kommunalvertretungen) zu aktualisieren.

Bevor in den weiteren Kapiteln die Ergebnisse vorgestellt werden, beschäftigen wir uns zunächst kurz mit dem verfassungsrechtlichen Hintergrund, den Besonderheiten der Kommunalpolitik in NRW und stellen das methodische Vorgehen vor.

1.2 Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Wahlrechtsgleichheit versus Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der Vergangenheit mit der Verfassungskonformität von Sperrklauseln im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht befasst und verdeutlicht, dass es hierbei um einen Abwägungsprozess des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit mit dem der Funktionsfähigkeit der Volksvertretungen geht.¹ Da die Funktionsfähigkeit durch eine Zersplitterung des Parlaments gefährdet werden könne und im Extremfall die Bildung einer mehrheits- und aktionsfähigen Regierung unmöglich sei, kam das Bundesverfassungsgericht zunächst für die nordrhein-westfälischen Kommunen zu der Einschätzung, dass die 5%-Sperrklausel zulässig sei. Seit der flächendeckenden Reform der Kommunalverfassungen in den 1990er Jahren hat sich die Rechtsprechung grundlegend verändert. Bereits in seinem 1999 erfolgten Urteil, macht der Verfassungsgerichtshof NRW darauf aufmerksam, dass durch diese Reformen nun die Hauptverwaltungsbeamten nicht mehr durch die Räte, sondern vom Volk gewählt würden und damit eine wesentliche Begründung des früheren Bundesverfassungsgerichtsurteils weggefallen sei (NWVerfGH 15/98).

Im Kern wird damit in der juristischen Literatur und den neueren Verfassungsgerichtsurteilen die Position vertreten, dass durch die Direktwahl die „Regierungsbildung“ unabhängig von der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretung gesichert sei. Der direktgewählte Bürgermeister ist aus dieser formalen Perspektive nicht mehr von Hause aus „auf feste Mehrheiten in der Vertretung angewiesen“ (Meyer 2007: 427) und durch ihn würde eine „politisch aktionsfähige Regierung“ bestehen.

¹ Roth führt ergänzend dazu aus, dass auch die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes eine legitime Rechtfertigung von Sperrklauseln darstellt (Roth 2014: 25ff.). Die Bekämpfung von Splitterparteien oder extremistischen Parteien ist jedoch keine legitime verfassungsrechtliche Legitimation für die Einführung einer Sperrklausel (Roth 2014: 21).

Dementsprechend wird in der juristischen Literatur überwiegend die Position vertreten, dass Sperrklauseln nach den Kommunalverfassungsreformen in keinem Bundesland mehr für die Kommunalwahlen zu rechtfertigen seien.²

In dieser Logik hatte der Verfassungsgerichtshof NRW 2008 festgestellt, dass eine Sperrklausel mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit bei der Verhältniswahl konfligiert. Aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs NRW verbleibt bei möglichen Differenzierungen nur ein enger Gestaltungsspielraum. Der Gesetzgeber muss sich danach auf eine drohende Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretung berufen. Diese Prognose muss erstens nachvollziehbar begründet sein und zweitens auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt ohne Sperrklausel zu erwarten bzw. zum Teil schon eingetreten ist. Die letztlich strittige Frage ist, was gewichtige Funktionsstörungen sind bzw. wann eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit vorliegt. Eine schwerfälligere Meinungsbildung durch das Aufkommen kleinerer Parteien und Wählergruppen reicht hierzu nicht aus, zudem sollten Funktionsstörungen nicht nur in einzelnen Kommunalvertretungen zu beobachten sein.

Diese enge Interpretation des Verfassungsgerichtshofes ist nicht ohne Kritik geblieben (vgl. Roth 2014: 55ff.). Ein entscheidender Punkt ist, dass der Verfassungsgerichtshof der Arbeit der Kommunalvertretungen nur ein geringes Gewicht beimisst. Zudem sei der Maßstab der Funktions- und Entscheidungsunfähigkeit zu restriktiv, zur Legitimation von Sperrklauseln reiche eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit (ebd., 56). Auch sei nicht hinreichend begründet, warum die Arbeit der Kommunalvertretungen durch die Direktwahl des Bürgermeisters signifikant weniger bedeutsam geworden sei (vgl. hierzu 1.3).

Eine verfassungsrechtlich neue Situation ergibt sich durch die Beschlüsse der Länder Berlin (1998) und Hamburg (2013), die für die kommunale Ebene der Stadtstaaten, die Bezirksversammlungen, verfassungsrechtliche Sperrklauseln von 3% eingeführt haben. Der Beschluss in Berlin wurde vom Verfassungsgerichtshof Berlin im Jahr 2013 bestätigt.

Neue verfassungsrechtliche Situation

Vor diesem Hintergrund hat Wolfgang Roth im Auftrag der SPD Landtagsfraktion 2014 ein Rechtsgutachten vorgelegt, welches die Möglichkeiten im Wege einer Verfassungsänderung eine 3%-Sperrklausel für Wahlen auf kommunaler Ebene einzuführen behandelt (Roth 2014). Dies ist deshalb von besonderem Interesse, weil die bisherigen Entscheidungen in NRW sich mit einfachgesetzlichen Sperrklauseln auseinandergesetzt haben und nicht mit *verfassungsrechtlich statuierten Sperrklauseln*.

Roth argumentiert, dass sich bei einer Verfassungsänderung die Prüfmaßstäbe verändern. Insbesondere die landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Maßstäbe der Chancengleichheit der Parteien und der Wahlrechtsgleichheit wären keine zulässigen Maßstäbe mehr, da eine per Landesverfassungsrecht eingeführte Sperrklausel nicht durch andere

Andere Prüfmaßstäbe bei verfassungsrechtlich statuierten Sperrklauseln

² Derartige Pauschalurteile in der juristischen Literatur berücksichtigen allerdings nicht die im neuesten Urteil des Bundesverfassungsgerichts geforderte konkrete Prüfung der rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07).

landesverfassungsrechtliche Regelungen eingeschränkt werden kann, diese Maßstäbe also nicht mehr – wie bei einfachgesetzlichen Regeln – übergeordnet sind. Prüfungsmaßstäbe wären mithin „nur“ die landesverfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie, höherrangiges Landesverfassungsrecht, Bundesverfassungsrecht und europäische Menschenrechtskonventionen (ebd.: 70). Nach Diskussion dieser Prüfmaßstäbe kommt Roth zum Ergebnis, dass diese der Einführung einer 3%-Sperrklausel nicht widersprechen (ebd.: 70-93). Dennoch bedarf die Einführung einer solchen Sperrklausel einer formellen und materiellen Begründung. Begründungsmöglichkeiten wären der Nachweis von Funktionsstörungen, das Abstellen auf abstrakte Gefährdungen der Funktionsfähigkeit sowie Gesichtspunkte der Sicherung des Charakters einer Wahl als eines Integrationsvorganges (ebd., 100ff.).

1.3 Besonderheiten der Kommunalpolitik in NRW

Ein Grundproblem der bisherigen verfassungsrechtlichen Diskussion ist, dass zu wenig auf die Besonderheiten des kommunalpolitischen Systems in NRW geachtet wird, obwohl sowohl das BVG als auch der Verfassungsgerichtshof NRW bei der Frage einer Sperrklausel den *Besonderheiten eines Landes* Rechnung tragen wollen. Zur Beschreibung der zwischen den Bundesländern sehr stark variierenden kommunalen Entscheidungsstrukturen, hat sich in der empirischen Politikwissenschaft das Begriffspaar „Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie“ durchgesetzt (Bogumil 2001, Holtkamp 2008, Bogumil/Holtkamp 2013). Anders als die klassischen Begriffe der vergleichenden Regierungslehre (Parlamentarismus, Präzidentalismus etc.) bezieht sich der Begriff der kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie nicht auf die formalen Institutionen. Es geht vielmehr um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase.

Es handelt sich damit um zwei unterschiedliche Typen der repräsentativen Demokratie auf der kommunalen Ebene, die sowohl die Kommunalvertretung als auch den seit den 1990er Jahren in allen Bundesländern eingeführten direktgewählten Bürgermeister in die Betrachtungen mit einbeziehen. Auch auf kommunaler Ebene gilt als konstitutives Unterscheidungsmerkmal, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentariern „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster dominiert (Lehmbruch 1991: 311), während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen geprägt wird. Die in Abbildung 1 dargestellte kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie sind zwei Extremtypen, um Untersuchungen zur Kommunalpolitik im Bundesländervergleich auf einem Intervall zwischen diesen Extrempunkten einordnen zu können.

Besonderheiten des kommunalpolitischen Systems in NRW werden zu wenig beachtet

Konkordanz- versus Konkurrenzdemokratie

Abbildung 1: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene

	Konkurrenzdemokratie	Konkordanzdemokratie
Nominierungsphase innerparteiliche Selektionskriterien	Bewährung in der Parteiarbeit	soziales Ansehen (bzw. zumindest keine starke Bewährung in der Parteiarbeit)
Wahlkampfphase Wahlkampfstrategie	starke Parteiorientierung	starke Kandidatenorientierung
Wahlphase Wahlverhalten	starke Parteiorientierung; niedrige Stimmenanteile von Wählergemeinschaften	starke Kandidatenorientierung; hohe Stimmenanteile von Wählergemeinschaften
Regierungsphase personelle Parteipolitisierung von Rat, Bürgermeister und Verwaltung	stark ausgeprägt	schwach ausgeprägt
prozedurale Parteipolitisierung	Mehrheitsregel im Rat; geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen	Einstimmigkeitsregel im Rat; weniger geschlossenes Abstimmungsverhalten der Fraktionen
exekutive Führerschaft (Dominanz des Bürgermeisters)	schwach ausgeprägt, insbesondere wenn der Hauptverwaltungsbeamte nicht über eigene Ratsmehrheit verfügt	stark ausgeprägt

Quelle: Holtkamp 2006

In der Regierungsphase dominiert in der kommunalen Konkordanzdemokratie eine geringe personelle und prozedurale Parteipolitisierung und eine stark ausgeprägte exekutive Führerschaft (dominanter Bürgermeister), während die Konkurrenzdemokratie von einer starken Parteipolitisierung und einer schwächeren Stellung des Bürgermeisters geprägt ist. Prozedural wird die parteipolitische Ausrichtung erkennbar am Umfang konkurrenzdemokratischer Verhaltensmuster, der am geschlossenen Abstimmungsverhalten der Fraktionen, der abnehmenden Einstimmigkeit von Ratsbeschlüssen und der klaren Trennung des Rates in Oppositions- und Mehrheitsfraktionen abzulesen ist.

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 (vgl. ausführlicher Holtkamp 2008a). Dies kann vor allem auf die unterschiedliche Ausprägung zweier unabhängiger Variablen zurückgeführt werden (neben der Pfadabhängigkeit der Konfliktregelungsmuster): die durchschnittliche Gemeindegröße und die weiterhin sehr stark variierenden kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen im Bundesländervergleich.

NRW zeichnet sich zum einen durch die bundesweit größten Kommunen und eine besondere Bedeutung der Großstädte aus.³ In den 30 nordrhein-westfälischen Großstädten über 100.000 Einwohner leben fast 50% der Bürgerinnen und Bürger des Landes und 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 Einwohnern von allen Bundesländern deutlich die größten Städte.⁴ 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 dem direkt gewählten Bürgermeister. Ausgeblendet werden die in der empirischen Politikwissenschaft erfassten gravierenden Unterschiede der kommunalpolitischen Entscheidungsprozesse im Bundesländervergleich (Bogumil/Holtkamp 2013).

Die in den Urteilen unterstellten konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozesse, in denen die Bürgermeister die kommunale Szenerie dominieren und die Parteipolisierung deutlich geringer ausgeprägt ist (bzw. sein sollte) als auf der Landes- und Bundesebene (Heinig/Morlok 2000), trifft für NRW nicht zu und schon gar nicht für die Großstädte. Nordrhein-Westfälische Kommunen sind aufgrund der erwähnten *landes-spezifischen Besonderheiten* überwiegend *konkurrenzdemokratisch strukturiert* und dies – so die ersten These – lässt *erhebliche Probleme für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe bei einer zunehmenden Fragmentierung der Räte erwarten*.

Durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters in den überwiegend konkurrenzdemokratisch strukturierten Kommunen in NRW, hat die wesentliche Bedeutung von relativ klaren Mehrheiten in Kommunalparlamenten nicht abgenommen. Immer wenn der direktgewählte Bürgermeister in nordrhein-westfälischen Kommunen über keine verlässliche Mehrheit verfügt, drohen Blockadesituationen und tiefe Eingriffe auch in die Verwaltungsführung des Bürgermeisters, wie sowohl aus vielen Fallstudien als auch aus bundesländerübergreifenden schriftlichen Befragungen der Entscheidungsträger bekannt ist (Holtkamp 2002; Holtkamp 2008, Bogumil u.a. 2014). Die relativ geringen rechtlichen Kompetenzen des Bürgermeisters in NRW im Verbund mit den (durch den hohen Grad der Parteipolisierung induzierten) Kooperationsprob-

Besondere Bedeutung von Großstädten in NRW

In konkurrenzdemokratischen Systemen bringt zunehmende Fragmentierung erhebliche Probleme für Funktionsfähigkeit der Räte mit sich

³ Auch in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die *Bedeutung der Gemeindegröße als wichtige Kontextbedingung* betont, weil in Bundesländern wie Schleswig-Holstein, mit überwiegend kleinen Gemeinden und Kommunalparlamenten, die sog. faktische Sperrklausel in der Regel greift (Krajewski 2008: 351), so dass hier der Bedarf an gesetzlichen Sperrklauseln gering ist. In Gemeinderäten kleiner Kommunen mit weniger als 20 Ratsmitgliedern liegt die faktische Sperrklausel schon über 5%, wobei diesen Gemeindegrößenklassen in Schleswig-Holstein und anderen Bundesländern eine ungleich größere Bedeutung zukommt als in Nordrhein-Westfalen.

⁴ Die baden-württembergischen Kommunen haben demgegenüber durchschnittlich nur 9.656 Einwohner. So sind beispielsweise 50,9% der Gemeinden in Baden-Württemberg in der Gemeindegrößenklasse zwischen 500 und 5.000 Einwohnern. In NRW sind dies, nicht zuletzt aufgrund der einschneidenden Gebietsreform in den 70er Jahren bei bereits vorher gegebenem hohen Ausgangsniveau hinsichtlich der Gemeindegröße, gerade mal 0,8% der Gemeinden.

lemen bei Kohabitation und unklaren Mehrheiten, führen nur in den seltensten Fällen zur exekutiven Führerschaft.

Aufgrund der sehr niedrigen faktischen Sperrklausel in den nordrhein-westfälischen Großstädten, wird die für den Bürgermeister notwendige Mehrheitsbildung durch kaum dauerhaft einbindbare Gruppierungen ohne Fraktionsstatus entscheidend erschwert und damit, so die erste These, die Funktionsfähigkeit beider Organe konkret gefährdet. Die einzigartige Gemeindegrößenstruktur in NRW führt wiederum dazu, dass diese Probleme nicht als vernachlässigbare Einzelfälle abgetan werden können.

Als zweite Hypothese lässt sich formulieren, *dass die konkurrenzdemokratische Strukturierung gerade in nordrhein-westfälischen Großstädten den vielen eingezogenen Gruppierungen zwar Vetomacht, aber keine Gestaltungsmacht geben dürfte.* Die Beratungen und Verhandlungen sind in der Regel abgeschlossen, wenn die Sitzungsvorlagen in den Stadtrat kommen. Im Stadtrat werden dann nur noch die unterschiedlichen Positionen verkündet, während zuvor in den Ausschussberatungen, aus denen diese Gruppierungen häufig exkludiert sind, durch fachliche Argumente und stärkerer konsensuale Orientierung auch kleinere Fraktionen durchaus starken Einfluss nehmen können (vgl. allgemein zur Interaktion von Ausschüssen und Stadtrat Holtmann 1999). Bei knappen Mehrheiten können kleinere Gruppierungen zwar Anliegen der Verwaltung und Fraktionen blockieren, aber es ist zu erwarten, dass sie kaum ihre Programmatik durch eigene Ratsanträge umsetzen können.

Gruppierungen haben keine Gestaltungsmacht

Zudem nehmen die Komplexität und die zu verarbeitenden Informationen mit der Gemeindegröße stark zu, so dass hier häufig die *Grenzen der Ehrenamtlichkeit* erreicht sind. Dies kann zum Teil, zumindest bei den Fraktionen, durch eine Finanzierung von zuarbeitendem Fraktionspersonal kompensiert werden. Die nordrhein-westfälischen Großstädte zeichnen sich im Bundesländervergleich durch eine besonders hohe Fraktionsausstattung aus, während die Aufwandsentschädigungen der einzelnen Ratsmitglieder relativ niedrig ausfallen (Holtkamp 2009). Während in München oder Stuttgart das einzelne Ratsmitglied im Monat 2059 Euro bzw. 2460 Euro als Aufwandsentschädigung im Jahre 2005 erhält, sind es in Dortmund, Düsseldorf oder Köln, durch niedrige landeseinheitliche Festsetzung⁵, lediglich 650 Euro Entschädigung inklusive Sitzungsgeld (Reiser 2007: 51). Bei dreimal so hohen Einkünften bieten sich in anderen Bundesländern Ratsmitgliedern ohne Fraktionsstatus ganz andere Möglichkeiten der individuellen Professionalisierung, die in NRW nur für die deutlich besser finanzierten Fraktionsvorsitzenden denkbar sind. Deshalb ist im Bundesländervergleich davon auszugehen,

Grenzen der Ehrenamtlichkeit in Großstädten

⁵ Für NRW beträgt die Aufwandsentschädigung für Ratsmitglieder pro Monat in den Städten und Gemeinden zwischen 20.001 und 50.000 Einwohnern 263,80 Euro, zwischen 50.001 und 150.000 351,60 Euro, zwischen 150.001 und 450.000 437,50 Euro und über 450.001 Einwohner 524,40 Euro (vgl. Innenministerium NRW: Verordnung über die Entschädigung kommunaler Vertretungen und Ausschüsse, vom 5. Mai 2014). In Baden-Württemberg, Bayern und der Mehrzahl der anderen Bundesländer können die Stadträte demgegenüber selbst die Aufwandsentschädigungen festlegen, mit der Konsequenz, dass diese dem sehr hohen Zeitaufwand des Mandates entsprechend deutlich höher ausfallen.

dass *die Stellung und das Informationsniveau fraktionsloser Ratsmitglieder in den nordrhein-westfälischen Großstädten besonders prekär* sind. Damit dürfte es ihnen besonders schwer fallen, gestalterischen Einfluss zu nehmen bzw. sie in dauerhafte Koalitionen einzubinden. Zugleich dürfte in NRW-Großstädten damit der Anreiz besonders hoch sein sog. „technische Fraktionen“ zu bilden, die zwar keine inhaltlichen Gemeinsamkeiten aufweisen, aber den Ratsmitgliedern dieser Gruppierungen doch zum Teil die Möglichkeit geben an den in NRW besonders ausgeprägten Vorrechten der Fraktionen zu partizipieren. Bei geringem inhaltlichem Zusammenhalt dürften diese Zusammenschlüsse aber ebenfalls kaum dauerhaft in Koalitionen oder dauerhafte Absprachen einbindbar sein. Für die Gründung von technischen Fraktionen dürfte es auch lukrativ sein, unzufriedene Ratsmitglieder der großen Fraktionen zu umwerben, die bei einem Fraktionsaustritt unter dem Dach einer neuen Fraktion dem Rat weiter angehören.

1.4 Methodisches Vorgehen

Zur Erfassung der aktuellen Situation in den Kommunalvertretungen in NRW wurden Wahldaten und Daten aus den Ratsinformationssystemen (für die Sitzungsdauer der Räte) ausgewertet, Literaturanalysen durchgeführt und eine eigene empirische Erhebung vorgenommen. Befragt wurden die (Ober)Bürgermeister in allen Städten und Gemeinden über 25.000 Einwohner sowie die Landräte in allen Kreisen Nordrhein-Westfalens im Zeitraum von Januar bis März 2015. In der Summe waren dies 173 Städte und Gemeinden und 30 Kreise. In diesen Städten und Gemeinden leben über 80% der Bevölkerung in NRW. Auf die Größenklasse unter 25.000 Einwohner wurde verzichtet, da durch die geringe Ratsgröße deutlich geringere Effekte nach Aufhebung der kommunalen Sperrklausel zu erwarten sind. Die natürliche Sperrklausel liegt in diesen Kommunen bei ca. 2,8% (vgl. Kapitel 2.1).

Die Konstruktion des Fragebogens (siehe Anhang) orientierte sich an den inhaltlichen Anforderungen der Fragestellung. Fokussiert wurde insb. auf die Funktions- und Arbeitsweise der Kommunalvertretung, sowie auf die Beratungs- und Entscheidungsmuster der Akteure, hier insb. die der Kleinstparteien und fraktionslosen Mitglieder. Mit vier Seiten und insg. 15 Fragen wurde er auf das Wesentliche reduziert, um insb. den Aufwand für die Adressaten weitgehend zu minimieren. Ergänzende Strukturdaten wurden in Eigenregie ermittelt, überwiegend auf Basis der Daten des statistischen Landesamtes und der Landeswahlleiterin.

Der Rücklauf beträgt 88,4% in den Städten und 80,0% in den Kreisen (vgl. Tabelle 8). Der für sozialwissenschaftliche Forschungen sehr beachtliche Rücklauf spricht dafür, dass das Thema parteiübergreifend und flächendeckend eine hohe Aufmerksamkeit besitzt. Nennenswerte Unterschiede in der Rücklaufquote, hinsichtlich verschiedener Merkmale (Einwohnerzahl, Parteibuch des HVB), sind nicht zu verzeichnen. Es gibt leicht niedrigere Rücklaufquoten der kreisfreien Städte und Kreise wie auch der Bürgermeister und Landräte mit CDU-Parteibuch. Diese sind allerdings zu vernachlässigen.

Rücklauf

Tabelle 1: Rücklauf nach Kommunaltyp und Partei des HVB

	Angeschrieben	Häufigkeit	Rücklaufquote
Städte	173	153	88,4
über 100.000	29	25	86,2
...davon kreisfrei	23	19	82,3
50.000 - 99.999	47	43	91,5
25.000 – 49.999	97	85	87,6
...nach Parteizugehörigkeit			
SPD	68	63	92,6
CDU	85	70	82,4
Parteilos	15	15	100,0
Sonstige	5	5	100,0
Kreise	31	24	77,4
...nach Parteizugehörigkeit			
SPD	6	5	83,3
CDU	24	18	75,0
Parteilos	1	1	100,0

2 Das kommunale Entscheidungssystem in NRW

2.1 Das kommunale Wahlrecht

Die konkrete Ausgestaltung des kommunalen Wahlrechts ist in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung nicht explizit niedergeschrieben. Damit wird dem Landesgesetzgeber zumindest in Teilen Gestaltungsfreiheit eingeräumt, das jeweilige Wahlrecht aufgrund innerer Überzeugungen (bspw. Sitzzuteilungsverfahren, geschlossene oder offene Listen) zu reformieren, solange es nicht gegen die Prinzipien der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl verstößt. Je nach Eingriffstiefe der Wahlmodifikationen sind Einflüsse auf die Struktur des (parlamentarischen) Parteiensystems zu erwarten.

Die Wahl der Vertretungskörperschaften nordrhein-westfälischer Kommunen ist, im Kontrast zu vielen anderen Flächenbundesländern, eine starre Listenwahl, d. h. die Reihenfolge der Kandidaten auf den Wahllisten wird von den örtlichen Parteigremien im Vorfeld festgelegt. Jeder Wähler hat genau eine Stimme. Die Verteilung der Ratsmandate erfolgt je zur Hälfte über Direktmandate in den Wahlbezirken bzw. -kreisen und über die Reserveliste der jeweiligen Partei oder Wählervereinigung.

Starre Listenwahl in NRW

Das bis einschließlich 1994 gültige Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt wurde zur Kommunalwahl 1999 durch das Verfahren der mathematischen Proportion, dem sog. „Hare/Niemeyer“-Verfahren, ersetzt. Dieses Verfahren vermeidet die beim d'Hondt-Verfahren gegebene tendenzielle Bevorzugung großer Parteien. Hare/Niemeyer wiederum wurde 2004 das zweite und letzte Mal angewendet und zur Kommunalwahl 2009 durch das Divisorverfahren mit Standardrundung, sog. „Sainte-Laguë/Schepers“, abgelöst, welches die Erfolgswertgleichheit der Stimmen optimal erfüllt (vgl. DS 14/3758: 2, GV.NRW 2007: 374) und sich mittlerweile zum Standardmodus der Sitzzuteilung der Legislative hierzulande entwickelt hat.

Sitzzuteilungsverfahren

Durch die Reform des Sitzzuteilungsverfahrens wurden die Einflüsse durch die Sitzzuteilungsmethode auf das Parteiensystem sukzessive minimiert. Im Zeitverlauf können kleinere Veränderungen in der Zusammensetzung der Kommunalvertretungen beobachtet werden. Am wichtigsten erscheint, dass durch die Reform insb. stimmenschwache Parteien und Wählervereinigungen in der Zuteilung tendenziell eher nicht mehr benachteiligt werden und eine etwas größere Chance auf die Zuteilung eines ersten Mandats haben.

Ohne Sperrklausel ist es stimmenschwachen Parteien und Wählervereinigungen leichter möglich in die Kommunalvertretung einzuziehen. Es gibt aber Einschränkungen. Systemimmanent besitzen nämlich alle Sitzzuteilungsmethoden eine *natürliche Sperrklausel*. Darunter versteht man die rechnungsbedingten Schwellenwerte, unter denen keinesfalls ein Mandat zugeteilt wird (sog. Ausschlusschwelle, Pukelsheim/Maier/Leutgäb 2009: 87) und über denen eine Zuteilung sicher geschieht. Der Bereich dazwischen gilt als Grauzone, in der es zur Zuteilung eines ersten Mandates

Natürliche Sperrklausel

des Proporzglücks (Pukelsheim/Maier/ Leutgäb 2009: 87) bedarf und eine Vorhersage nicht zu treffen ist.

Gerade in Nordrhein-Westfalen mit überdurchschnittlichen Ratsgrößen ist die natürliche Sperrklausel ein wichtiger Faktor, der bestimmt ob Kleinstparteien und Wählervereinigungen den Einzug schaffen. Steigt die Ratsgröße, reduziert sich der Anteil an Stimmen, der erforderlich ist, um ein erstes Mandat zu erhalten. Verstärkt wird dieser Effekt, wenn die Wahlbeteiligung niedrig ist, da bei niedriger Wahlbeteiligung bzw. Gesamtstimmenzahl wenige Stimmen reichen können, um einen hohen Sitzanteil zu erhalten oder um ein erstes Mandat zu erlangen. Erfahrungsgemäß profitieren hiervon vor allem die stimmenschwachen Listen in einwohnerstärkeren Kommunen. Angesichts dieser Voraussetzungen dürfte der Anreiz zur Kandidatur in den einwohnerstärkeren Kommunen steigen.

Tabelle 2: Durchschnittliche Ratsgröße nach Kommumentyp

Kommumentyp	Ø Ratsgröße (2014)
Landesdurchschnitt	37,8
Kreisfreie Stadt	69,0
Kreisangehörige Stadt	35,8
Kreis	61,5

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung

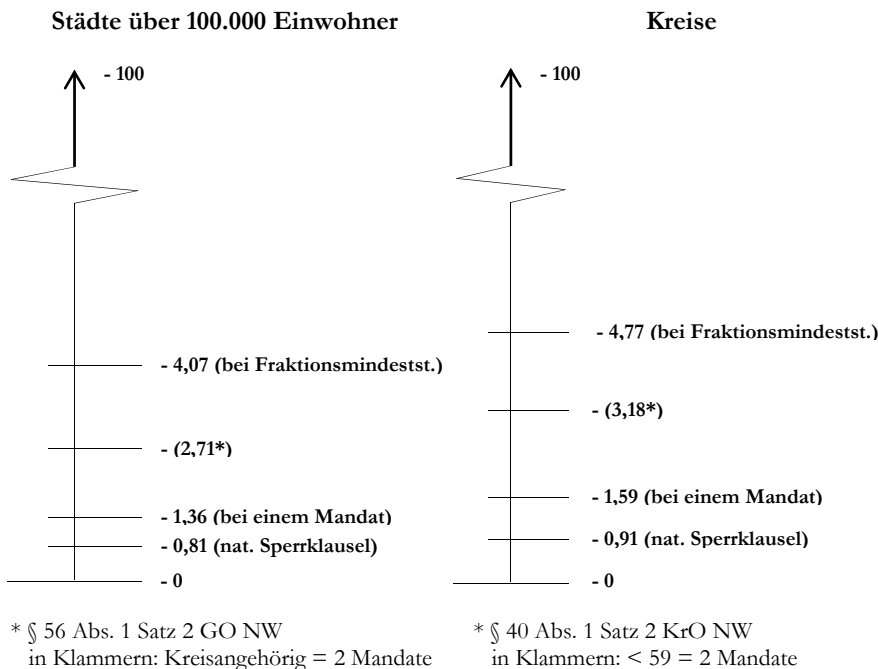
Aber was heißt das nun für die Zuteilungsaussichten eines ersten Mandats genau? Dies kann an einem einfachen Beispiel für die Kommunalwahl 2014 illustriert werden. Bei einer Ratsgröße von 20 Mandaten haben durchschnittlich sechs Listen kandidiert. Für die Zuteilung eines ersten Mandats bedurfte es in einem solchen Fall 2,8% der gültigen Stimmen (vgl. Anhang Tabelle 16 und 17). In den einwohnerstärksten Kommunen Nordrhein-Westfalens mit über 90 Mandaten bedurfte es bei 16 kandidierenden Listen hingegen nur 0,6% der gültigen Stimmen. In absoluten Zahlen heißt dies für Köln, bei einer Wahlbeteiligung von 50%, dass die natürliche Sperrklausel bei 0,6% griff, bzw. dass die sichere Zuteilung eines ersten Mandats bei 2.366 gültigen Stimmen lag. In Dortmund waren 1.212 Stimmen oder 0,6% der Stimmen für ein erstes Mandat notwendig, in Hagen 601 Stimmen (0,9%). In Laer hingegen (20 Mandate) reichten 94 Stimmen (2,8%) oder in Gevelsberg (42 Mandate) 177 Stimmen (1,3%).

Wurde durch den Einzug von drei Ratsmitgliedern die Fraktionsmindeststärke erreicht, vereinte die Liste in einer kreisfreien Stadt durchschnittlich 4,1% auf sich. Auf Kreisebene waren es 4,8%. In den Kleinstädten (20 Mandate) waren es durch den Einzug zweier Mandatsträger sogar 9,85% (nicht dargestellt). Daraus folgt, dass sich im Falle der Implementierung einer moderaten Sperrklausel in Höhe von drei Prozent *lediglich die Zahl der fraktionslosen Listen verringern dürfte*. In die Kommunalvertretungen dürften dann in aller Regel nur Listen in Fraktionsstärke einziehen. In den kleinsten Städten Nordrhein-Westfalens wiederum würden selbst bei Implementierung der Sperrklausel auch Fraktionslose einziehen können, da die fehlende Wirkung der natürlichen Sperrklausel

Natürliche Sperrklausel zwischen 0,6% und 2,8%

diesen Effekt überlagert. Kurz gesagt zeigt die Rechnung, dass durch eine moderate Sperrklausel vor allem die fraktionslosen Ratsmitglieder der einwohnerstärksten Kommunen betroffen wären.

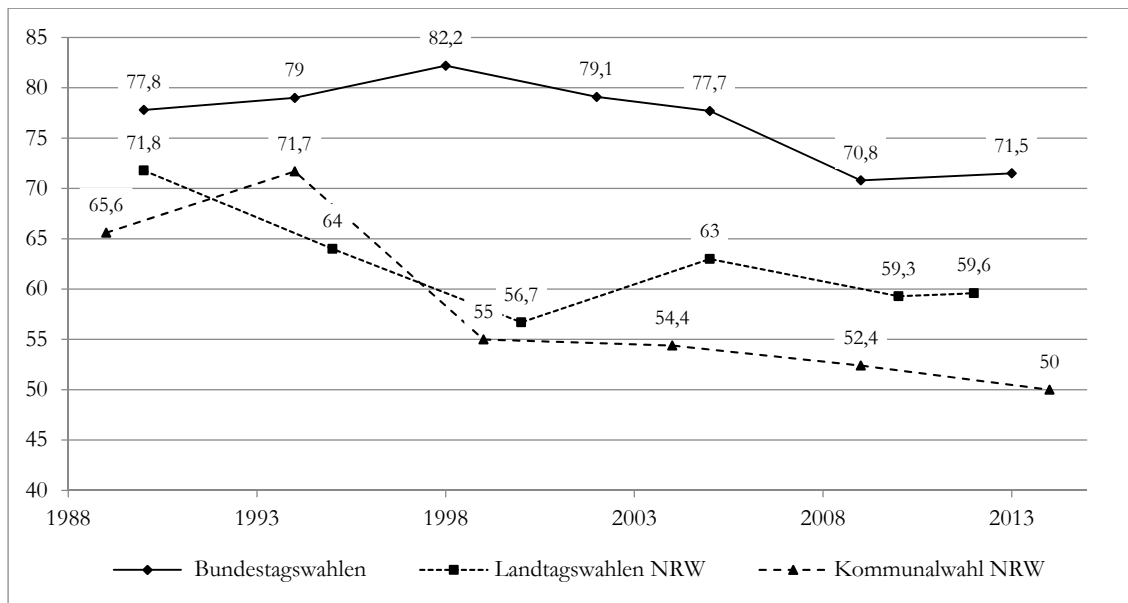
**Abbildung 2: Anteil an gültigen Stimmen 2014
(Mittelwerte)**



2.2 Wahlbeteiligung

Die Wahlbeteiligung bei der letzten Kommunalwahl 2014 erreichte trotz gleichzeitiger Europawahl mit lediglich 50% einen neuen Tiefstwert (vgl. Abbildung 3). Bereits bei den vorangegangenen Kommunalwahlen war die Wahlbeteiligung im Ebenenvergleich niedrig und zeigt einen kontinuierlich negativen Trend. Die für die kommunalen Verhältnisse hohe Wahlbeteiligung in 1994 (71,7%) muss der termingleichen Bundestagswahl zugeschrieben werden. Entgegen der Wahlbeteiligung auf der kommunalen Ebene, konnte sich die Beteiligung auf Bundes- und Landesebene zuletzt konsolidieren und zeigt einen dezenten Aufwärtstrend. Zwischen Bundestags- und Kommunalwahlen klafft seit den späten 1990er Jahren eine sehr starke Beteiligungslücke, die zuletzt 21,5% betrug.

Abbildung 3: Wahlbeteiligung im Zeitverlauf (1989-2014)



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistische Ämter des Bundes und der Länder; Landeswahlleiter/in

Der Niedergang der kommunalen Wahlbeteiligung ist nicht nur im Zeitverlauf, sondern auch über die Einwohnergrößenklassen ersichtlich (vgl. Tabelle 3). Im Prinzip gilt, dass mit sinkender Einwohnerzahl, die Wahlbeteiligung steigt. In den Kommunen über 100.000 Einwohner beträgt dementsprechend die Wahlbeteiligung leicht unterdurchschnittliche 47,5% und in den kleineren Kleinststädten und Landgemeinden 55,9%. Allerdings ist in den Großstädten der Rückgang mit 6,2% seit 1999 deutlich niedriger als in den anderen Größenklassen, die jeweils eine um 11% niedrigere Wahlbeteiligung gegenüber 1999 hatten. Die Wahlbeteiligung zu den Kreistagen liegt mit 51,6% nur leicht über dem Landesmittel und auch dort ist eine sinkende Wahlbeteiligung festzustellen.

Tabelle 3: Wahlbeteiligung in NRW von 1999 bis 2014

	1999	2004	2009	2014	Veränderung seit 1999
Gemeinden					
über 100.000	50,68	51,08	48,95	47,54	-6,2%
50.000 - 99.999	54,56	54,09	51,99	48,43	-11,2%
25.000 - 49.999	58,41	57,26	55,23	51,78	-11,4%
unter 25.000	63,43	61,26	59,37	55,95	-11,8%
Kreise	58,10	56,74	54,91	51,59	-11,2%
NRW-Wert	55,0	54,4	52,4	50,0	-9,1%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

2.3 Kommunale Wahlergebnisse im Zeitverlauf

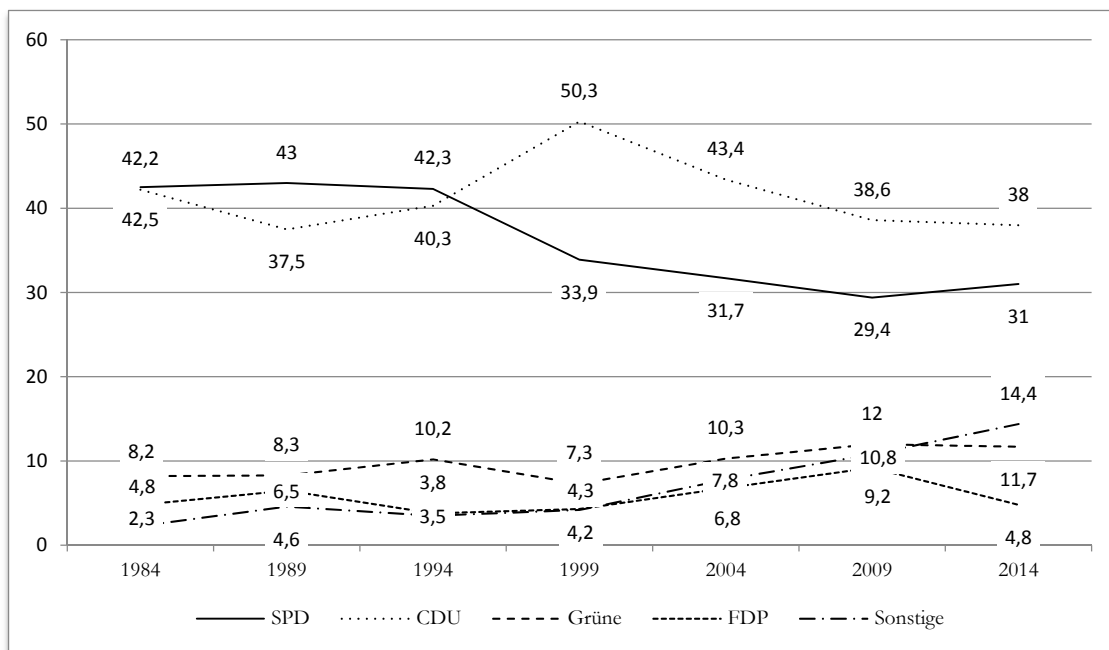
In der Geschichte der Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen traten in Nordrhein-Westfalen im Bundesvergleich immer überdurchschnittlich viele Parteien an. Betrachtet man dagegen das Parteiensystem bzw. das Wahlverhalten auf der kommunalen Ebene, überrascht dieser Befund. Das kommunale Parteiensystem Nordrhein-Westfalens ist besonders stark durch die Dominanz zweier Parteien (CDU, SPD) geprägt, die kleineren Parteien wie der FDP und den Grünen lange Zeit nur wenige Stimmenprozente überließen. Erst seit den 1990er Jahren erreichten die kleineren Parteien bei den Wählern mehr Aufmerksamkeit.

Lange Zeit Dominanz von SPD und CDU

Nicht nur im dargestellten Beobachtungszeitraum (1984-2014, Abb. 4) sind die CDU und SPD die dominanten Parteien im kommunalen Parteiensystem Nordrhein-Westfalens. Schon beginnend in der unmittelbaren Nachkriegszeit waren diese Parteien die mit Abstand wichtigsten und sind es bis heute geblieben. Auffällig ist, dass es nach Jahrzehnten ähnlich hoher Wahlergebnisse der CDU seit 1999 gelingt, kontinuierlich einen Vorsprung auf die SPD zu halten. Zwar schmolz die Differenz bei den vergangenen Wahlen, aber die CDU besitzt offensichtlich strukturelle Vorteile. Allerdings ist die Dominanz dieser beiden Parteien gegenüber den kleineren Parteien im Zuge teils signifikanter Verluste aktuell sichtbar geringer als noch in den 1980er Jahren. Sie stellen zwar weiterhin klar die Mehrheit, zur Mehrheitsfindung sind beide Parteien aber auch auf Koalitionspartner angewiesen.

In der Regel Koalitionen notwendig

Abbildung 4: Wahlen zu den Räten der kreisfreien Städte und zu den Kreistagen (1984-2014)



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen

* 2009/14: ohne kreisfreie Stadt Aachen, einschließlich Städteregion Aachen

** 2009: Kategorie Sonstige: darunter Die Linke 4,4%

*** 2014: Kategorie Sonstige: darunter Die Linke 4,6%, AfD 2,5%

Anhand der Übersicht wird auch deutlich, dass im Beobachtungszeitraum lange Zeit nur zwei weitere Parteien mit nennenswerten Wahlergebnissen in Erscheinung treten. Die Grünen – nach erstmaliger Kandidatur in 1984 – konnten sich bereits in den 1980er Jahren etablieren und ihren Stimmenanteil mit einer Ausnahme bei der Kommunalwahl 1999 stetig erhöhen. Sie konsolidieren mittlerweile auf einem Niveau knapp im zweistelligen Bereich und gelten als drittstärkste Kraft im Land. Die FDP dagegen kreiste in den Kommunalwahlen seit 1984 um die 5-Prozent-Sperrklausel und verzeichnete 2009 einen außergewöhnlichen Popularitätsschub, der 2014 jedoch in einem extremen Aderlass mündete.

Wegen elektoraler Bagatellergebnisse sind andere Parteien für den Beobachtungszeitraum nicht extra ausgewiesen, sondern unter Sonstige zusammengefasst. Die Linke konnte erst bei der Wahl 2009 (4,4%) nennenswert in Erscheinung treten und ihr Ergebnis 2014 bestätigen (4,6%). Zu einem ähnlichen Wahlergebnis auf Landesebene kamen die Wählervereinigungen, die im folgenden Kapitel noch gesondert behandelt werden. Nächstgrößere Kraft ist die AfD, die 2014 2,5% erzielen konnte. Konnte Kategorie „Sonstige“ bereits 2004 eine steigende Tendenz auf 7,8% (von zuvor 4,2%) erreichen und den Trend 2009 fortsetzen (10,8%), gelang ihr auch 2014 ein deutlicher Anstieg in der Wählergunst (14,4%).

Deutlicher Anstieg sonstiger Parteien seit 2004: von 4,6% auf 14,4%

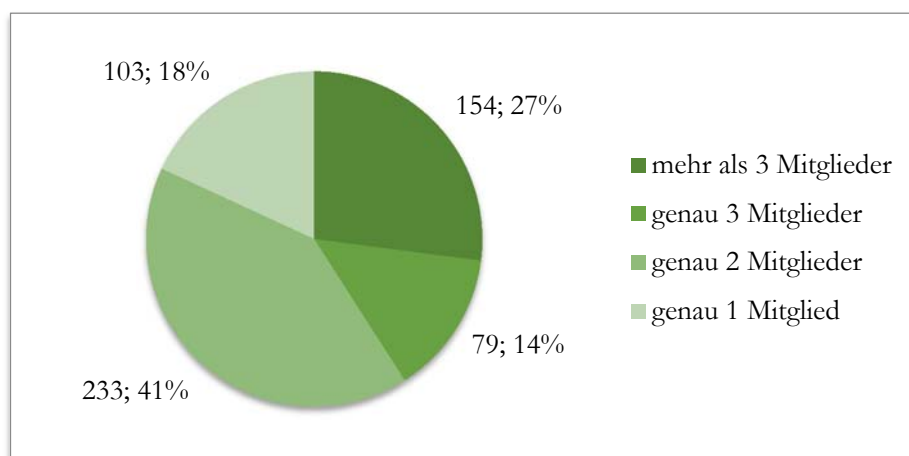
Aktuell besteht die Möglichkeit, dass sich das Parteiensystem, ähnlich wie auf Bundes- oder Landesebene, weiter ausdifferenziert. Naturgemäß profitieren kleinere Parteien zu Lasten der großen Parteien. Seit der Aufhebung der kommunalen 5%-Sperrklausel 1999 konnten ganz neue Splitter- und Kleinstparteien in die Kommunalvertretungen einziehen (vertiefend Gehne 2012). Diese ziehen dann häufig (zunächst) ohne Fraktionsstatus in die Kommunalvertretung ein, denn zur Bildung einer Fraktion in kreisfreien Städten sind drei, in kreisangehörigen Gemeinden zwei Mitglieder notwendig.

2.3.1 Wählervereinigungen

Seit den 1990er Jahren wachsen die Stimmenanteile kommunaler Wählergemeinschaften in allen Bundesländern, nachdem sie zuvor nur in einzelnen süddeutschen Bundesländern in relevantem Ausmaß präsent waren. In die kommunale Parteienlandschaft Nordrhein-Westfalens traten Wählervereinigungen jedoch erst sehr spät ein. Vor der Aufhebung der Sperrklausel gelang es lediglich vier Wählervereinigungen in die Kommunalvertretungen der kreisfreien Städte einzuziehen (vgl. Naßmacher 2001: 10).

Heute hat sich das Bild etwas gewandelt. Knapp zehn Prozent aller Ratsmitglieder (7,9%) sind Mitglieder von Wählergruppen. In 321 der 396 Gemeinde- und Stadträte ist heute mindestens eine Wählervereinigung vertreten (81,1%), in einem Viertel der Räte (25,5%) sind es sogar mindestens zwei. In vier von zehn Fällen besteht eine Wählervereinigung aus zwei Mitgliedern und erfüllt damit in kreisangehörigen Kommunen die Voraussetzung zur Fraktionsbildung (vgl. Abb. 5). Ebenfalls 41% der Wählervereinigungen haben mindestens drei Mitglieder. Allerdings hat auch fast jede fünfte Wählervereinigung nur ein Mitglied.

Abbildung 5: Anzahl und Größen der Wählervereinigungen in den Räten (2014)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Die Landeswahlleiterin

In den kreisfreien Städten stehen die Chancen für die Wählervereinigungen schlecht durch das Wahlergebnis allein einen Fraktionsstatus zu erreichen. Dies gelang 2014 nur jeder Fünften (21%), wodurch die mit Abstand meisten Wählervereinigungen zur Erreichung des Fraktionsstatus auf Zusammenschlüsse mit anderen Fraktionen, Gruppierungen oder Einzelbewerbern angewiesen sind. Mehr als die Hälfte der in den Räten kreisfreier Städte vertretenen Wählergruppe hat nur ein Mandat inne. Die Tendenz ist anscheinend sinkend, denn nach der Wahl 2009 besaßen immerhin 26,7% der Wählervereinigungen in den Räten kreisfreier Städte den Fraktionsstatus allein durch ihr Wahlergebnis.

Die Chance für Wählervereinigungen in die Räte der kreisfreien Städte einzuziehen ist mittlerweile sehr gut. Von 21 bei der Kommunalwahl 1999 angetretenen Wählervereinigungen zogen 16 in die Kommunalvertretungen ein (vgl. Tabelle 4). Augenscheinlich motivierte dies zu einer Welle von Neugründungen. Zur Kommunalwahl 2004 verdoppelte sich die Zahl der kandidierenden Wählervereinigungen ($n = 50$). In jeder Stadt traten im Mittel mehr als zwei Wählervereinigungen an. 43 davon zogen tatsächlich ein (86%). 2009 ist ein weiterer Anstieg zu verzeichnen. Von 57 Wählervereinigungen zogen 45 in den Rat ein (78,9%; 1,9 pro kreisfreie Stadt). In 2014 ist die Zahl erstmals leicht rückläufig. Zwar traten insgesamt mehr Wählervereinigungen an (63), doch zogen davon nur 42 ein (66,7%; 1,8 pro kreisfreie Stadt).

Tabelle 4: Wählervereinigung (nur kreisfreie Städte)

	1999	2004	2009	2014
Angetreten	21	50	57	63
Eingezogen	16	43	45	42
...Durchschnitt kreisfreie Städte	0,69	1,87	1,96	1,83

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiterin

2.3.2 Fraktionslose Listen und Mitglieder

Im vorangegangenen Kapitel wurde bereits der hohe Anteil an Wählervereinigungen angesprochen, die keinen Fraktionsstatus haben. Unter allen fraktionslosen Listen ist der Anteil von Wählervereinigungen in den Städten über 100.000 Einwohner (32,7%) wie in den Kreisen (27,3%) am höchsten (vgl. Tabelle 4). Dies war auch schon 2009 der Fall. Den zweithöchsten Anteil unter den Fraktionslosen stellen in den Städten und Kreisen die Piraten. In den Städten folgt anschließend ein Trio aus FDP (10,9%), AfD und proNRW (beide 9,1), die einen ähnlichen Anteil an den fraktionslosen Listen ausmachen. Insbesondere die lokalen FPD-Ableger büßten vermehrt ihren zuvor noch flächendeckend vorhandenen Fraktionsstatus ein. Zumindest in den Städten haben auch rechtsextreme Parteien (summiert 15,5%) einen hohen Anteil an den Fraktionslosen.

Tabelle 5: Fraktionslose Listen in den Städten und Kreisen

	Städte (> 100.000 Einw.)				Kreise			
	2009	Anteil	2014	Anteil	2009	Anteil	2014	Anteil
FDP	0	0,0	12	10,9	0	0,0	4	5,2
Linke	3	4,9	3	2,7	13	27,1	10	12,9
Piraten	2	3,3	22	20,0	0	0,0	20	25,9
AfD	0	0,0	10	9,1	0	0,0	12	15,6
Pro NRW	1	1,6	10	9,1	4	8,3	2	2,6
NPD	6	9,8	5	4,5	7	14,6	3	3,9
Rep	6	9,8	2	1,8	2	4,2	1	1,3
WV'en	35	57,4	36	32,7	19	39,6	21	27,3
Sonstige	8	13,1	10	9,1	3	6,3	4	5,2
Gesamt	61	100	110	100	48	100	77	100

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

In den Städten über 100.000 Einwohner und Kreisen hat sich die Anzahl der fraktionslosen Listen zwischen den letzten beiden Wahlperioden annähernd verdoppelt. So stieg deren Zahl in den Großstädten auf insg. 110 Listen (2009: 61 Listen) und in den Kreisen auf 77 (2009: 48). Im Mittel gehören damit jedem Rat aktuell 3,8 fraktionslose Listen an (Kreise: 2,5). Dies entspricht einem *durchschnittlichen Anteil von 41% an allen Listen im Gemeinderat einer Großstadt bzw. 31% an allen in einem Kreistag* (vgl. Tabelle 5).

110 fraktionslose Listen in den Großstädten, 77 in den Kreisen

Tabelle 6: Parteien und Wählervereinigungen ohne Fraktionsstatus

	Großstädte		Kreise	
	2009	2014	2009	2014
Anzahl	61	110	48	77
Mittelwert je Kommune	2,10	3,79	1,55	2,48
Anteil je Kommune	27,3	40,8	22,9	31,4

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Parallel wurde der Anteil der Mandatsträger errechnet, die keinen Fraktionsstatus innehaben. In den Städten über 100.000 Einwohner beträgt der Anteil der fraktionslosen Mandate in 2014 7,7% (n = 151), in den kreisfreien Städten 9,1% (n = 145). In den Kreisen hingegen sind es geringe 5,8% der Mandate (n = 106), die keinen Fraktionsstatus innehaben (vgl. Tabelle 6). 1999 lagen diese Anteile noch bei 4% bzw. 1,6%.

8% der Mandatsträger haben keinen Fraktionsstatus

Tabelle 7: Mandate nach Status (Städte über 100.000 Ew./Kreise)

Mandate	Städte	nur kreisfrei	Kreise
Insgesamt	1.952	1.586	1.836
...davon mit Fraktionsstatus	1.801 (92,3)	1.441 (90,9)	1.730 (94,2)
...davon ohne Fraktionsstatus	151 (7,7)	145 (9,1)	106 (5,8)

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in; in Klammern sind die Anteile in Prozent angegeben.

2.4 Das Parteiensystem im Zeitverlauf

Um Parteiensysteme miteinander vergleichen und einordnen zu können, sind aussagekräftige Indikatoren entwickelt worden, die die Struktureigenschaften von Parteiensystemen beschreiben. Zu den wichtigsten Indikatoren zählen das Format (Anzahl an angetretenen/vertretenen Parteien), die Fragmentierung (effektive Anzahl an Parteien), die Konzentration (summierter Stimmenanteil der beiden größten Parteien) und die Asymmetrie (Stimmendifferenz zwischen den beiden größten Parteien) (vgl. Niedermayer 2007: 115). Diese Indikatoren sind nicht komplett isoliert voneinander zu interpretieren, sondern sie hängen inhaltlich zusammen. Im Folgenden werden diese Indikatoren für Nordrhein-Westfalen im Querschnitt und im Zeitverlauf vorgestellt und diskutiert.

2.4.1 Anzahl der Parteien/Wählervereinigungen

Die systematische Analyse eines kommunalen Parteiensystems beginnt üblicherweise mit der Betrachtung der Anzahl der im Rat vertretenen Parteien und Wählervereinigungen. Diese Zahl wird im Folgenden als *Format* bezeichnet. Hier werden sämtliche im der Kommunalvertretungen sitzenden Parteien, Wählervereinigungen, Gruppierungen und Fraktionslose summiert - unabhängig von ihrem Stimmen- oder Mandatsanteil. Über die Zeit betrachtet sind somit Aussagen darüber möglich, ob in einzelnen Städten, Gemeinden oder Kreisen die Zahl der vertretenen Parteien zu- bzw. abnimmt oder stabil bleibt. Je niedriger die institutionellen Hürden sind, also zum Beispiel die (natürliche/faktische) Sperrklausel oder die Größe der Kommunalvertretung, desto wahrscheinlicher ist, dass das Format groß ist, d. h. dass viele Listen vertreten sind.

Das Format des kommunalen Parteiensystems kann aber nicht nur über die vertretenen Listen, sondern auch über die Anzahl der kandidierenden Listen, erfasst werden. In Nordrhein-Westfalen haben sich 2014 ca. sechs Listen pro Kommune für den Einzug in den Gemeinderat beworben. CDU und SPD sind landesweit die einzigen Listen, die in jeder Kommune kandidierten. Darauf folgt die FDP mit einer Antrittsquote

von 92% (364 von 396), Bündnis 90/Grünen (88%, 347), Wählervereinigungen (82%, 325) und – mit Abstand - die Linke (40%, 158). Die Zahl der kandidierenden Listen ist mit der Gemeindegröße stark steigend. In den Wahlvorschlägen der kreisfreien Städte sind beispielsweise immer CDU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und die Linke und fast immer auch die AfD und die Piraten gelistet. Die Aussichten auf einen Einzug in das Kommunalparlament sind in allen Größenklassen gut. Während in den Großstädten vier von fünf kandidierenden Listen den Einzug schaffen, sind es in den kleineren Größenklassen beinahe alle.

Tabelle 8: Einzugsquoten der kandidierenden Listen

Größenklasse	Kandidierende Listen	Einzugsquote
Landesweit	6,4	93,8%
über 100.000	11,3	82,0%
50.000 - 99.999	7,9	93,3%
25.000 - 49.999	6,4	96,7%
unter 25.000	4,9	97,8%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

2014 lag das Format, bezogen auf die Anzahl vertretender Listen, durchschnittlich bei sechs und damit nur geringfügig niedriger als die Zahl der kandidierenden Listen. Das Format ist über die Gemeindegrößenklassen hinweg sehr variabel. In der kleinsten Gemeindegrößenklasse beginnt die durchschnittliche Anzahl vertretener Listen bei 4,8, steigt bei den Kleinstädten auf 6,2, in den Mittelstädten auf 7,4 und bei den Großstädten auf 9,3 (vgl. Tabelle 9).

Tabelle 9: Anzahl vertretener Listen in den Kommunalvertretungen

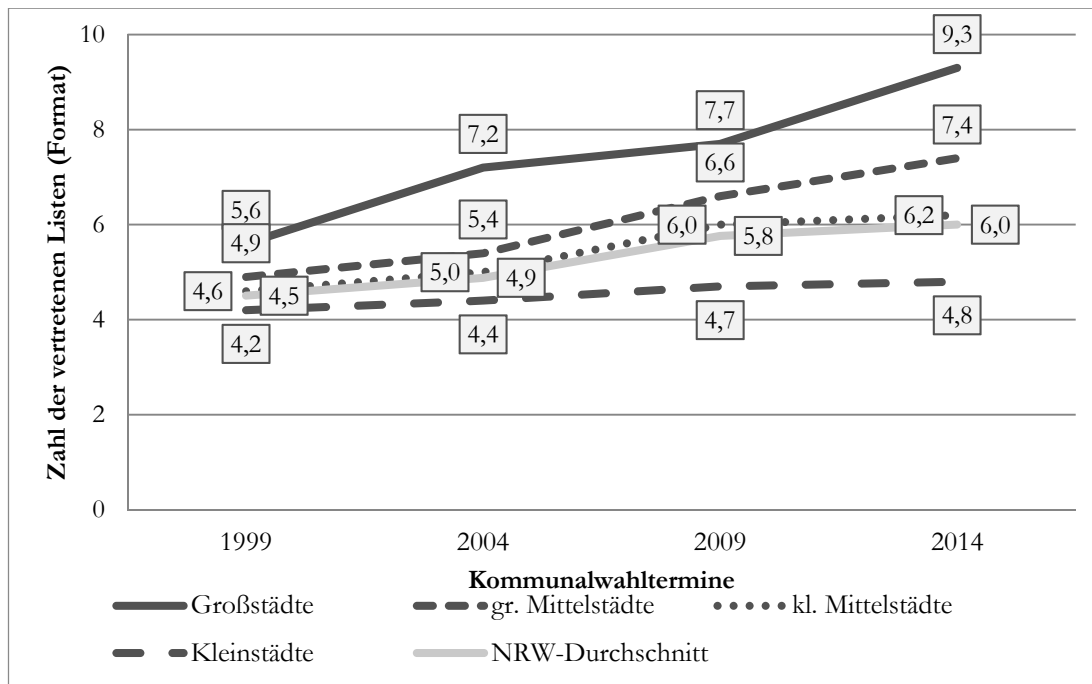
Größenklasse	Format	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Veränderung seit 1999
Landesweit	6,0	13	2	+30,4%
über 100.000	9,3	13	7	+65,1%
50.000 - 99.999	7,4	11	4	+49,9%
25.000 - 49.999	6,2	10	4	+34,3%
unter 25.000	4,8	8	2	+13,3%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Das Format stieg nach der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel allgemein an (Abb. 6). Waren 1999 noch im Durchschnitt 4,6 Listen in den Räten vertreten, waren es 2014 fast zwei Listen mehr. Von 1999 bis 2014 stieg die durchschnittliche Anzahl der Listen in Großstädten von 5,6 auf 9,3 Listen an und damit am stärksten in allen Gemeindegrößenklassen. Mit Verzögerung zog die Zahl der eingezogenen Listen auch in den Mittel- und Kleinstädten an. In der kleinsten Einwohnerklasse ist der Anstieg des Formats mit nur +13,3% vergleichsweise dezent.

Von 1999 bis 2014 stieg die durchschnittliche Anzahl der Listen in Großstädten von 5,6 auf 9,3 Listen an.

Abbildung 6: Anzahl der vertretenen Listen nach Gemeindetyp seit 1999



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

2.4.2 Fragmentierung

Da die bloße Summe von vertretenen oder kandidierenden Parteien keine Aussage darüber zulässt, wie die Kräfteverhältnisse im Gemeinderat letztlich austariert sind und wie die Chancen zur Mehrheitsbildung betroffen sind, soll im Folgenden der Fragmentierungsgrad berechnet werden. Hierfür wird der in der Literatur gängige Fragmentierungsgrad von Laakso und Taagepera verwendet, welcher die *effektive Anzahl an Parteien* (kurz: ENP) ausgibt. Die Idee dahinter ist, dass nicht nur die Zahl der Parteien erhoben wird, sondern auch ihr Gewicht im Parlament gemessen an ihrer relativen Stärke, d. h. ihrem Anteil an Sitzen im Parlament. Die effektive Anzahl der Parteien entspricht der tatsächlich vertretenen Parteienzahl, wenn deren Stimmen- und damit Mandatsanteile gleich sind. Wenn also vier Parteien mit jeweils 25% der Stimmen in die Kommunalvertretung einziehen, beträgt die effektive Anzahl an Parteien ebenfalls vier. Je ungleicher jedoch das Wahlergebnis ausfällt, desto geringer wird die effektive Zahl an Parteien. Wenn eine einzige Partei die Wahl erheblich dominiert, nähert sich auch der errechnete Wert der Zahl eins an.

Fragmentierung: effektive Anzahl an Parteien

Der Fragmentierungsgrad gibt damit ein realistisches Bild von den Chancen der Mehrheitsfindung im Kommunalparlament ab, insbesondere, wenn es neben ein oder zwei großen Parteien viele kleinere Listen gibt. Da kleine Listen für die Mehrheitsfindung üblicherweise nicht so interessant sind, wird deren geringere Relevanz anders als beim Format einberechnet. Die Folge steigender Fragmentierung ist, dass damit vor allem die Notwendigkeit für Koalitionsbildungen an Bedeutung gewinnt und gerade *bei stärkerer Fragmentierung hierfür nicht nur zwei Parteien genügen, sondern noch mehr mehrheitsbeschaffende Parteien notwendig sind.*

Realistisches Bild von den Chancen der Mehrheitsfindung

Die Fragmentierung ist nicht komplett unabhängig von der Anzahl der Listen (Format) zu denken, sondern beides hängt eng zusammen. Bei einer hohen Listenzahl in der Kommunalvertretung ist mit einer hohen Fragmentierung der Parteiensysteme zu rechnen. Der durchschnittliche Fragmentierungsgrad des nordrhein-westfälischen Parteiensystems liegt seit der Wahl 2014 bei etwa 3,3. Das heißt, dass durchschnittlich mehr als drei Listen um die Mehrheitsfindung konkurrieren. Zwischen den Gemeindegrößenklassen gibt es nicht nur erhebliche Unterschiede in der Stärke der Fragmentierung, sondern auch den klaren Trend, dass mit sinkender Gemeindegröße die Fragmentierung abnimmt und vice versa.

In den Großstädten Nordrhein-Westfalens liegt seit 2014 ein *hochgradig fragmentiertes Parteiensystem* vor (Tabelle 10). In dieser Klasse beträgt die effektive Zahl der Parteien 3,99. Vier Parteien und Wählervereinigungen konkurrieren hier um die Mehrheitsfindung. Auch in den Mittelstädten spielt die Fragmentierung für die Mehrheitsfindung eine wichtige Rolle. In den Kommunen unter 25.000 Einwohner (3,1) erreicht der Fragmentierungsgrad eher mittleres Niveau. Hypothetisch konkurrieren hier also drei Parteien und Wählervereinigungen um die Mehrheitsfindung. In allen Gemeindegrößenklassen ist die Spannweite sehr groß. Es gibt in jeder Klasse stark und weniger stark fragmentierte Gemeinden. Deutlich wird aber bei den Großstädten, dass hier die Fragmentierung von besonders großer Bedeutung ist, denn selbst der niedrigste Fragmentierungswert bei den Großstädten ist im Bereich der Durchschnittswerte der Kleinstädte.

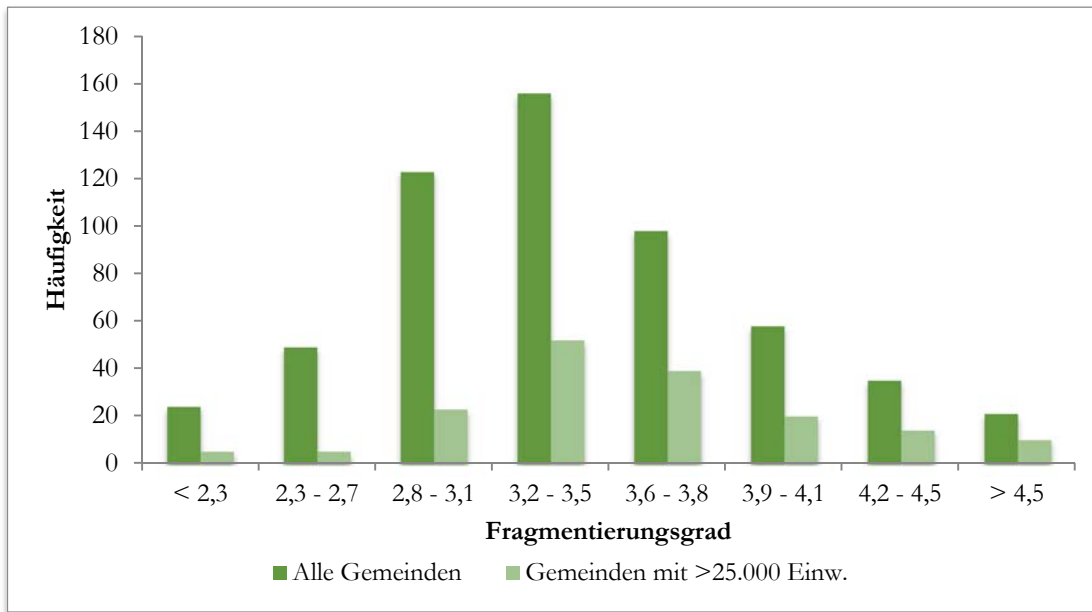
**In den Großstädten NRW
liegt seit 2014 ein hochgradig
fragmentiertes Parteiensys-
tem vor**

Tabelle 10: Fragmentierung nach Gemeindegrößenklassen (2014)

Größenklasse	Fragmentie- rung	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Veränderung seit 1999
Landesweit	3,3	5,1	1,6	+26,1%
über 100.000	4,0	5,1	3,2	+43,5%
50.000 - 99.999	3,5	4,7	2,7	+32,7%
25.000 - 49.999	3,4	5,0	2,1	+28,1%
unter 25.000	3,1	4,8	1,6	+19,7%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in; Werte sind auf die erste Nachkommastelle gerundet.

Abbildung 7: Fragmentierung in allen Gemeinden NRW



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Das Histogramm (Abb. 7) stellt die Verteilung der Fragmentierungsgrade aller Gemeinden unabhängig von ihrem Gemeindeklassen dar. Etwa die Hälfte der nordrhein-westfälischen Gemeinden hat eine Fragmentierung im Bereich zwischen 2,8 und 3,5. Ein großer Anteil dieser Gemeinden ist allerdings eher einwohnerschwach. Die Anzahl der Kommunen gibt zudem ein verfälschendes Bild bezüglich der betroffenen Einwohner ab. In den Gemeinden unter 25.000 Einwohner leben in NRW nur knapp 17% der Bevölkerung, dagegen in den Großstädten über 100.000 Einwohner 45% und in den Mittelstädten (50.000 bis 100.000) weitere 18% (Quelle: Statistisches Bundesamt 2014). In dieser Analyse interessiert aus diesem Grund besonders die Gemeindegrößenklassen ab 25.000 Einwohnern, da hier die Fragmentierung präsenter ist. Aus diesem Grund ist im Histogramm auch die Verteilung der Fragmentierungsgrade aller Kommunen dargestellt, die mehr als 25.000 Einwohner haben und Teil dieser Untersuchung sind.

Um die große Spannweite an Fragmentierungswerten für eine nachvollziehbare Analyse handhabbar zu machen, wurde mit statistischen Methoden eine Klassifikation vorgenommen. Aus allen Gemeinden wurden drei Gruppen gebildet, die jeweils Kommunen mit überdurchschnittlicher, durchschnittlicher und unterdurchschnittlicher Fragmentierung bilden.⁶ Die jeweiligen Grenzen liegen bei 3,1 und 3,8. Gemeinden mit einer Fragmentierung von weniger als 3,1 werden als unterdurchschnittlich fragmentiert eingeordnet, Gemeinden mit einer Fragmentierung

⁶ Die Einteilung der drei Gruppen basiert auf dem Jenks-Caspall-Algorithmus, einem statistischen Verfahren zur Klassifikation von – in diesem Fall – Fragmentierungsgraden anhand natürlicher Unterbrechungen. Der Algorithmus setzt die Grenzen für die Gruppierung dort, wo es zwischen zwei einzelnen Fällen den größten Abstand gibt. Dies war bei den Fragmentierungswerten 3,07 sowie 3,77 der Fall. Für die Analyse wurden die Grenzwerte auf die erste Nachkommastelle aufgerundet (3,1 bzw. 3,8).

zwischen 3,1 und 3,8 als durchschnittlich und Gemeinden mit mehr als 3,8 als überdurchschnittlich. Diese Gruppierung findet ihre Anwendung später in der Auswertung der Befragungsergebnisse.

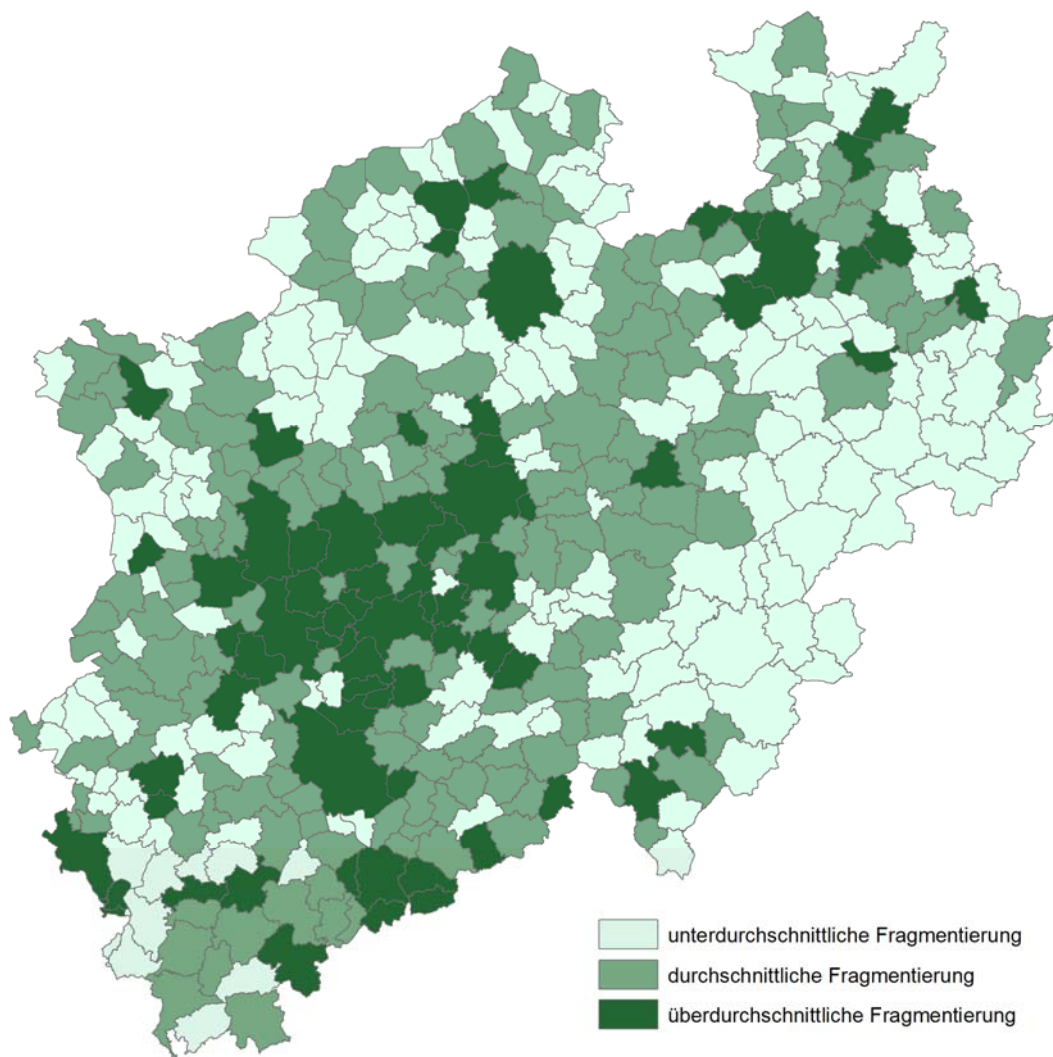
Tabelle 11: Fragmentierungsklassen

Fragmentierungsgruppe	Alle Gemeinden	Gemeinden mit >25.000 Einw.
unterdurchschnittlich	163	33
durchschnittlich	163	91
überdurchschnittlich	70	44

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung

Räumlich konzentrieren sich die überdurchschnittlich fragmentierten Gemeinden in den urbanen Zentren des Ruhrgebiets und in der Rheinschiene. In der Nähe dieser Zentren findet sich auch ein Großteil der durchschnittlich fragmentierten Gemeinden. Die unterdurchschnittlich fragmentierten Gemeinden liegen zentrenfern vor allem im Sauerland, den dünner besiedelten Gegenden des Münsterlandes und Ostwestfalen sowie an der niederländischen Grenze.

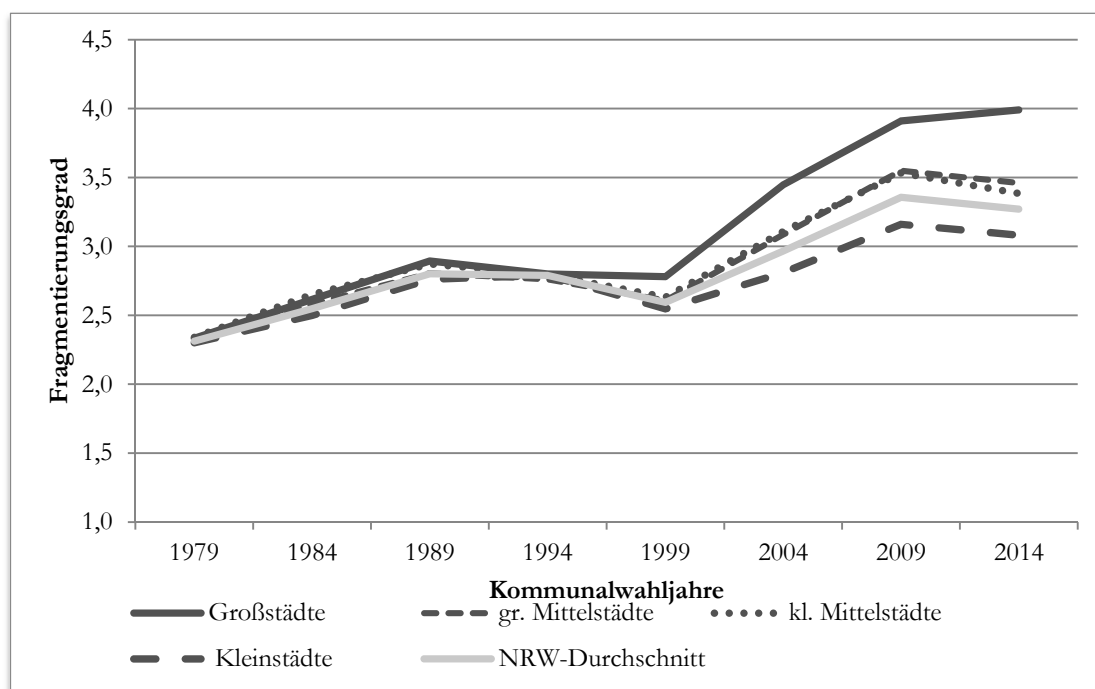
Abbildung 8: Fragmentierungsgrad in den Gemeinden (2014)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Bis zum Ende der 1990er Jahre bewegte sich die effektive Zahl der Parteien (ENP) zwischen 2,5 und 3. Dies änderte sich erst 2004 als ein allgemeiner Fragmentierungstrend einsetzte. Besonders stark betrifft dieser Trend die Großstädte, die früh begannen, sich von der allgemeinen Bewegung abzukoppeln. 2009 setzte sich deren Aufwärtstrend fort und ging 2014 leicht gedämpft weiter. In Großstädten ist damit binnen dreier Wahljahre eine starke Zunahme der effektiven Zahl an Parteien, um 1,25 je Wahljahr, zu verzeichnen. Ebenfalls stark gestiegen sind die Fragmentierungen der Mittelstädte. Die Kleinstädte und Landgemeinden weisen im Zeitverlauf einen vergleichsweise marginalen Anstieg der Fragmentierung bei eher niedrigem Niveau auf.

Abbildung 9: Fragmentierungsgrad nach Gemeindetyp seit 1979



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

2.4.3 Konzentrationsgrad in den Städten und Gemeinden

Der Konzentrationsgrad misst das Stärkeverhältnis zwischen den beiden größten Parteien eines Parteiensystems. Berechnet wird der Konzentrationsgrad als die Summe der Stimmenanteile der beiden stärksten Parteien, was hierzulande üblicherweise die großen Volksparteien CDU und SPD sind. Zu den Hochzeiten in den 1970er Jahren, dem goldenen Zeitalter der Volksparteien, konzentrierten sich zeitweise mehr als 90% der Stimmen auf diese beiden Parteien. Bundesweit und in Nordrhein-Westfalen wird dieser Wert seit den 1980er Jahren stetig geringer, was zwar mehrere Ursachen hat, aber besonders stark durch die nachlassende Bindekraft der großen Volksparteien und durch das Aufkommen neuer Parteien erklärt werden kann. Man spricht auch davon, dass sich seit den 1980er Jahren die Parteiensysteme auf Bundes-, Landes und Kommunalebene pluralisiert haben.

Aktuell liegt die Konzentration landesweit bei einem Wert von 72,2. Anders ausgedrückt, im Durchschnitt erreichen CDU und SPD zusammen-

genommen 72% bzw. knapp drei Viertel der Wählerstimmen. Während sich die Gemeindegrößenklassen der Mittelstädte und Kleinstädte um diesen Durchschnittswert verteilen, erreichen die beiden großen Parteien in den Großstädten nur etwa zwei Drittel der Wähler.

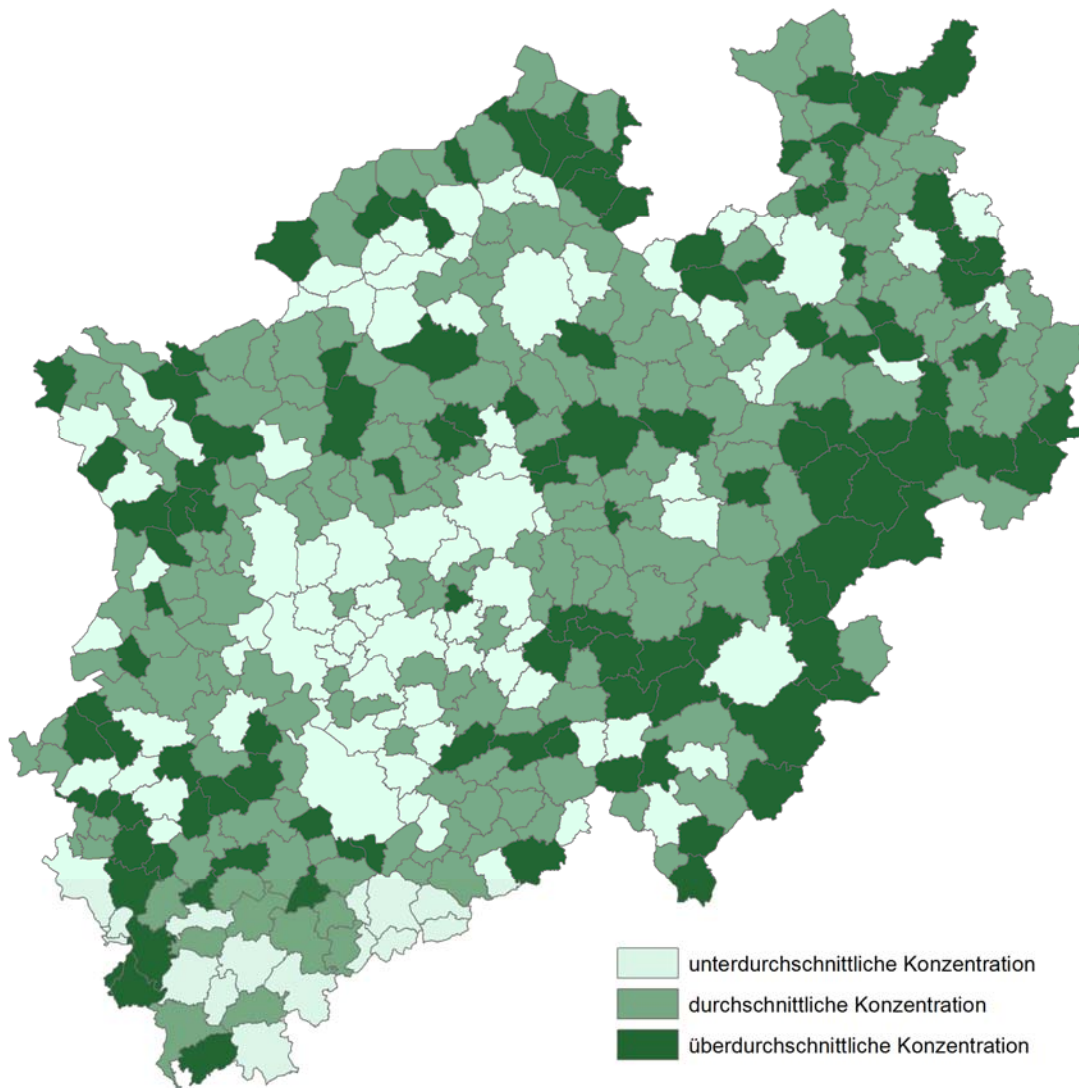
Tabelle 12: Der Konzentrationsgrad von CDU und SPD im nordrhein-westfälischen Parteiensystem

Größenklasse	Konzentration	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Veränderung seit 1999
Landesweit	72,2	100	26,7	-12,7%
über 100.000	66,3	77,7	53,9	-19,1%
50.000 - 99.999	71,7	82,4	70,3	-15,9%
25.000 - 49.999	70,6	85,9	26,7	-14,4%
unter 25.000	73,4	100	37,7	-10,8%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Eine überdurchschnittliche Konzentration ist vor allem im östlichen Sauerland, im südlichen Ostwestfalen und eher verstreut an den Randlagen Nordrhein-Westfalens zu finden. In diesen Kommunen sind CDU und SPD in den Gemeinde- und Stadträten demnach noch sehr präsent. In den urbanen Zentren ist die Konzentration dagegen durchweg unterdurchschnittlich, sodass dort die beiden großen Parteien wesentlich weniger Gewicht haben.

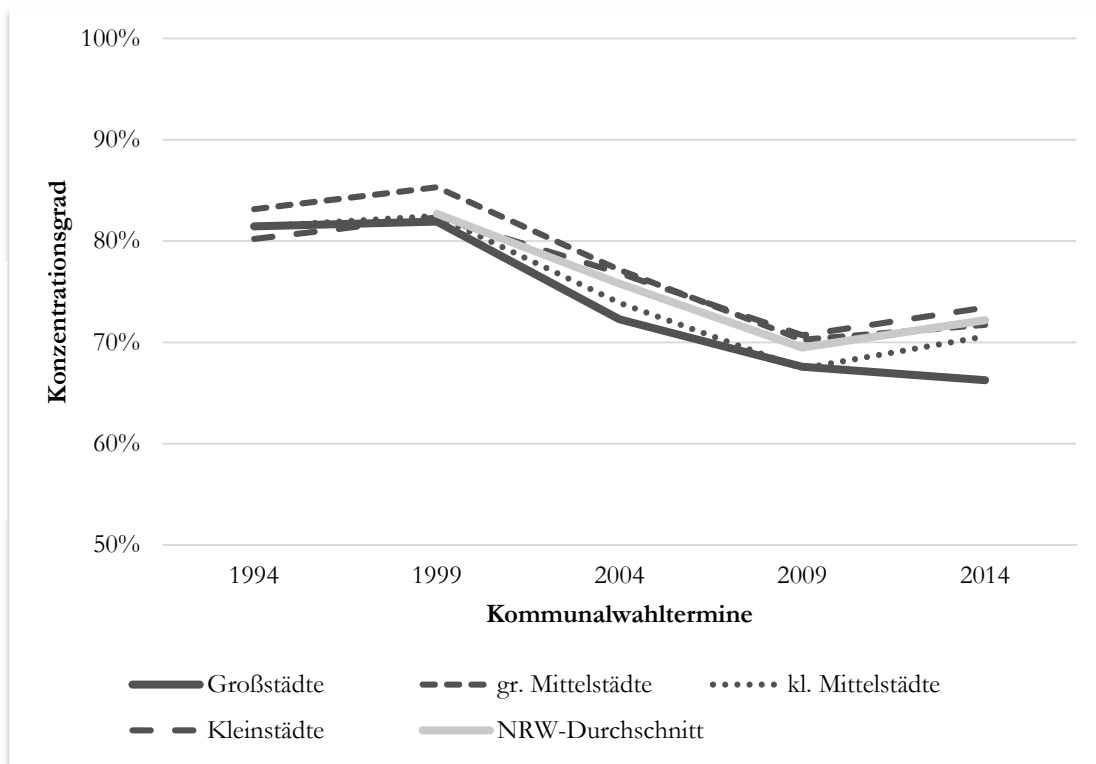
Abbildung 10: Konzentrationsgrad in den Gemeinden (2014)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Angesichts der Entwicklung der Fragmentierung ist zu erwarten, dass die Konzentration im Zeitverlauf abnimmt. Eine steigende Fragmentierung kann, muss aber nicht auf die Kosten der beiden Volksparteien gehen. Seit den 1980er Jahren wird die Konzentration geringer. Konnte in den Großstädten 1999 noch ein für NRW als durchschnittlich einzuschätzender Konzentrationsgrad von 82% verzeichnet werden, sank dieser Wert 2004 auf 72,4% und 2009 schließlich auf 66,1%. Aktuell beträgt der Konzentrationsgrad in Großstädten 66,3%. Im Zeitverlauf ist damit die Konzentration um 15,7 Prozentpunkte gesunken. Insgesamt verhält sich die Konzentration des kommunalen Parteiensystems zu den Entwicklungen des Formats und der Fragmentierung stark analog. Die Fragmentierung hat damit den Wählerbereich der beiden großen Parteien entscheidend tangiert.

Abbildung 11: Konzentrationsgrad nach Gemeindetyp seit 1994



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

2.4.4 Asymmetrie in den Städten und Gemeinden

Da das nordrhein-westfälische Parteiensystem auf der kommunalen Ebene von zwei Parteien dominiert wurde und z. T. immer noch wird, bietet sich der Asymmetriegrad als weitere Kontextvariable an. Die Asymmetrie gibt Auskunft über die Größenrelation zwischen den beiden größten Parteien und erlaubt damit eine Einschätzung darüber, wie offen die Wettbewerbssituation um die Mehrheitsfindung in einer Kommune ist. Stark asymmetrische Parteiensysteme haben zwar möglicherweise zwei größere Parteien, von denen ist allerdings eine so stark, dass für die kleinere die Chance für eine Machtübernahme gering ist. In einem solchen Fall spricht man von einer strukturellen Asymmetrie. Diese bestand beispielsweise auf Bundesebene in den späten 1950er und frühen 1960er Jahren zugunsten der CDU/CSU.

Bei hohen Fragmentierungswerten sind niedrige Werte der Asymmetrie zu erwarten. Dies ist aber keine logische Konsequenz. So kann die Asymmetrie bei steigender Fragmentierung in einem lokalen Parteiensystem auf hohem Niveau verharren, wenn durch steigende Listenzahlen die dominante(n) Partei(n) nicht tangiert werden. Niedrige Asymmetriewerte bei einer gleichzeitig hohen Fragmentierung lassen die Chancen für Regierungswechsel, aber auch die Notwendigkeit zu Koalitionsregierungen steigen.

Im Landesdurchschnitt liegen zwischen der stimmenstärksten und der stimmenzweitstärksten Partei 17 Prozentpunkte in einer Kommune. Dieses bedeutet, dass in nicht wenigen Kommunen eine deutliche Diffe-

renz zwischen den beiden größten Parteien bestehen. In größeren Kommunen ist die Stimmendifferenz geringer als in kleineren Kommunen. Auffällig ist der hohe Durchschnittswert der Kleinstädte.

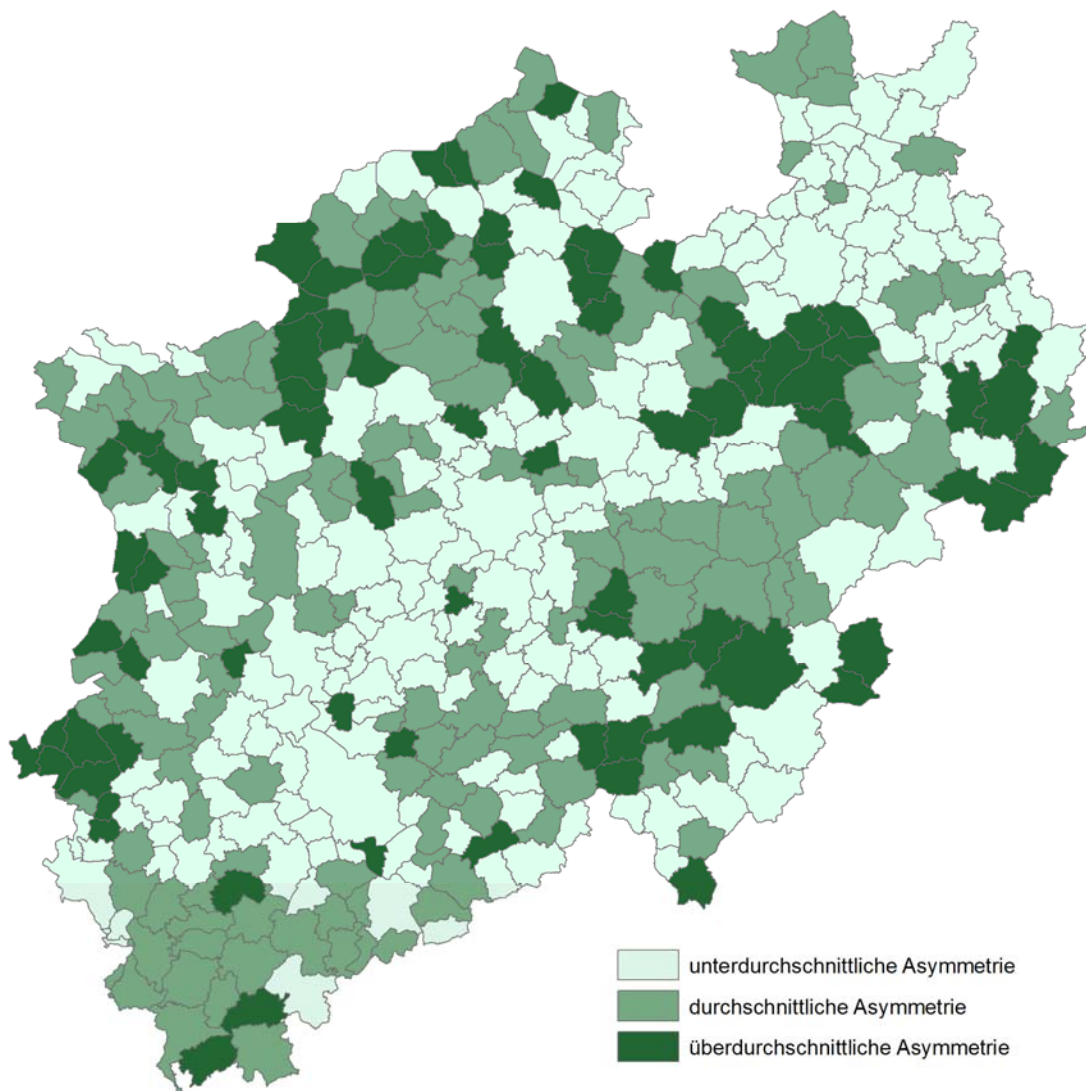
Tabelle 13: Die Asymmetrie im nordrhein-westfälischen Parteiensystem

Größenklasse	Asymmetrie	Höchster Wert	Niedrigster Wert	Veränderung seit 1999
Landesweit	17,1	66,8	0,3	-21,9%
über 100.000	8,9	29,2	0,6	-34,0%
50.000 - 99.999	12,2	31,7	0,5	-10,7%
25.000 - 49.999	16,3	48,8	0,4	-24,6%
unter 25.000	19,4	66,8	0,3	-21,8%

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Hohe Asymmetriewerte sind vor allem in dünner besiedelten ländlichen Gebieten festzustellen. Die höheren Asymmetriewerte sind in fast allen Fällen einer eindeutigen Dominanz der CDU zuzuschreiben. In den 50 Städten mit den höchsten Asymmetriewerten hat die CDU in 48 den höheren Stimmenanteil inne. In den größeren Städten ist die Asymmetrie fast immer unterdurchschnittlich, d. h. die Differenz zwischen der größten und der zweitgrößten Partei ist gering.

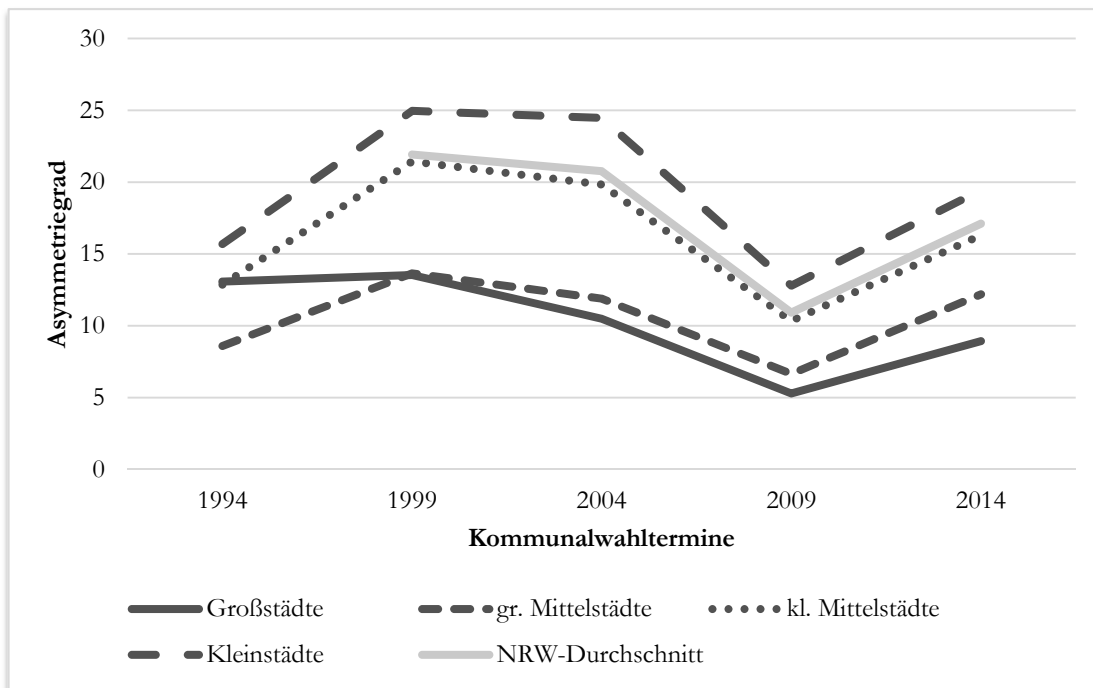
Abbildung 12: Asymmetriegrad in den Gemeinden (2014)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Seit der Einführung der Sperrklausel hat die Asymmetrie abgenommen. Zwar lag der bisherige Tiefstand 2009 deutlich unter dem jetzigen Niveau, dieses ist aber immer noch erheblich niedriger als nach den Wahljahren 1999 und 2004. Mit der Abschaffung der Sperrklausel und dem Einzug weiterer Parteien und Wählervereinigungen ist die Dominanz einer einzelnen Partei seltener geworden und damit allgemein die Wahrscheinlichkeit gestiegen, dass absolute Mehrheiten durch eine Partei alleine seltener werden.

Abbildung 13: Asymmetriegrad nach Gemeindetyp seit 1994



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

2.5 Das Parteiensystem der Kreise

Die Analyse des kommunalen Parteiensystems der Kreise erfolgt auf ähnliche Weise. Die wesentlichen Tendenzen in den für die Städte und Gemeinden vorgestellten Parteiensystemmerkmalen gelten auch für die Kreise. Aber aufgrund ihres spezifischen Charakters gibt es zwischen den Kreisen und den Städten und Gemeinden einige Unterschiede. Anders als Gemeinderäte sind Kreistage weniger eine Aushandlungsarena unmittelbarer Bürgerinteressen, sondern eher eine politische Arena für die Mitgliedsgemeinden. Die wenig bürgernahe Kommunalvertretung der Kreise liegt im Aufgabenspektrum begründet, wonach die Kreise vor allem überörtliche Funktion für ihre kreisangehörigen Kommunen übernehmen. In der Analyse der 31 nordrhein-westfälischen Kreise (inkl. der StädteRegion Aachen) wird wegen der eher geringen Zahl nur eine Unterscheidung zwischen einwohnerstarken (über 300.000 EW, n=18) und einwohnerschwächeren (unter 300.000 EW, n=13) Kreisen vorgenommen.

Der Anreiz zur Kandidatur ist den Kreisen generell niedriger als in den Städten und Gemeinden. Nur 8,7 Listen kandidierten hier im Mittel in 2014. 90,8% der kandidierenden Listen zogen davon am Ende auch in den Kreistag ein, was für eine hohe Erfolgchance spricht (vgl. Anhang).

Daraus ergibt sich, dass die Zahl der vertretenen Listen (Format) bei knapp unter 8 (7,9) liegt. Dieser Wert liegt in einwohnerstärkeren Kreisen höher (8,3) als in den schwächeren (7,3). Insgesamt gibt es aber keine mit den Gemeinden vergleichbare Spannweite in der Anzahl der vertretenen Listen. Die Zahl schwankt zwischen sechs und zehn.

Über die Zeit hinweg ist aber auch für die Kreise eine signifikante Zunahme des Formats feststellbar (vgl. Tabelle 14). Noch 1999 waren durchschnittlich 4,9 Parteien und Wählervereinigungen vertreten. Mit Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel stieg der Wert konstant an und liegt aktuell drei Listen höher.

Der Fragmentierungsgrad liegt seit der Wahl 2014 bei einem Durchschnittswert von 3,37 und damit leicht unter dem Durchschnittswert der Städte und Gemeinden. Erwartungsgemäß fällt die Fragmentierung in den größeren Kreisen höher aus (3,5) als in den kleineren (3,3), der Unterschied ist jedoch nur gering. Der Höchstwert der Fragmentierung eines Kreises liegt bei 3,8 und damit noch unterhalb des Durchschnitts der Großstädte. Da die niedrigste Fragmentierung bei 3,4 liegt, ist die Differenz zwischen den Kreisen - hinsichtlich des Fragmentierungsgrades - eher gering. Der Fragmentierungsgrad hat sich seit 1999 erheblich erhöht. Lag der Wert zu dieser Zeit noch bei 2,6, sind es seit 2009 3,5 bzw. seit 2014 leicht reduzierte 3,4.

Auch der Konzentrationsgrad der Kreise hat sich analog zu dem der Städte und Gemeinden entwickelt. Konnte für die Wahljahre vor und mit der Aufhebung der kommunalen 5%-Sperrklausel noch ein mittlerer Konzentrationsgrad von 85,8% verzeichnet werden, sank dieser erstmals in 2004 auf 77,7%, und 2009 auf niedrige 70,5%. Aktuell beträgt der Konzentrationsgrad leicht erhöht bei 72,6% und liegt damit bei den Kreisen sichtbar höher als bei den Städten und Gemeinden. Der insgesamt höhere Konzentrationsgrad spricht dafür, dass die Fragmentierung hier weniger wirkt.

Die Asymmetrie zeigt einen durchschnittlichen Unterschied in den Stimmenanteilen der beiden größten Parteien von 15,3. In den größeren Kreisen ist dieser Wert analog zu den Gemeinden geringer. In den einwohnerschwächeren Kreisen ist damit die Wahrscheinlich einer strukturellen Asymmetrie gegeben.

Tabelle 14: Strukturmerkmale des kommunalen Parteiensystems der Kreise in Nordrhein-Westfalen 2014

Größenklasse	Format	Fragmentierung	Konzentration	Asymmetrie
Alle Kreise (31)	7,9	3,4	72,2	15,3
über 300.000 EW (18)	8,3	3,5	71,8	12,9
unter 300.000 EW (13)	7,3	3,3	72,7	18,7

Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Daten: Landeswahlleiter/in

Insgesamt bestätigen die Werte auch hier die Aussagen zu Ausdifferenzierung der Kommunalvertretungen. Von den Werten her erreichen die Kreise bislang allerdings nur das Niveau der Mittelstädte. Auch wenn der Anreiz zur Kandidatur für Kleinstparteien und lokal ausgerichtete Wählervereinigungen in den großen Flächenkreisen geringer ist, zeichnet sich auch hier eine Entwicklung hin zu einem hochgradig fragmentierten Entscheidungssystem ab.

2.6 Zusammenfassung

Die Betrachtung des kommunalen Entscheidungssystems in NRW führt zutage, dass sich in den vergangenen 15 Jahren vieles verändert hat. Es zeigt sich eine erhebliche Zersplitterung und Fragmentierung, insbesondere in den Groß-, aber auch in den Mittelstädten. Die Dominanz der beiden Volksparteien hat zugunsten der kleineren Parteien und Wählervereinigungen nachgelassen. Betrachtet man die Zusammensetzung der Kommunalvertretungen:

- Waren 1999 noch im Durchschnitt 4,6 Listen in den Räten vertreten, waren es 2014 fast zwei Listen mehr (6,1). Insbesondere in den Großstädten stieg in diesem Zeitraum die durchschnittliche *Anzahl der Listen von 5,6 auf 9,3 Listen* an und hat sich um fast 70% erhöht (!). Auch in den Mittelstädten kam es zu einem Anstieg von durchschnittlich 50%, von 4,9 auf 7,4.
- Auch die Fragmentierung hat erheblich zugenommen. Die effektive Anzahl von Parteien gibt an, wie viele Parteien um die Mehrheitsfindung konkurrieren. In den Großstädten NRWs gibt es mittlerweile ein *hochgradig fragmentiertes Parteiensystem*. Seit 1999 ist die Fragmentierung um 44% gestiegen, durchschnittlich konkurrieren vier Parteien um die Mehrheitsbildung. In den Mittelstädten stieg die Fragmentierung um 33%.
- Parallel zum Anstieg der im Rat vertretenen Listen und der anwachsenden Fragmentierung ist der *Konzentrationsgrad*, also der Anteil der beiden größten Parteien am Wahlergebnis, um 13% *gesunken*, in den Großstädten um 19%. Die Fragmentierung hat also die Wahlanteile der beiden großen Parteien massiv tangiert.
- Die *Zahl der fraktionslosen Listen* stieg in Großstädten auf insgesamt 110 Listen (2009: 61 Listen) und in den Kreisen auf 77 (2009: 48). Durchschnittlich gehören damit jedem Rat aktuell 3,8 fraktionslose Listen an (Kreise: 2,5). Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 41% an allen Listen im Gemeinderat einer Großstadt bzw. 31% an allen in einem Kreistag.
- In den Kreisen bestätigen die Werte die Aussagen zur Ausdifferenzierung der Kommunalvertretungen, wobei die Kreise bislang allerdings nur das Niveau der Mittelstädte erreichen. Aber auch hier zeichnet sich eine Entwicklung hin zu einem hochgradig fragmentierten Entscheidungssystem ab.

Die Heterogenisierung des nordrhein-westfälischen kommunalen Entscheidungssystems hängt eng mit der Abschaffung der Sperrklausel zusammen, auch wenn diese nicht der einzige Grund hierfür ist. Die Dynamik des lokalen Parteiensystems lässt sich nicht allein durch die Veränderung der institutionellen Regelung erklären. Wahlentscheidungen der Bürger werden auch durch sozialstrukturelle Merkmale, Parteiidentifikation und kurzfristige Themensetzungen beeinflusst. Auffällig ist jedoch, dass die Ausdifferenzierung in den Kommunalvertretungen in NRW mit der Abschaffung der Sperrklausel deutlich Schwung aufnahm.

3 Auswirkung der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel in Kommunen über 25.000 Einwohner

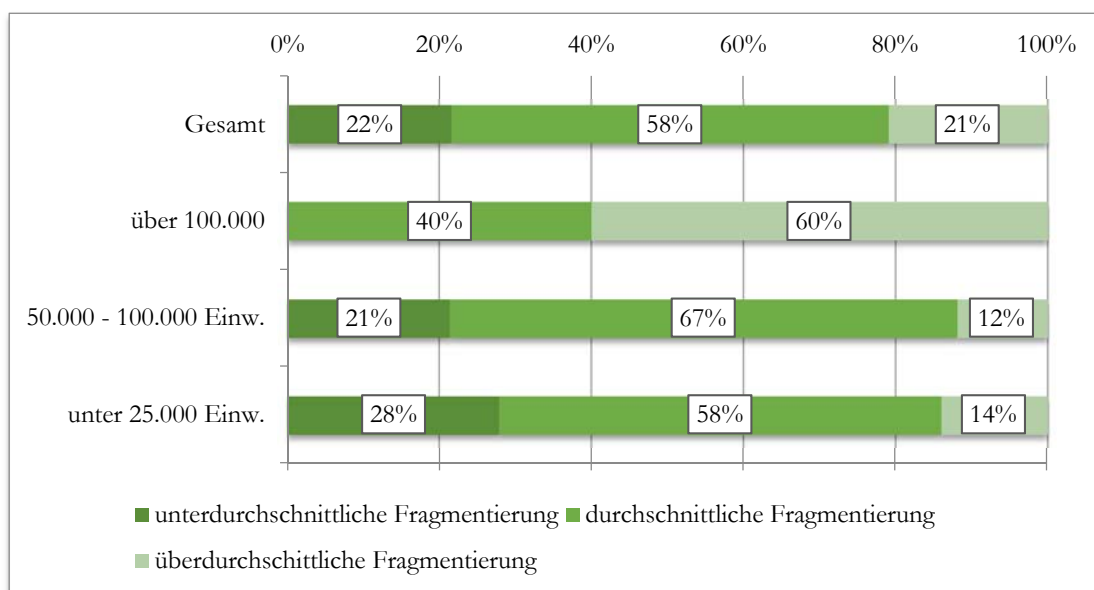
Im folgenden Kapitel werden zentrale Ergebnisse der Befragung der Bürgermeister in Städten über 25.000 Einwohner zu den Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel vorgestellt. Dabei werden aufgrund der theoretischen Ausgangsüberlegungen (vgl. 1.3) vor allem folgende Themenbereiche behandelt:

- das Verhältnis von Bürgermeister und Rat,
- die Mehrheitsbildung und die Arbeitsweise des Rates,
- das Verhalten von Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslosen.

Als eine wesentliche Erklärungsvariable wird dabei systematisch das Ausmaß der Fragmentierung berücksichtigt (vgl. 2.4.2). Dahinter steckt die Annahme, dass das *Ausmaß der Fragmentierung Auswirkungen auf das Verhältnis von Bürgermeister und Rat sowie auf die Mehrheitsbildung und die Arbeitsweise im Rat hat*. Hierfür wird auf die in Kapitel 2 (S. 30) vorgeschlagene Gruppierung der Kommunen nach „unterdurchschnittliche Fragmentierung“, „durchschnittliche Fragmentierung“ und „überdurchschnittliche Fragmentierung“ zurückgegriffen.

Die Gemeindegröße, auf die in der ersten Studie 2009 vor allem als Erklärungsvariable zurückgegriffen wurde, wird vor allem im Zusammenhang mit dem zeitlichen Vergleich der Befragungsergebnisse thematisiert. Der Zeitvergleich bezieht sich allerdings nur auf Städte über 50.000 Einwohner, da kleinere Städte bei der Befragung 2009 nicht einbezogen wurden.

Abbildung 14: Fragmentierung und Gemeindegröße



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015

Die Verteilung des unterschiedlichen Ausmaßes an Fragmentierung ist in den beiden unteren Gemeindegrößenklassen noch relativ gleich, hier dominiert eine durchschnittliche Fragmentierung. Die Großstädte dagegen sind stark von überdurchschnittlicher Fragmentierung betroffen. Hier gibt es also einen engen Zusammenhang zwischen dem Grad der Fragmentierung und der Gemeindegröße.

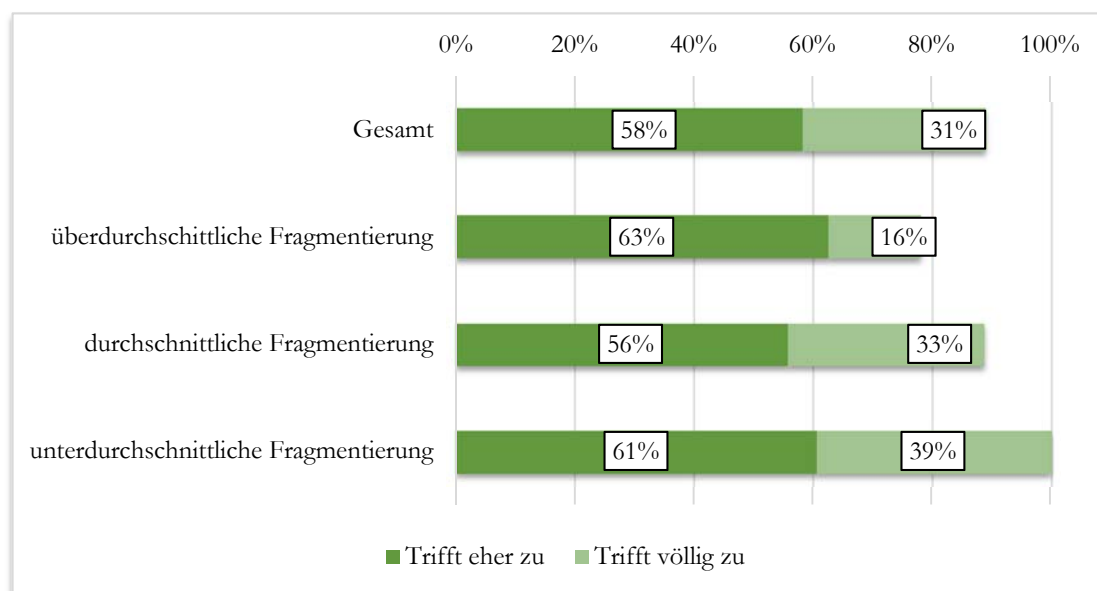
3.1 Verhältnis von Bürgermeister und Rat

In den Fragen 9 und 10 des Fragebogens wird mit insgesamt 14 Items das Verhältnis des Bürgermeisters zum Rat behandelt. Im folgenden Abschnitt werden die Antworten vor dem Hintergrund des Ausmaßes der Fragmentierung im Rat analysiert. Insbesondere bei überdurchschnittlicher Fragmentierung rechneten wir mit einem konfliktreicheren Verhältnis zum Rat.

Das Verhältnis der Bürgermeister zum Rat ist bei wichtigen Sachentscheidungen nicht in erster Linie konfliktreich oder auf Konfrontation zwischen „Regierung und Opposition“ angelegt, sondern grundsätzlich konstruktiv und einbindend. Knapp 90% aller Bürgermeister (hier und im Folgenden Anteile von „trifft eher zu“ und „trifft völlig zu“ zusammengekommen) stimmen der Aussage zu, dass sie bei wichtigen Entscheidungen für die Stadt eine breite Zustimmung des Rates anstreben würden.

Verhältnis der Bürgermeister zum Rat: grundsätzlich konstruktiv, bei Fragmentierung zunehmend belastet und konfliktreich

Abbildung 15: Anstreben breiter Zustimmung bei wichtigen Entscheidungen durch die Bürgermeister

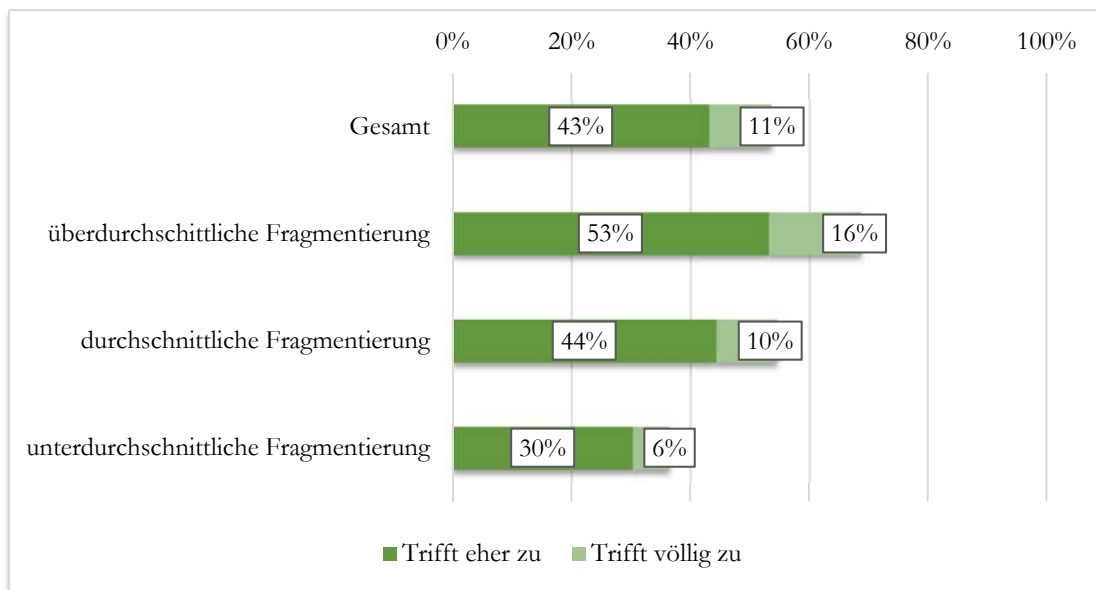


Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Bei Entscheidungen von zentralem Interesse für meine Stadt wird eine breite Zustimmung angestrebt“

Bei überdurchschnittlicher Fragmentierung sinkt dieser Anteil etwas auf knapp 78%. Zudem läuft dieser Entscheidungsfindungsprozess nicht ohne Konflikte ab, 53% aller Bürgermeister stimmen der Aussage zu, dass die Beratung in Rat und Ausschüssen in aller Regel konfliktbehaftet

seien, sogar 68% der Bürgermeister bei überdurchschnittlicher Fragmentierung sind dieser Meinung (vgl. Abb. 17).

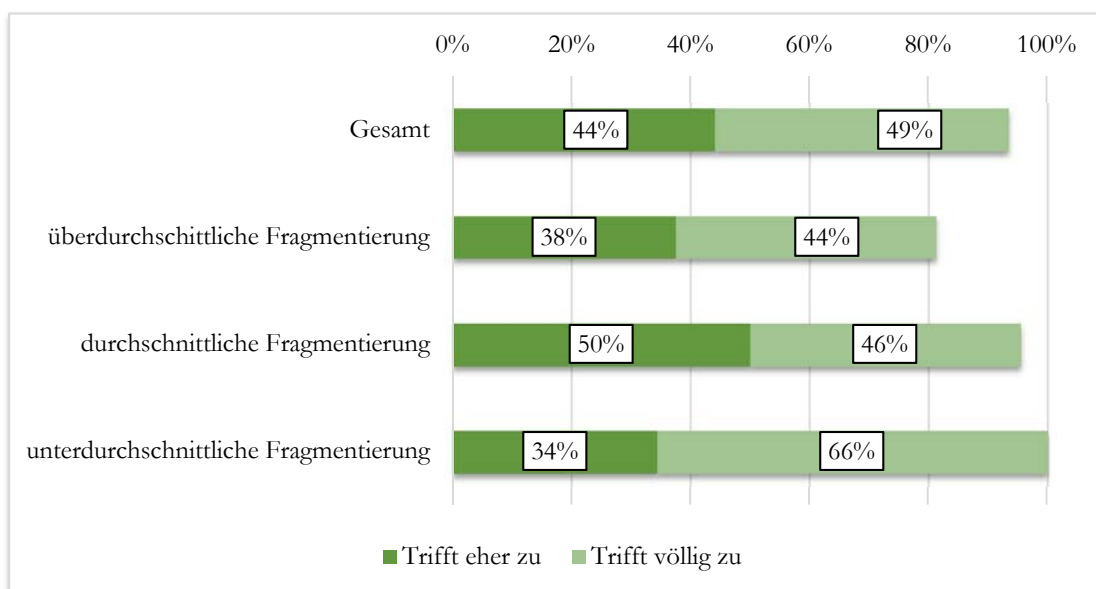
Abbildung 16: Konflikte bei Beratung im Rat und den Ausschüssen



Quelle. Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen sind in aller Regel konfliktbehaftet“

Trotz der Konflikte gibt es in der Mehrheit der Fälle eine Bereitschaft bei Sachfragen zum Konsens zu gelangen (67%). In den Kommunen mit über überdurchschnittlicher Fragmentierung sind aber mittlerweile schon 47% der Bürgermeister der Auffassung, dass es keine Bereitschaft mehr zum Konsens gibt.

Abbildung 17: keine Bereitschaft zum Konsens in Sachfragen



Quelle. Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Selbst in Sachfragen mangelt es an der Bereitschaft Konsens zu erzielen“

Insgesamt gesehen wird das grundsätzlich eher positive Bild der Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Rat deutlich relativiert, wenn das Antwortverhalten vor dem Hintergrund der Fragmentierung im Rat analysiert wird. Bei überdurchschnittlicher Fragmentierung kommt es häufiger zu Konflikten bei Beratungen im Rat und in Ausschüssen und auch die die Bereitschaft zum Konsens in Sachfragen ist deutlich niedriger ausgeprägt.

Belastetes Verhältnis des Bürgermeisters zum Rat bei überdurchschnittlicher Fragmentierung

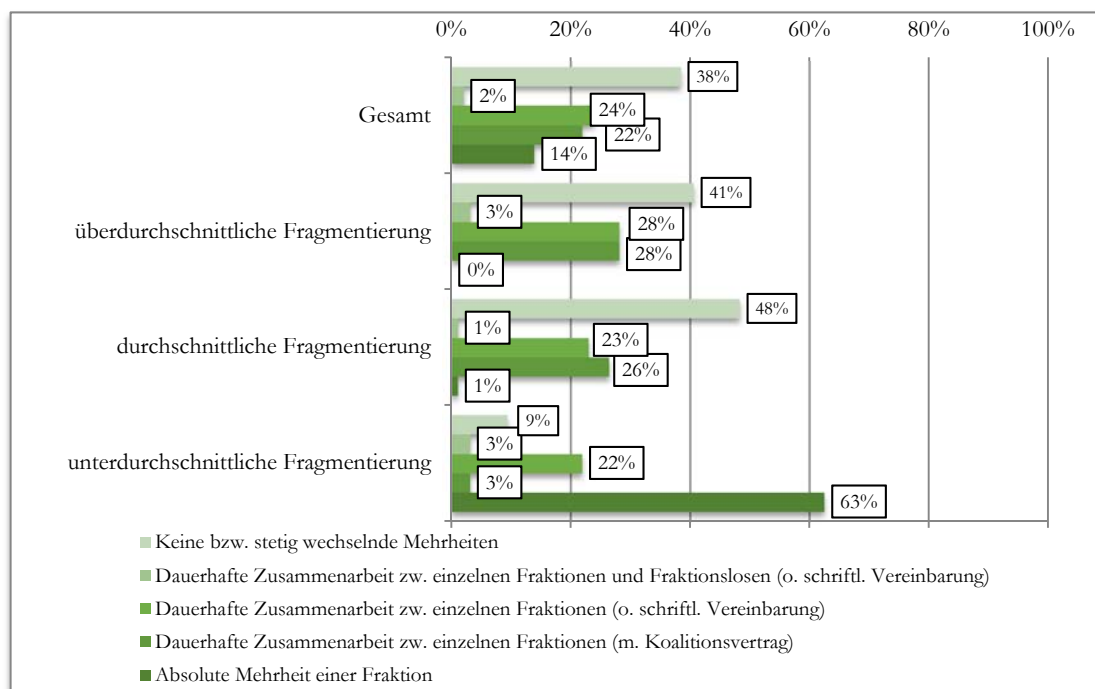
3.2 Mehrheitsbildung und Arbeitsweise des Rates

Bevor in die Analyse der Fragen zu Entscheidungsprozessen und Arbeitsweise des Rates eingestiegen wird, soll zunächst aus Sicht der Bürgermeister dargestellt werden, mit welchen Mehrheitsverhältnissen im Rat sie konfrontiert sind, denn die Bildung und Auflösung von Koalitionen, Bündnissen oder informellen Zusammenarbeiten lassen sich nicht in allen Fällen aus der Mandatsverteilung ermitteln. Im Weiteren vergleichen wir den Formalisierungsgrad der getroffenen Vereinbarung je nach Fragmentierung, da wir davon ausgehen, dass schriftlich fixierte Vereinbarungen zwischen einzelnen Fraktionen dauerhafter sind, als mündliche Absprachen und Ad-hoc-Bündnisse. Absolute Mehrheiten einer einzigen Partei sind in nur noch 13,9% der Fälle zu beobachten.

In knapp Zweidrittel der Städte gibt es keine oder wechselnde Mehrheiten (38,4%), Zusammenarbeit zwischen Fraktionen (23,8%) bzw. mit zusätzlicher Beteiligung fraktionsloser Ratsmitglieder (2,0%) ohne schriftliche Vereinbarung. Zusammenschlüssen mit Koalitionsvertrag gibt es nur noch ein einem Fünftel der Fälle (21,9%).

Weniger verlässliche Mehrheiten schon bei durchschnittlicher Fragmentierung

Abbildung 18: Mehrheitsverhältnisse und Fragmentierung

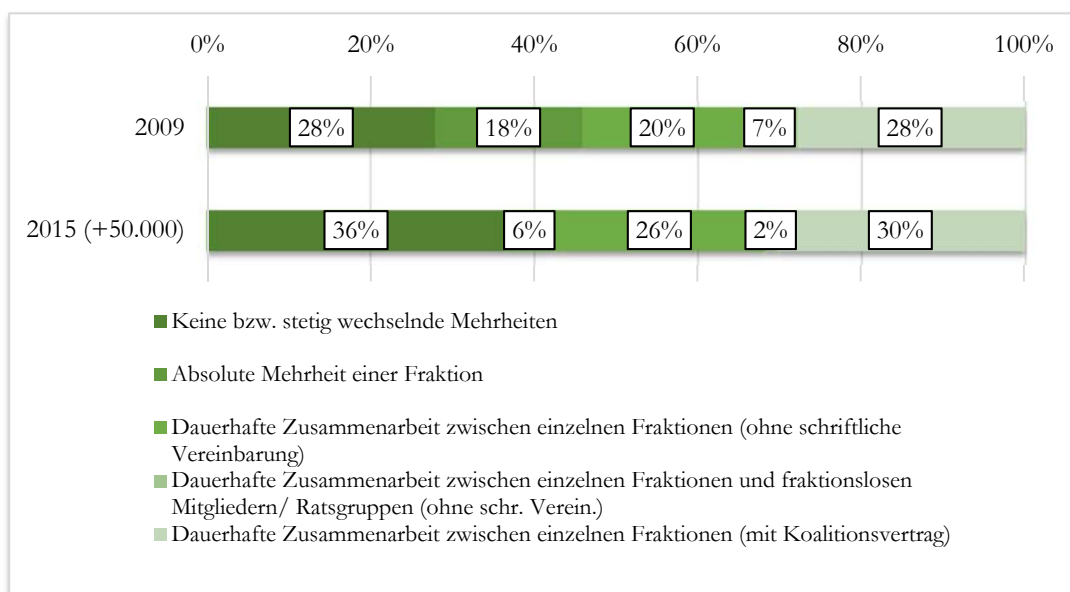


Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Rat in der aktuellen Ratsperiode aus?“

Vor dem Hintergrund des Fragmentierungsgrads wird deutlich, dass schon bei durchschnittlicher Fragmentierung stetig wechselnden Mehrheiten und mündliche Absprachen stark an Bedeutung gewinnen. Zugleich aber gibt es bei durchschnittlicher und überdurchschnittlicher Fragmentierung auch häufiger dauerhafte Zusammenarbeit einzelner Fraktionen mit schriftlicher Vereinbarung. Zumindest zum Befragungszeitpunkt am Anfang der Ratswahlperiode führte Fragmentierung etwas häufiger zu formalisierter Zusammenarbeit, um unsicheren Mehrheiten und geringer Verlässlichkeit aus dem Weg zu gehen. Absolute Mehrheiten sind in Städten über 25.000 Einwohnern eher die Ausnahme und vor allem ein Phänomen der unterdurchschnittlich fragmentierten Kommunen mit eher geringer Einwohnerzahl.

Im Vergleich zur Befragung 2009 haben 2015 Fälle mit nicht eindeutigen bzw. wechselnden Mehrheiten an Bedeutung gewonnen. Bei den als Gruppe vergleichbaren Städten ab 50.000 Einwohner gab es 2009 noch deutlich häufiger absolute Mehrheiten, der Anteil der schriftlich fixierten Koalitionen ist in etwa gleich geblieben. Zugenommen hat aber der Anteil der Fälle ohne bzw. mit wechselnden Mehrheiten (jetzt 36%) und/oder mit Mehrheiten, die sich auf mündliche Vereinbarungen stützen und damit labil sind (28%).

Abbildung 19: Veränderung der Mehrheitsverhältnisse in den Räten



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut (2009, 2015): „Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Rat in der aktuellen Ratsperiode aus?“

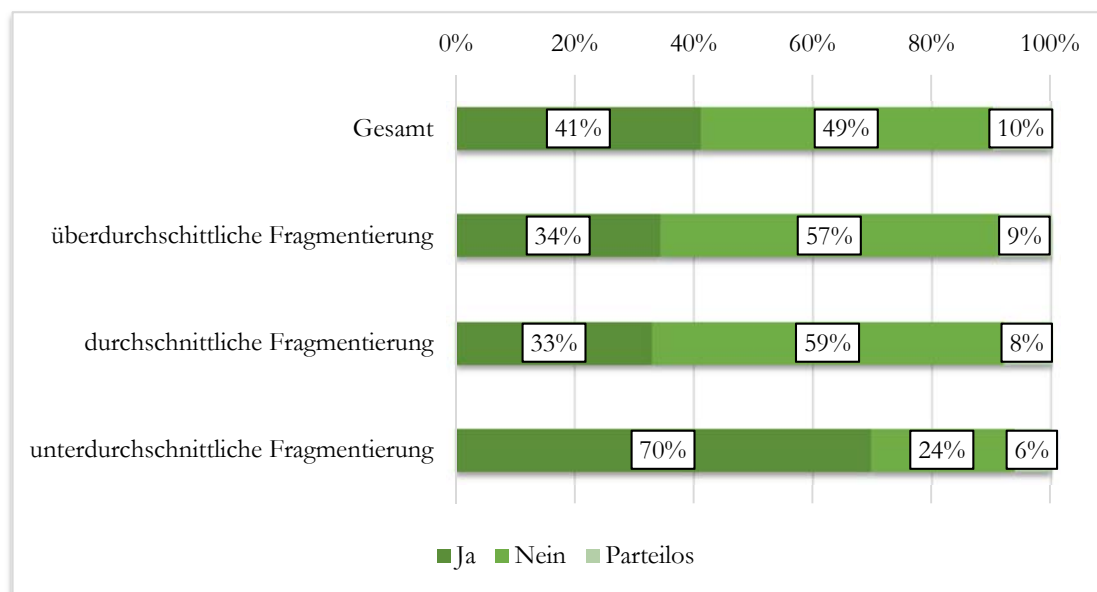
Für die Machtposition des Bürgermeisters in einem eher konkurrenzdemokratischen Umfeld wie in NRW ist es entscheidend, ob er im Rat eine eigene Mehrheit hat, sei es aufgrund einer absoluten Mehrheit oder einer verlässliche Zusammenarbeit seiner Partei mit anderen Gruppen (Gehne 2013, 36). Wir gehen davon aus, dass bei Fragmentierung die Chance einer eigenen Mehrheit des Bürgermeisters geringer ist und die Mehrheitsfindung in zentralen Entscheidungen für die Stadt erschwert wird.

Der Bürgermeister kann sich in 41,2% der Fälle auf eine eigene Mehrheit in der Kommunalvertretung stützen, entweder in Form einer absoluten

**Mehrheit der Bürgermeister
ohne eigene Mehrheit im Rat**

Mehrheit oder Mehrheit durch Zusammenschluss mehrerer Fraktionen. In knapp 10% der Fälle ist der Bürgermeister parteilos (vgl. Abbildung 20). Bei einer durchschnittlicher Fragmentierung, vorzugsweise in den mittelgroßen Städten Nordrhein-Westfalens, liegt allerdings der Anteil der Kommunen, in denen sich der Bürgermeister auf eine eigene Mehrheit stützen kann, nur noch bei 33%, in Fällen mit überdurchschnittlicher Fragmentierung bei 34,4%.

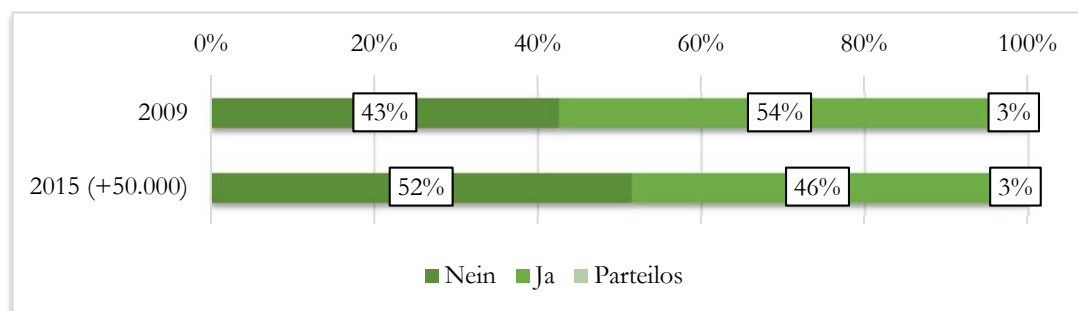
Abbildung 20: Mehrheit des Bürgermeisters in der Kommunalvertretung



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Verfügt Ihre Partei über eine Mehrheit im Rat (absolute Mehrheit oder Mehrheit durch Zusammenarbeit)?“

Im Vergleich zu 2009 hat 2015 der Anteil der Bürgermeister mit eigener Mehrheit in Städten über 50.000 Einwohner abgenommen, 2015 waren es nur noch 46% gegenüber 54% 2009.

Abbildung 21: Ratsmehrheit für den Bürgermeister im Zeitvergleich



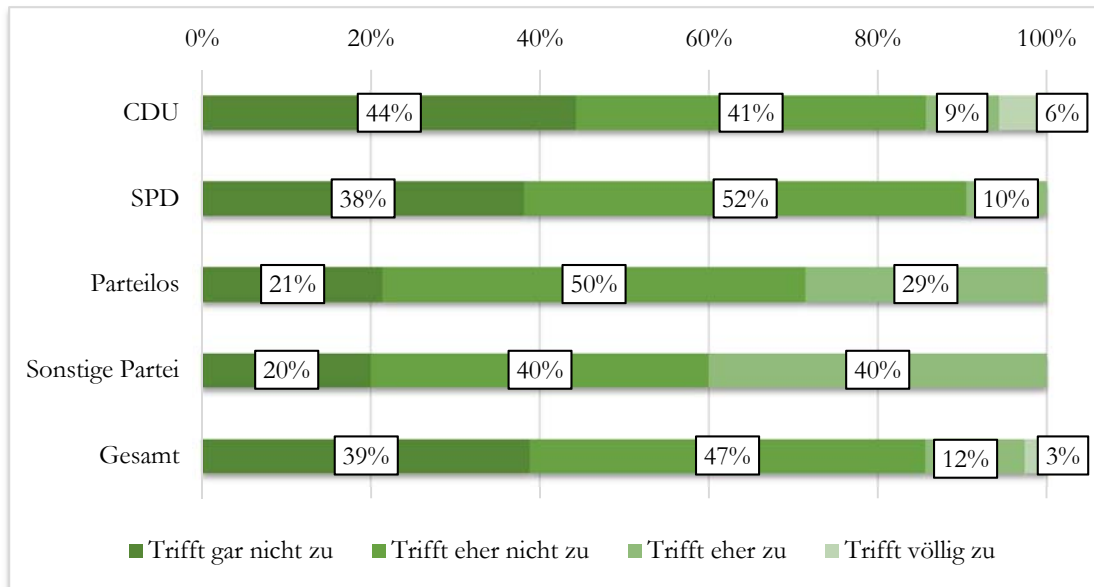
Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: s.o. (2015)

Bürgermeister in NRW halten dauerhafte Ratsmehrheiten für wichtig für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe. Eine deutliche Mehrheit der Bürgermeister (86%) stimmt der Aussage nicht zu, dass dauerhafte Ratsmehrheiten unwichtig seien, unabhängig von der Parteizugehörigkeit zu CDU oder SPD oder der Betroffenheit von Fragmentierung des Rates. Selbst Bürgermeister mit einem unterdurchschnittlich frag-

Dauerhafte Ratsmehrheiten sind wichtig für Bürgermeister, Fragmentierung erschwert aber die Mehrheitsfindung.

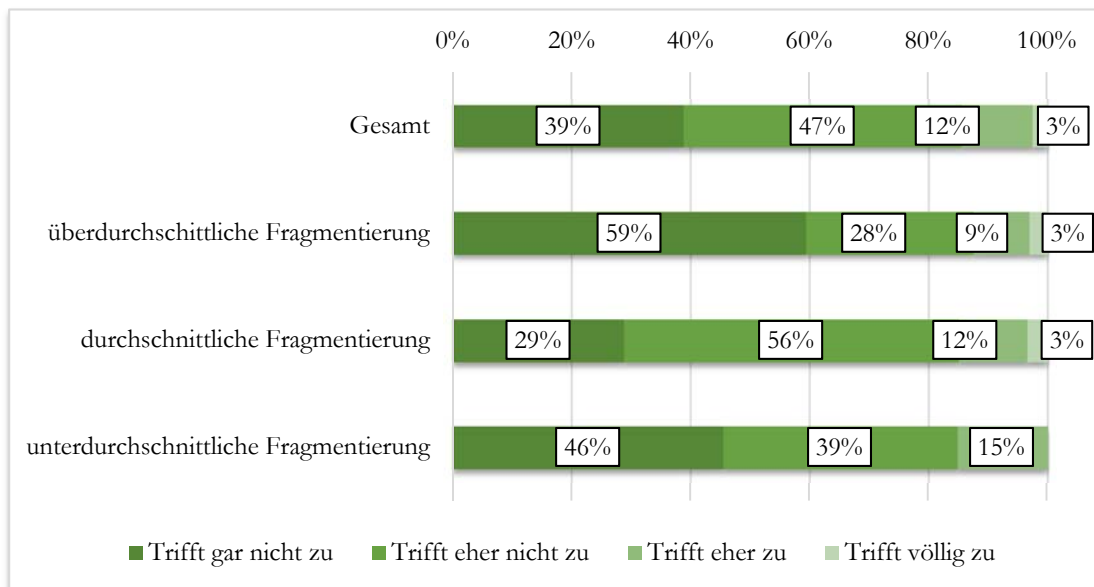
mentierten Rat stimmen der Aussage nicht zu (Abb. 23). Nur ein Drittel der parteilosen und ein Viertel der Bürgermeister mit anderer Parteizugehörigkeit halten dauerhafte Ratsmehrheiten tendenziell für weniger wichtig, wenn auch bei sehr geringen Fallzahlen.

Abbildung 22: Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten nach Parteien



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015, Fragewortlaut: „Dauerhafte Mehrheiten sind für die Funktionsfähigkeit kommunaler Organe unwichtig“

Abbildung 23: Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten nach Fragmentierung

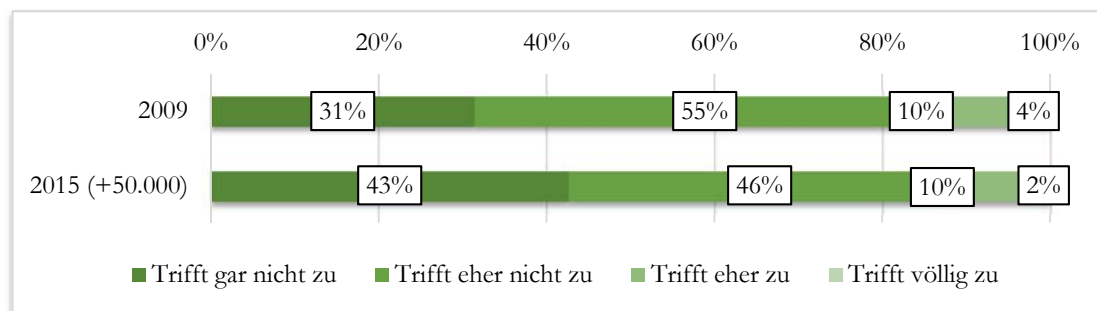


Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Dauerhafte Ratsmehrheiten sind für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe unwichtig“

Auch 2009 hatten dauerhafte Ratsmehrheiten für Bürgermeister eine wichtige Bedeutung für die Funktionsfähigkeit kommunaler Organe, ca. 85% der befragten Bürgermeister sahen dies so. Im Vergleich zu 2009

hat sich 2015 an der grundsätzlichen Bedeutung aus Sicht der Bürgermeister wenig geändert. Doch der Anteil derjenigen Bürgermeister, die die Ratsmehrheit als besonders wichtig für die Funktionsfähigkeit erachten (44,1%, „trifft gar nicht zu“) ist gegenüber 2009 (31,4%) deutlich gestiegen.

Abbildung 24: Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten im Zeitverlauf

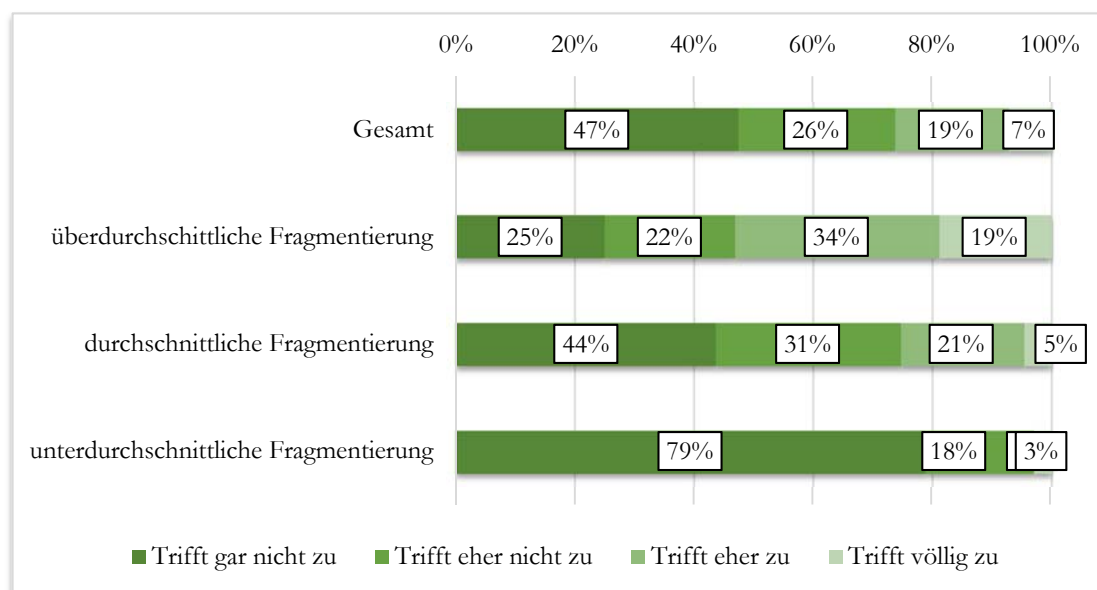


Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015, Frageformulierung: s.o. (2015); „Nach der Einführung der Direktwahl sind dauerhafte Ratsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe deutlich unwichtiger geworden“ (2009)

Vor dem Hintergrund der wachsenden Anzahl von Fraktionen und Gruppierungen in vielen Räten in NRW fragten wir die Bürgermeister, ob die Mehrheitsfindung im Allgemeinen und bei wichtigen Personalfragen schwerer geworden sei. Stimmen insgesamt gesehen nur 26% der Bürgermeister der Aussage zu, dass sich aufgrund der hohen Anzahl an Fraktionen und/oder fraktionslosen Mitgliedern mindestens einmal keine Mehrheit gefunden hätte, ist dies schon über die Hälfte in Fällen mit überdurchschnittlicher Fragmentierung des Rates.

Überdurchschnittliche Fragmentierung beeinträchtigt die Mehrheitsfindung

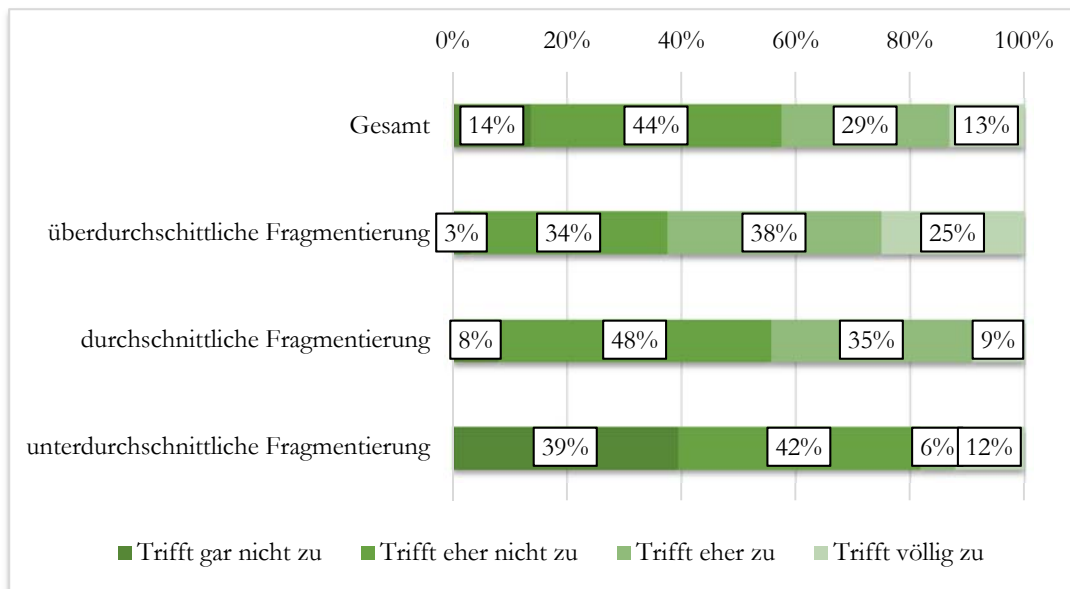
Abbildung 25: Keine Mehrheit aufgrund hoher Anzahl an Fraktionen/fraktionsloser Mitglieder



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: Aufgrund der hohen Anzahl an Fraktionen und/oder fraktionslosen Mitgliedern fand sich mindestens einmal keine Mehrheit

Auch bei wichtigen Personalentscheidungen lässt sich ein Effekt der Fragmentierung auf das Antwortverhalten beobachten. Stimmen knapp über 40% der Bürgermeister der Aussage zu, dass die Mehrheitsfindung bei Personalentscheidungen schwierig sei, sind dies nur 18% der Bürgermeister bei unterdurchschnittlicher Fragmentierung, aber über 60% der Amtsinhaber mit einem überdurchschnittliche fragmentierten Rat.

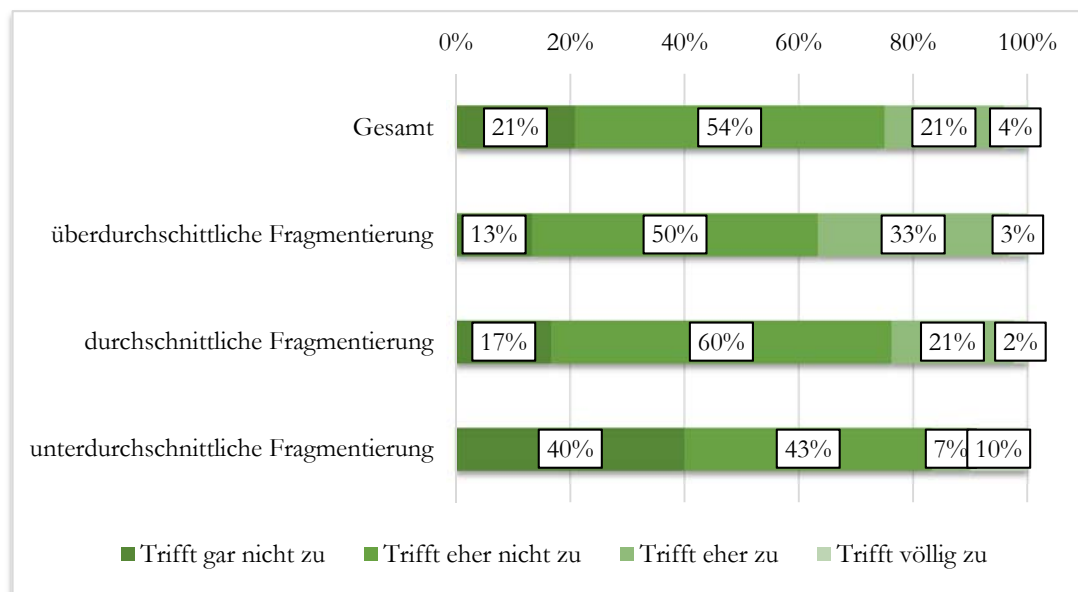
Abbildung 26: Schwierige Mehrheitsfindung bei wichtigen Personalentscheidungen



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015, Fragewortlaut: „Stehen wichtige Personalentscheidungen an (z.B. Dezernentenwahlen), gestaltet sich die Mehrheitsfindung schwierig“

Je nach Zusammensetzung des Rates und Parteibuch des Bürgermeisters sind auch Blockaden durch gegenläufige Mehrheiten im Rat offenbar häufiger bei überdurchschnittlicher Fragmentierung zu beobachten, gut ein Drittel der Bürgermeister in dieser Situation stimmt der Aussage (eher) zu, dagegen ist nur ein Sechstel der Bürgermeister mit einem unterdurchschnittliche fragmentierten Rat häufig mit einer solchen Situation konfrontiert.

Abbildung 27: Blockadesituationen aufgrund anderer parteipolitischer Mehrheiten



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015, Fragewortlaut: „Wenn mir Mehrheitsfraktionen mit anderer, parteipolitischer Färbung entgegenstehen, drohen häufig Blockadesituationen“

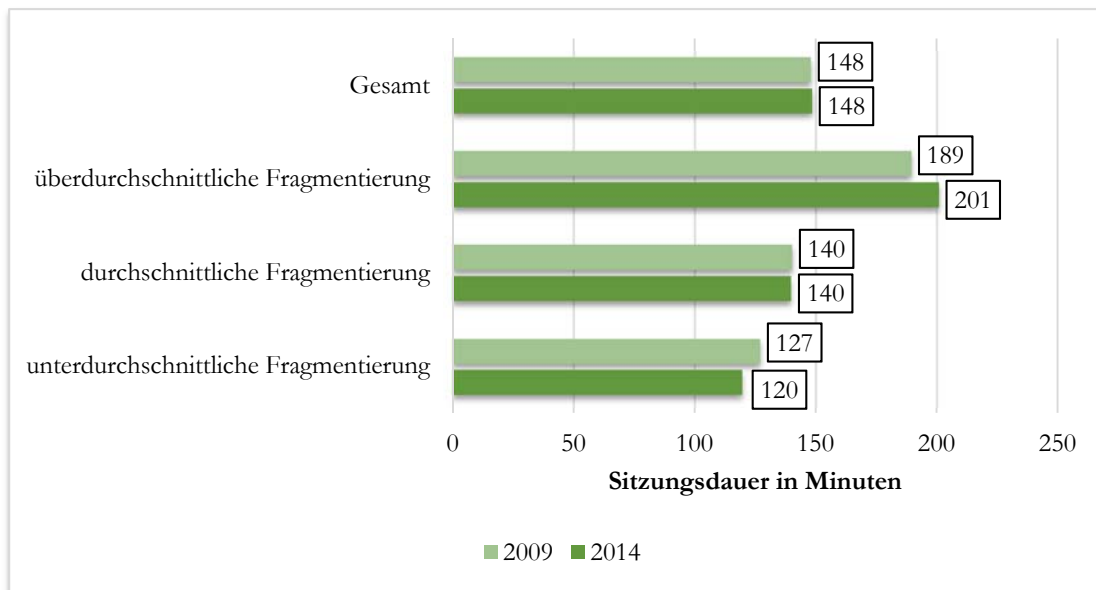
Hinsichtlich der Arbeitsweise des Rates konzentrieren wir uns im folgenden Abschnitt auf die Sitzungszeit. Wir gehen davon aus, dass aufgrund steigender Fragmentierung Sitzungszeiten stark zunehmen. Dadurch steigt der Arbeitsaufwand für Ratsmitglieder, Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeiter stark an. Dazu wurden nicht nur die Bürgermeister befragt, sondern auch eine Erhebung der Sitzungszeiten anhand der Ratsinformationssysteme durchgeführt⁷, deren Ergebnisse der Auswertung der Befragung vorangestellt sind.

Hinsichtlich des zeitlichen Aufwandes der Ratsmitglieder zeigen die Ergebnisse dieser Erhebung einen deutlichen Zusammenhang zwischen steigendem Fragmentierungsgrad und längerer Sitzungszeit.

Arbeitsweise des Rates – Verlängerung der Sitzungs- zeiten

⁷ Einbezogen wurden hierzu alle bis dato abgehaltenen Ratssitzungen der laufenden und vergangenen Ratsperiode. Auf Basis des Vorlagenarchivs der Städte und Gemeinden wurde entsprechend der Angaben in den Protokollen zu den jeweiligen Sitzungen jeweils Beginn und Ende der Sitzung zusammengetragen, die Minutenzahl je Kommune addiert und der Mittelwert berechnet.

Abbildung 28: Durchschnittliche Dauer der Ratssitzungen (in Minuten)



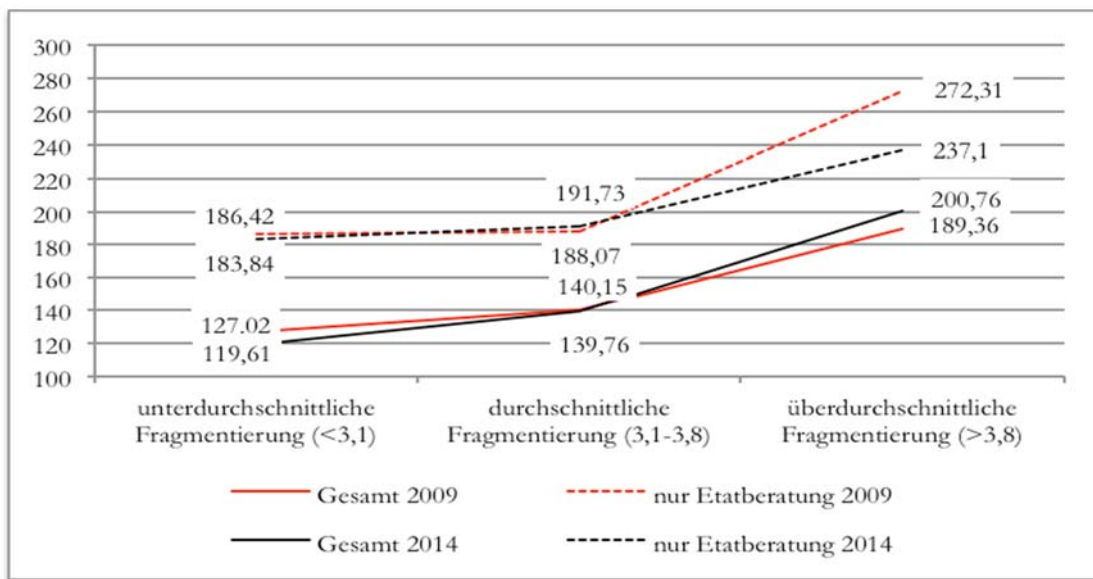
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis einer Recherche in den Ratsinformationssystemen der Städte und Gemeinden

In der Zusammenschau aller Ergebnisse beläuft sich die durchschnittliche Sitzungszeit des Rates aller Kommunen in 2014 auf 148 Minuten, mit einem Minimum rund 70 Minuten (bspw. Heinsberg) und einem Maximum rund 380 Minuten (bspw. Hagen oder Duisburg), und blieb damit insgesamt zur letzten Ratsperiode nahezu unverändert (2009: 148 Minuten; vgl. Abbildung 28). Allerdings steigt der Zeitaufwand mit zunehmender Fragmentierung klar an. Liegt die durchschnittliche Sitzungszeit in unterdurchschnittlich fragmentierten Kommunen 2015 bei 120 Minuten, beträgt sie in überdurchschnittlich stark fragmentierten Kommunen immerhin 201 Minuten.

Ähnliches gilt für die Haushaltsberatungen. Diese dauern insgesamt aktuell durchschnittlich mehr als drei Stunden (196,1 Minuten; vgl. Anhang), mit einem Minimum von rund 100 Minuten (bspw. Stolberg) und einem Maximum von rund 360 Minuten, sprich sechs Stunden (bspw. Bochum oder Hattingen). In den Kommunen mit unterdurchschnittlicher Fragmentierung beträgt der Zeitaufwand bei Etatberatungen aktuell knapp drei Stunden (183,8 Minuten), in den Kommunen mit überdurchschnittlich hoher Fragmentierung hingegen vier Stunden (237,1 Minuten), was insgesamt einem Mehraufwand zu den übrigen Sitzungen des Rates derselben Stadt von durchschnittlich einer Stunde entspricht.⁸

⁸ Anzumerken ist allerdings, dass zum Zeitpunkt der Erhebung nicht alle Kommunen den Etat eingebracht haben (n = 79), vor allem nicht in Großstädten, und man sich damit dem Wert der vergangenen Ratsperiode (272,3 Minuten) noch annähern wird

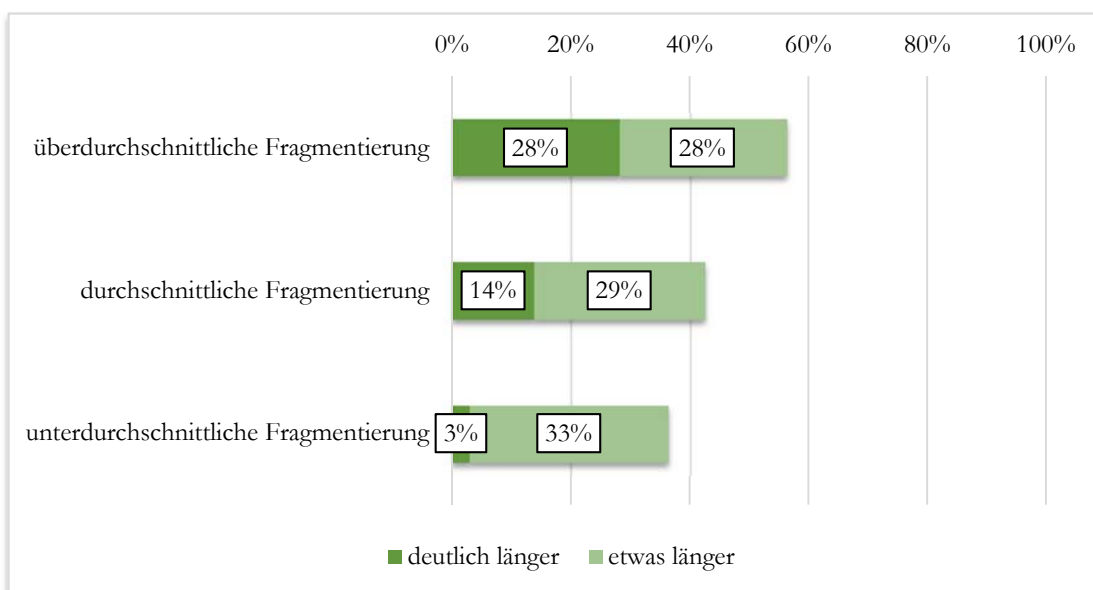
Abbildung 29: Durchschnittliche Sitzungszeit im Vergleich (in Minuten)



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis einer Recherche in den Ratsinformationssystemen der Städte und Gemeinden

Die (Ober)Bürgermeister bestätigen in unserer Befragung diese auf anderem Weg recherchierten Befunde. 44,1% konstatieren einen etwas bis teils deutlich längere Sitzungszeit im Vergleich zur letzten Ratsperiode. Auch in den Einschätzungen muss entsprechend der Fragmentierung differenziert werden: Wird von lediglich 36,3% Befragten in unterdurchschnittlich fragmentierten Kommunen eine geringe bis teils deutliche Zunahme konstatiert, sind es in den Kommunen mit überdurchschnittlicher Fragmentierung 56,2%. Alle anderen sehen keine Veränderung des Zeitaufwandes im Vergleich zur letzten Ratsperiode.

Abbildung 30: Veränderung der Sitzungszeit



* nicht extra ausgewiesene Kategorien "nein", "etwas kürzer" und "deutlich kürzer"

Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Hat sich gemessen an den bisherigen Ratssitzungen seit der Kommunalwahl 2014 die durchschnittliche Sitzungsdauer im Vergleich zur letzten Ratsperiode verändert?“

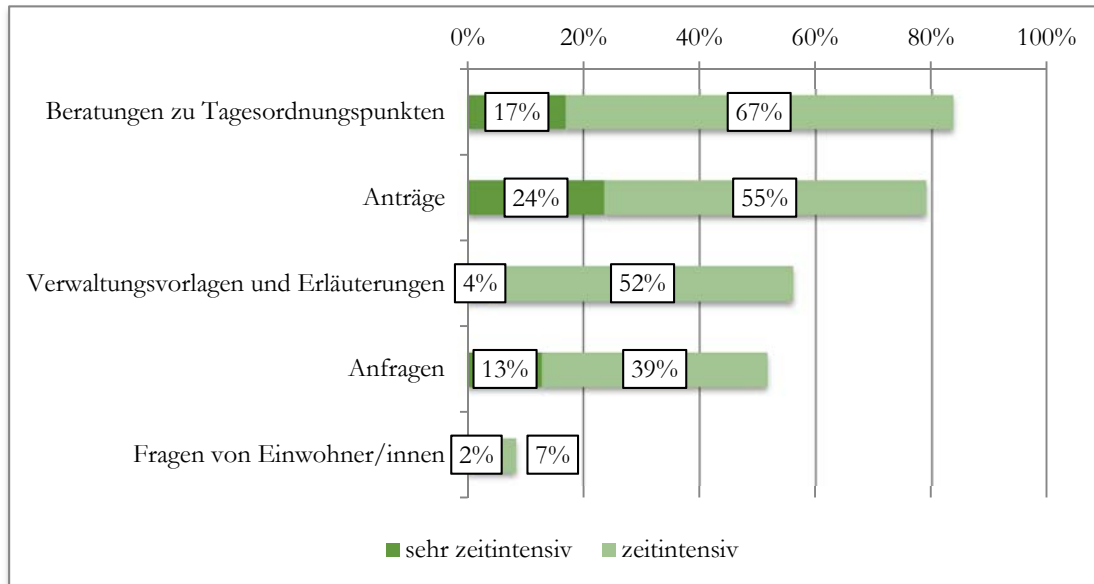
Insgesamt ist der Zeit- und Arbeitsaufwand für die ehrenamtlichen Ratsmitglieder, aber auch für die hauptamtlichen (Ober)Bürgermeister oder anwesende Verwaltungsmitarbeiter in den Kommunen bei durchschnittlicher Fragmentierung höher. Wodurch wird die Sitzungszeit aber besonders beeinflusst?

Hinsichtlich der Einflussfaktoren auf die Sitzungszeit fragten wir nach der Intensität und Veränderungen der Anwendung der üblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte: Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, Anfragen gemäß § 69 Abs. 1 Satz 2 GO sowie Anträge auf Einsicht in die Akten der Verwaltung. Auch fragten wir, wie zeitintensiv Beratungen zu Tagesordnungspunkten und Erläuterungen zu Verwaltungsvorlagen sind. All dies sind wichtige Indikatoren, um die Arbeitsbelastung der Ratsmitglieder, auch differenziert nach Fragmentierungsgrad, offen zu legen.

Laut Einschätzung der (Ober)Bürgermeister lässt sich eine eindeutige Hierarchie erkennen. Von oben genannten Punkten erweisen sich insbesondere die Beratungen zu einzelnen Tagesordnungspunkten und Anträge als besonders zeitintensiv im Zuge der Ratssitzungen. In rund 80% der Kommunen beeinflussen sie die Sitzungszeit und damit die Arbeitsbelastung mehr als alles andere. Verwaltungsvorlagen und deren Erläuterungen sowie Anfragen werden in nur 50% der Kommunen als besonders zeitintensiv erachtet. Fragen von Einwohner/innen spielen in Zeitfragen nur eine sehr geringe Rolle.

Beratungen zur Tagesordnung und Anträge erhöhen den Zeitaufwand

Abbildung 31: Beeinflussung der Sitzungszeit

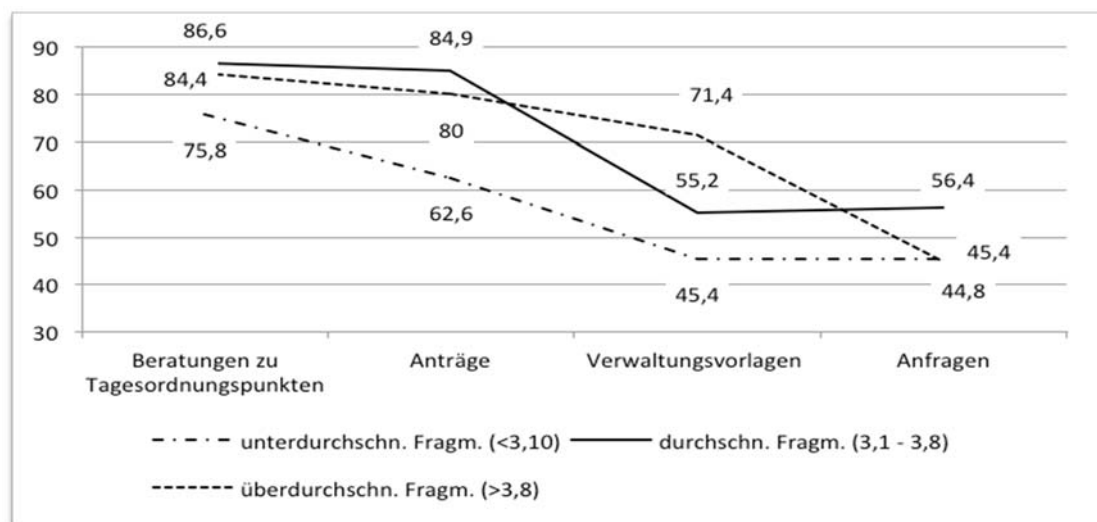


* nicht extra ausgewiesene: Kategorien: „wenig zeitintensiv“ und „nicht zeitintensiv“
Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Wodurch wird die Sitzungsdauer des Rates besonders beeinflusst?“

Hinsichtlich der Differenzierung nach überdurchschnittlicher Fragmentierung einerseits und unterdurchschnittlicher Fragmentierung andererseits gibt es nur geringe Verzerrungen. In allen angeführten Punkten wird der Zeitaufwand von den Bürgermeistern der überdurchschnittlich fragmentierten Kommunen höher bewertet als von den Bürgermeistern der unterdurchschnittlich fragmentierten Kommunen. Die Hierarchie

der Einflussfaktoren bleibt aber bestehen. Auffällig sind einzig die Verwaltungsvorlagen und ihre Erläuterungen. Hinsichtlich des Zeitfaktors scheinen sie in Kommunen mit unterdurchschnittlicher bis durchschnittlicher Fragmentierung weniger Zeit zu kosten, als bspw. Anträge, wohingegen sie in den überdurchschnittlich stark fragmentierten Kommunen wie die übrigen Punkte mehrheitlich mit höherem Zeitaufwand behaftet sind (vgl. Abbildung 32).

Abbildung 32: Beeinflussung der Sitzungszeit nach Fragmentierung

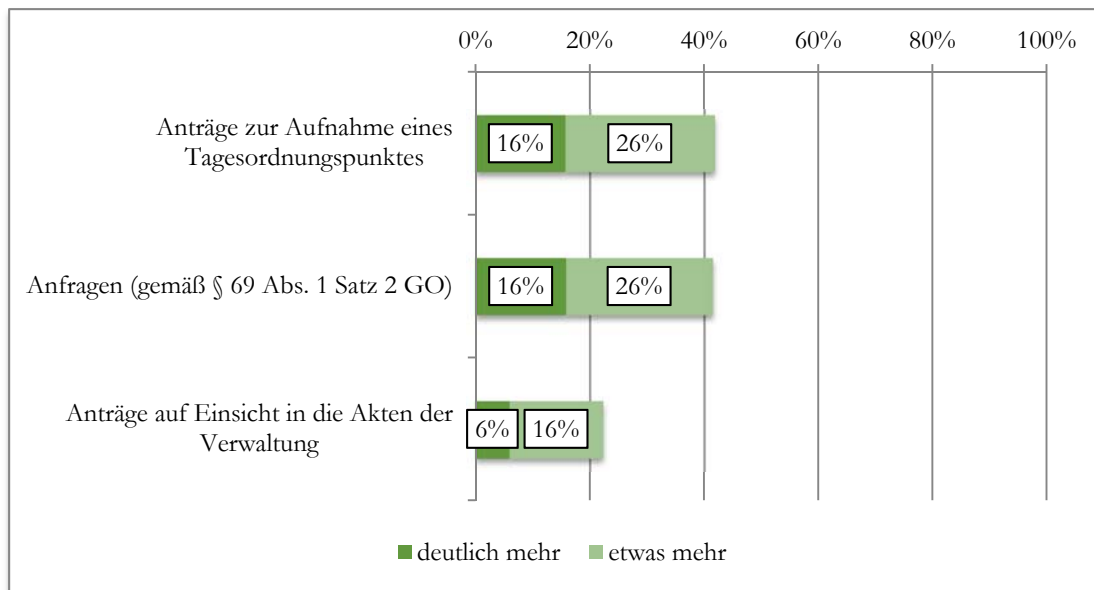


Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015, * zusammengefasst „sehr zeitintensiv“ und „zeitintensiv“

Die Rolle der Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslosen Mitglieder bei der Verlängerung der Sitzungszeiten wird im folgenden Abschnitt behandelt.

Die Ausübung des Antrags- bzw. Initiativrechts ist eines der wirksamsten Instrumente eines Mandatsträgers zur Erfüllung seiner Aufgaben. Zwar obliegt die Aufstellung der Tagesordnung dem Hauptverwaltungsbeamten, doch stellen Mandatsträger Anträge auf Aufnahme eines Tagesordnungspunktes („Recht zur Tagesordnungsinitiative“) oder Anfragen. Insgesamt etwas mehr als 40% der Bürgermeister stellen fest, dass sich die Anzahl der Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes und Anfragen im Vergleich zur letzten Ratsperiode teils deutlich erhöht hat.

Abbildung 33: Verstärkung von Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Vergleich zur letzten Ratsperiode



* nicht extra ausgewiesene Kategorien: "etwas weniger", "deutlich weniger" und „kann ich nicht beurteilen“.

Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Hat sich gemessen an den bisherigen Ratssitzungen seit der Kommunalwahl 2014 die Anzahl nachstehender Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Vergleich zur letzten Ratsperiode verändert?“

Angesichts der geringeren Einflussmöglichkeiten und des vermuteten niedrigeren Informationsniveaus der Kleinstfraktionen und Fraktionslosen wäre es verständlich, wenn sie häufiger auf das Instrument der Anfrage zurückgreifen. Die Ausübung des Mandats ist allerdings kein Selbstzweck, und es gilt keineswegs, dass Fragen „nichts kostet“. In nicht unerheblichem Maße werden administrative Kapazitäten gebunden, ohne dass daraus inhaltliche Beschlüsse resultieren (müssen). Weit mehr „erhoffen sich [die Fragesteller] eine gewisse Publizität über die Frage und verwerten die Informationen für die eigene Selbstdarstellung (Meyer 2013: 138). Ein besonders absurdes Beispiel findet sich im nachfolgenden Kasten:

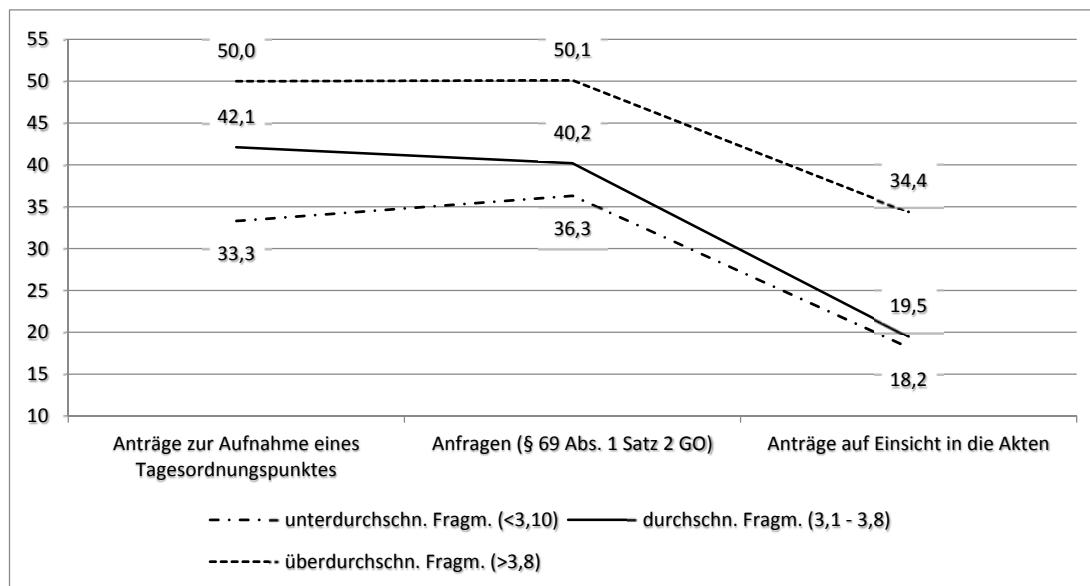
Wie Demokratie ad absurdum geführt wird. Ein Fallbeispiel:

Wie das wichtige und wertvolle Instrument der Anfrage im Sinne des Kontroll- und Informationsrechts ad absurdum geführt wird, bewiesen unlängst zwei fraktionslose Mitglieder einer großen kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet. Die Aufhebung der kommunalen 5% Sperrklausel führte zunächst dazu, dass in 2014 zwei Vertreter mit jeweils 0,9 und 1,0% der Stimmen in die Kommunalvertretung einzogen, mit anderen Worten: mit 0,42% der Wahlberechtigten. Infolgedessen wurde zunächst der Versuch unternommen, sich zu einer Ratsgruppe zusammen zu schließen, was jedoch auf Basis des Beschlusses des OVG Münster (vom 24.06.2014 – AZ: 15B725/14) und den nicht erfüllten Kriterien des „praktizierenden Zusammenwirkens“ abgelehnt wurde. Ein positiver Bescheid hätte die Stadtverwaltung 42.520 Euro an Zuweisungen gekostet. Aufsehen erregte vor allem aber die absurd hohe Zahl der Anfragen der beiden fraktionslosen Mitglieder an die Verwaltung. Allein für die Novembersitzung des Rates sah die Tagesordnung 25 Anfragen vor – teils mit Bitte um Auskunft über Religionszugehörigkeit, Nationalität oder sexuelle Orientierung einzelner Bevölkerungsgruppen – deren Zahl sich im Dezember

noch einmal um 116 weitere Anfragen erhöhte, mit oft ähnlichem Tenor. Interessanterweise nahm der um Auskunft bittende Einzelvertreter an besagter Ratssitzung nicht einmal teil. Es kann also in Frage gestellt werden, ob überhaupt ein Interesse an der demokratischen Auseinandersetzung und der ernsthaften Befassung mit Sachthemen vorhanden ist. In allen Fällen aber werden hierdurch in eklatantem Maße Kapazitäten der Verwaltung gebunden, und natürlich hat dies einen erheblichen Einfluss auf die Sitzungszeit des Rates.

In den überdurchschnittlich stark fragmentierten Kommunen gibt es ein deutliches Plus in der Ausübung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte. Rund die Hälfte der Bürgermeister dieser Kommunen sieht vor allem hinsichtlich der Anträge und Anfragen eine teils deutliche Zunahme, während dies in den Kommunen mit unterdurchschnittlicher Fragmentierung nur knapp ein Drittel beobachtet.

Abbildung 34: Veränderung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte



* zusammengefasst „deutlich mehr“ und „etwas mehr“

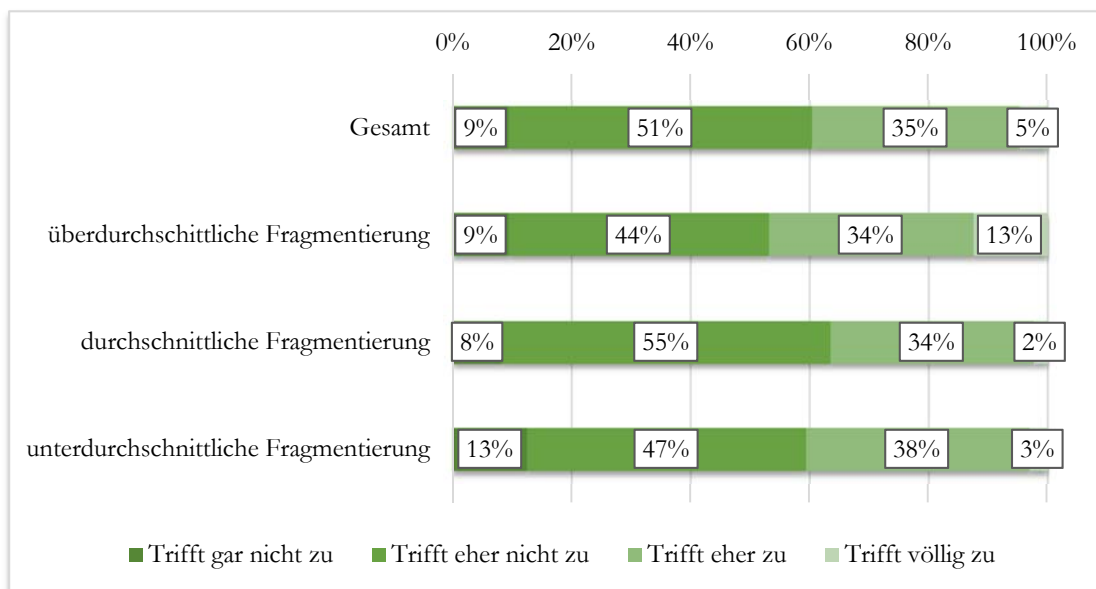
Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015

Es kann festgehalten werden, dass die steigende Zahl an Parteien und Wählervereinigungen, und somit die steigende Fragmentierung deutlich Einfluss auf die Arbeitsweise der Kommunalvertretung nimmt. In beiden Dimensionen – Zeitdimension und Aktivität – hat sich die Zahl der Akteure direkt auf die Arbeitsweise ausgewirkt. Steigt der Fragmentierungsgrad, steigt der Arbeits- und Zeitaufwand erheblich. Nicht nur ist eine Zunahme der Ausübung von Mitwirkungs- und Kontrollinstrumenten zu verzeichnen, bei letzteren insb. das Instrument der Anfrage, auch steigt der Zeitaufwand und die Sitzungszeit wird insgesamt, wie oben geschildert, deutlicher beansprucht.

3.3 Verhalten von Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslosen

Vor dem Hintergrund eher konkurrenzdemokratischer Entscheidungsmuster auf kommunaler Ebene in NRW wird zuerst die Frage behandelt, inwieweit sich die Kleinstfraktionen und fraktionslosen Mitglieder der Räte in den kommunalen Beratungs- und Entscheidungsprozess einbringen. Aus Sicht der Bürgermeister zeigen sie dabei Tendenzen, Themenfelder zu besetzen, die von etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden. Insgesamt 39,6% der Bürgermeister stimmen dieser Aussage zu (vgl. Abbildung 35). Der Anteil liegt in überdurchschnittlich stark fragmentierten Kommunen sogar bei 46,9%

Abbildung 35: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose besetzen Themenfelder, die von den etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden



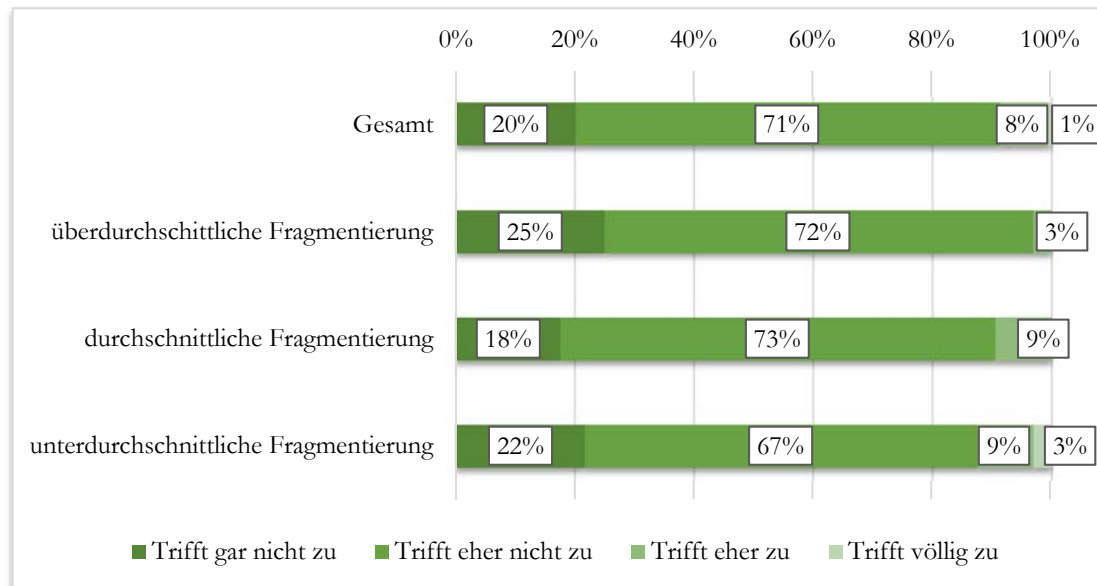
Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder besetzen Themenfelder, die von den etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden.“

Dieser eher positive Eindruck spiegelt sich jedoch weder in ihrem Beitrag zur Ratsarbeit noch in ihrer Außenwirkung auf die Bürger spürbar wieder. Nur ein Bruchteil aller Befragten (6,7%) sieht durch Kleinstfraktionen und fraktionslosen Mitgliedern bspw. den Kontakt zu Interessengruppen (Bürgern/Bürgerinitiativen/Vereinen etc.) gefördert – die Mehrheit von 93,3 % widerspricht dieser Aussage (vgl. Anhang).

Auch hat nur gut jeder zehnte (Ober)Bürgermeister (8,8%) den Eindruck, dass durch Kleinstfraktionen und fraktionslose Mitglieder die Entscheidungsfindung im Rat positiv beeinflusst wird. Besonders deutlich ist, dass die Zustimmung klar mit der Zunahme der Fragmentierung der Kommunalvertretung abnimmt. So sehen zwar immerhin noch 12,5% der Befragten in den Kommunen mit unterdurchschnittlicher Fragmentierung wichtige Impulse auf die Ratsarbeit durch Kleinstfraktionen oder fraktionslose Mitglieder gegeben - in den Kommunen mit

überdurchschnittlicher Fragmentierung findet diese Aussage allerdings nur noch von 3,1% Zustimmung (vgl. Abbildung 36).

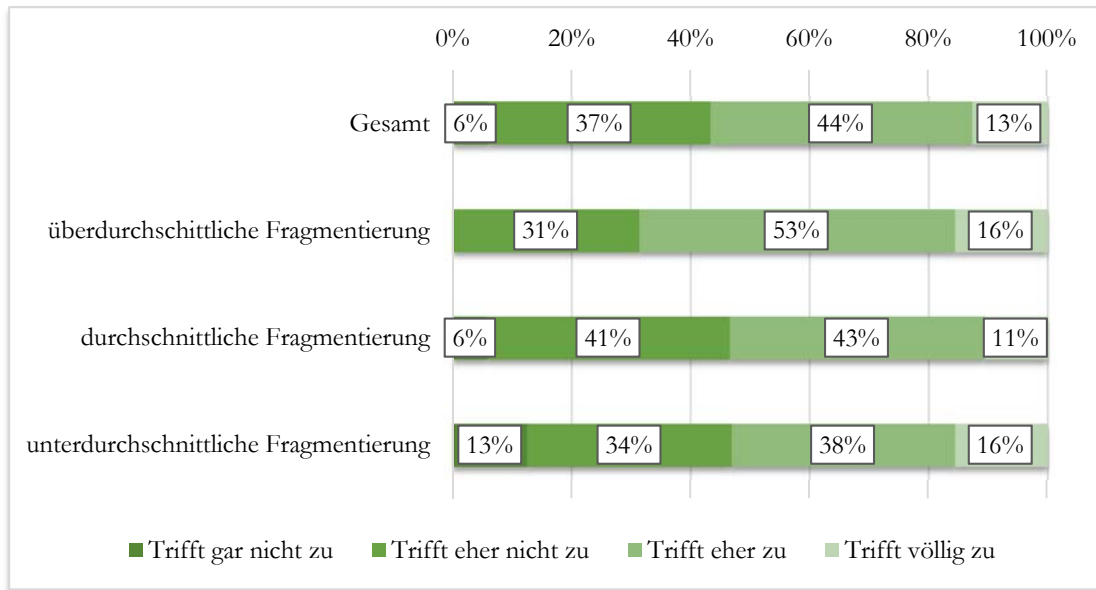
Abbildung 36: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose geben durch ihre Mitwirkung an der Entscheidungsfindung wichtige Impulse



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder geben durch ihre Mitwirkung an der Entscheidungsfindung wichtige Impulse“

Insgesamt fallen Kleinstfraktionen und Fraktionslose eher durch ein geringeres Niveau an Professionalisierung und Informationen auf. So attestiert ihnen eine Mehrheit von 56,7% ein deutlich geringeres Informationsniveau, was mit steigender Fragmentierung nochmals auffälliger erscheint. Analog dazu beobachten 82,7% der (Ober)Bürgermeister, dass vor allem Kleinstfraktionen und fraktionslose Mitglieder inhaltlich häufig überfordert sind, was sicherlich auch auf die sehr eingeschränkte Arbeitsteilung zurückzuführen ist. Dies gilt im Übrigen unabhängig von dem Fragmentierungsgrad und der Einwohnerzahl (vgl. Anhang).

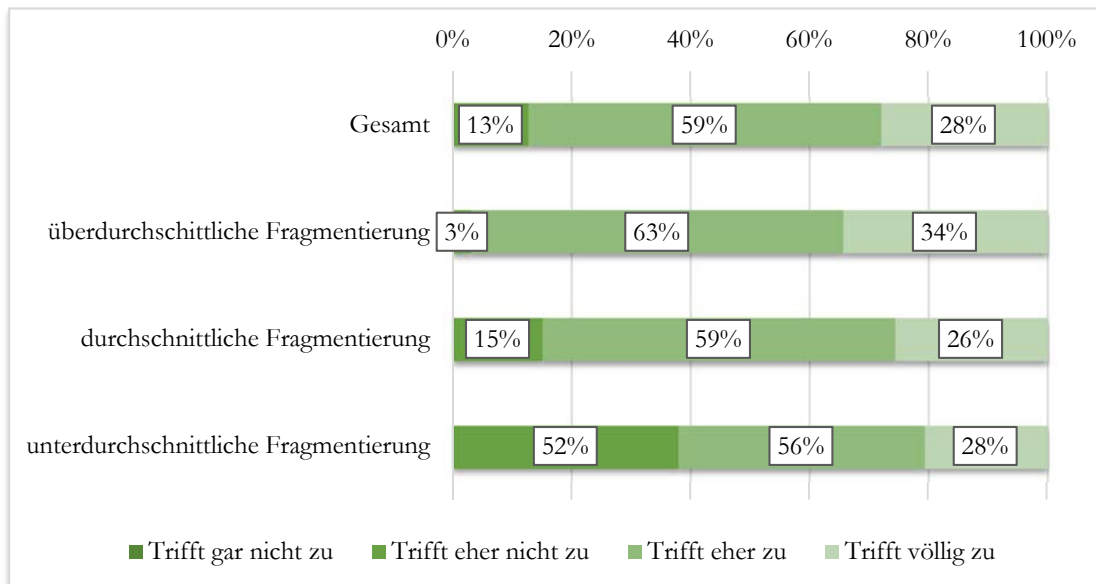
Abbildung 37: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose haben in aller Regel deutlich weniger Informationen



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder haben in aller Regel deutlich weniger Informationen“

Hierzu passt, dass ihre Anträge insb. in den großen Städten Nordrhein-Westfalens zumeist folgenlos bleiben, und nur ganz selten mehrheitsfähig sind. Dies konnte von 87,3% der Bürgermeister beobachtet werden. Besonders eklatant ist dies in den Kommune mit überdurchschnittlich hoher Fragmentierung (96,9 %; vgl. Abbildung 38).

Abbildung 38: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose finden keine Mehrheiten für ihre Anträge



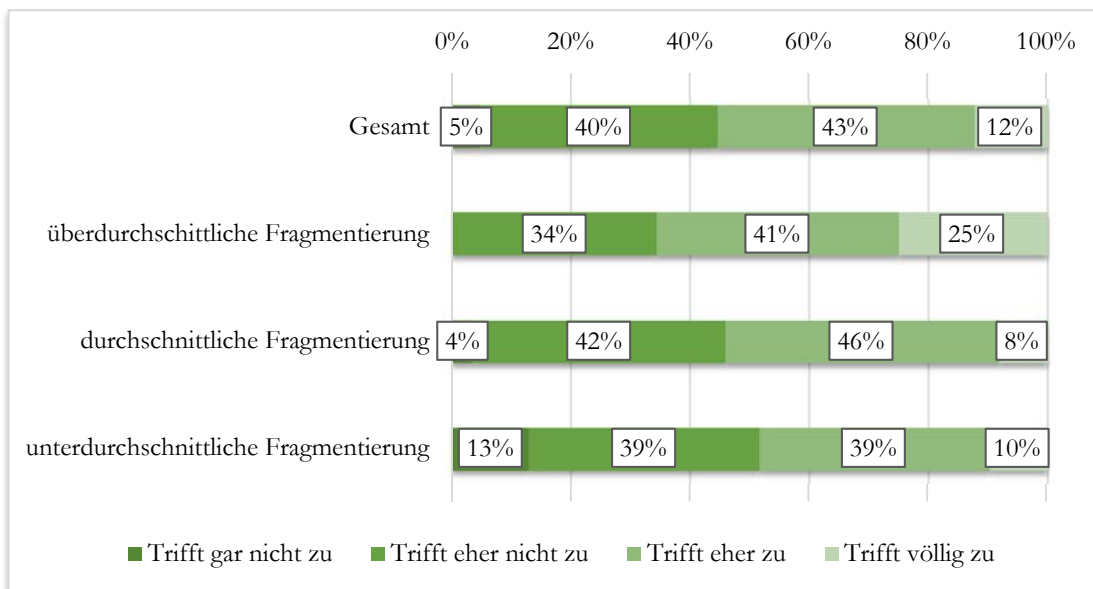
Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder finden keine Mehrheiten für ihre Anträge.“

Bereits 2009 gaben acht von zehn Bürgermeistern an, dass in aller Regel die Ratsanträge von Gruppierungen folgenlos bleiben. 2015 sagt dies fast jeder Bürgermeister der Mittel und Großstädte ab 50.000 Einwohner

(95,5%), während auch in kleineren Gemeinden die Zustimmung hierzu groß ist.

Zugleich erscheint dies als ein weiterer Erklärungsansatz für den geringeren Beitrag der Kleinstfraktionen und fraktionslosen Mitglieder zur Verbesserung der Entscheidungsfindung und -prozesse im Rat. Eine Mehrheit der (Ober)Bürgermeister von 55,4% kommt daher zu dem Fazit, dass die in ihren Räten vertretenen Kleinstfraktionen und fraktionslosen Mitglieder eher selten koalitionsfähig sind. Auch hier nimmt die Tendenz mit zunehmender Fragmentierung des Rats zu. Auffällig ist, dass in den Kommunen mit überdurchschnittlicher Fragmentierung 25,0% dem vollständig, weitere 40,6 zumindest eher zustimmen. Auch dies bekräftigt die Einschätzung, wonach in Fragen der Mehrheitsfindung Kleinstfraktionen und fraktionslose Mitglieder zumeist außen vor bleiben, und sich ihr Einfluss zumindest nicht erhöht (vgl. Abbildung 39).

Abbildung 39: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose sind kaum koalitionsfähig



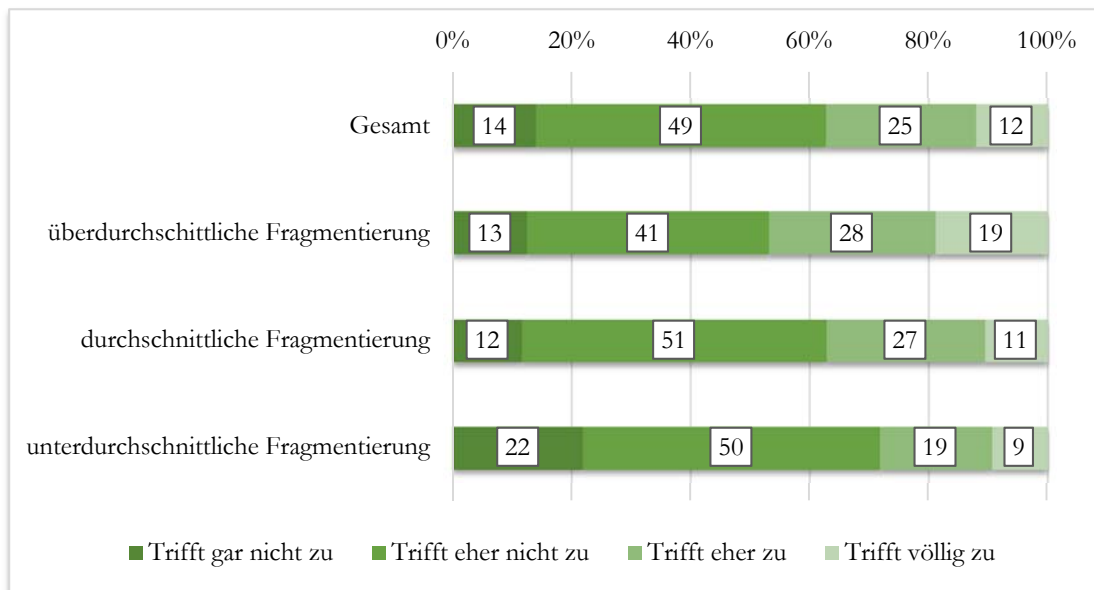
Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder sind kaum koalitionsfähig.“

Insgesamt ist damit ein nicht unerheblicher Teil der Kommunalvertretung – insb. für den Bürgermeister in wichtigen Entscheidungen – nur selten einzubinden. Hinsichtlich des kaum stattfindenden Einbezugs in Verhandlungen, ihrer geringeren Arbeitsteilung, des niedrigen Informationsniveaus und ihrer im Vergleich zu Fraktionen geringeren Professionalisierung dürften sie daher auch eher für Misstrauensvoten gegenüber Mehrheitspartei und Verwaltung zur Verfügung stehen, anstelle für positive, gestaltende Mehrheiten. In der Konsequenz könnte dies in Zeiten knapper Mehrheiten Blockadesituation eher noch befördern.

Vor dem Hintergrund des im vorangegangenen Abschnitt festgestellten hohen Beratungsbedarfs bei Tagesordnungspunkten lohnt ein näherer Blick auf die Verhaltensweisen der Kleinstfraktionen. Ein guter Indikator für den Einfluss auf die Sitzungszeit ist, wie stark sie die Festsetzungen der Geschäftsordnung hinsichtlich der Redezeit und Wortbeiträge ausreizen. Auch wenn dies insgesamt gesehen kein flächendeckendes Prob-

lem darstellt, lässt sich auch hier zwischen unterdurchschnittlich fragmentierten Kommunen einerseits und überdurchschnittlich stark fragmentierten Kommunen andererseits unterscheiden. In letzteren zeigt sich ein deutlich höhere Zustimmung zur Aussage und damit ein Mehr an Wortbeiträgen. 46,9% der Befragten stimmen dem teils bis völlig zu. In Kommunen mit überdurchschnittlich hoher Fragmentierung werden die Festsetzungen der Geschäftsordnung somit überdurchschnittlich stark ausgereizt (vgl. Abbildung 40).

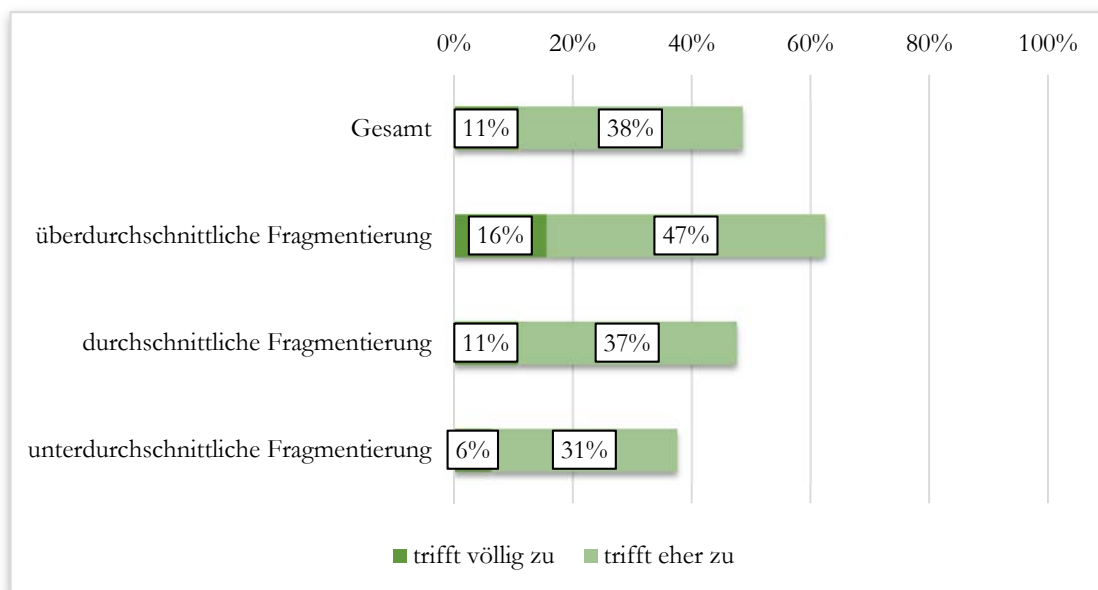
Abbildung 40: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder reizen die Festsetzungen der Geschäftsordnung (Redezeit/Wortmeldungen) unnötig aus



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder reizen die Festsetzungen der Geschäftsordnung (Redezeit/ Wortmeldungen) unnötig aus“

In diesem Zusammenhang interessiert zudem, ob Kleinstfraktion und fraktionslose Mitglieder des Rates in Ratssitzungen häufiger als alle anderen die Angelegenheiten der Ausschüsse und der Bezirksvertretungen im Rat thematisieren. Zum Teil haben sie eigentlich keine andere Wahl, da sie nicht in allen Ausschüssen oder Bezirksvertretungen vertreten sind. Andererseits wird die Ratssitzung auch in hohem Maße zur öffentlichkeitswirksamen Profilierung genutzt, beides verlängert die Sitzungszeit. Insgesamt 48,6% der Bürgermeister stimmen dieser Aussage (eher) zu. In unterdurchschnittlich fragmentierten Kommunen sind es nur 37,6%, in den überdurchschnittlich stark fragmentierten Kommunen hingegen 62,5%, also nahezu doppelt so viele (vgl. Abbildung 41).

Abbildung 41: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslose Mitglieder thematisieren in Ratssitzungen häufiger Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen

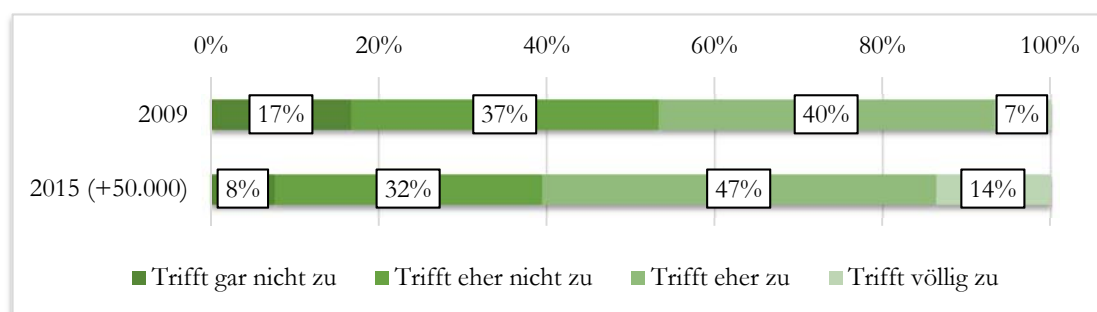


* nicht extra ausgewiesene Kategorien: "trifft eher nicht zu" und "trifft gar nicht zu"

Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder thematisieren in Ratssitzungen häufiger Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen.“

Auch dieses Verhalten der Fraktionslosen hat im Vergleich zu 2009 in den Mittel- und Großstädten deutlich zugenommen. 2015 stimmten 61% der Bürgermeister der Aussage (eher) zu, 2009 waren dies noch 47%.

Abbildung 42: Thematisierung von Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen im Rat im Zeitvergleich



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: s.o. (2015); „Die Gruppierungen thematisieren in den Ratssitzungen Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen.“ (2009)

3.4 Bewertung der Sperrklausel durch die Bürgermeister

Fragt man Bürgermeister vor dem Hintergrund der laufenden Beratungen im Landtag nach ihrer Meinung zur Wiedereinführung der Sperrklausel, ist das Bild eindeutig. 91% der Befragten befürworten über die Parteigrenzen hinweg die Wiedereinführung. Etwas niedriger liegt die Zustimmungsrates bei den parteilosen Bürgermeistern. Nur die Bürgermeister der sonstigen Parteien sehen das etwas anderes, wenn auch bei einer niedrigen Fallzahl.

**Bürgermeister befürworten
einhellig die Wiedereinführung
der Sperrklausel**

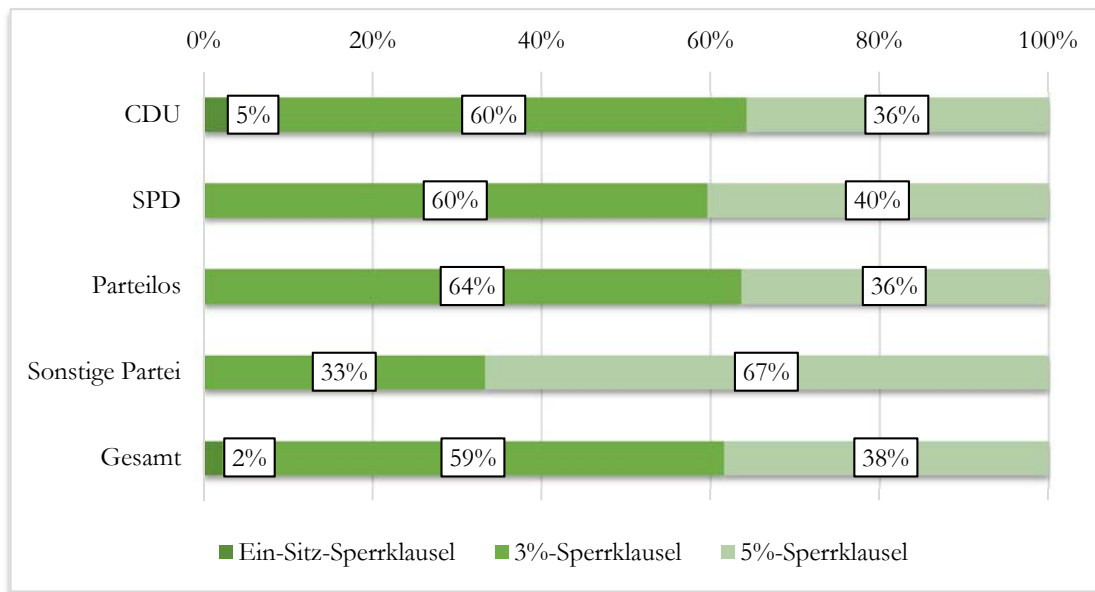
Abbildung 43: Befürwortung der Wiedereinführung der Sperrklausel nach Parteien



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „Aktuell beginnen auf Landesebene die Beratungen um die Wiedereinführung der kommunalen Sperrklausel. Wie sehen Sie das, soll bei Ratswahlen eine Sperrklausel eingeführt werden?“

Bei überdurchschnittlicher Fragmentierung befürworten sogar alle befragten Bürgermeister eine Wiedereinführung (ohne Abbildung). In der Vergangenheit wurden unterschiedliche Varianten von Sperrklauseln praktiziert bzw. im Gesetzgebungsverfahren diskutiert.

Abbildung 44: Formen von Sperrklauseln aus Sicht der Bürgermeister nach Parteien



Quelle: Bürgermeisterbefragung 2015; Fragewortlaut: „In welcher Form?“ (wenn zuvor die Frage bejaht wurde)

Gefragt nach ihrer Präferenz für eine bestimmte Form der Sperrklausel befürwortete eine deutliche Mehrheit der Bürgermeister die auch zurzeit im Landtag diskutierte 3%-Sperrklausel, aber knapp 40% können sich auch eine höhere Hürde in Form der bis 1999 geltenden 5%-Sperrklausel vorstellen.

3.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend wünschen sich die Bürgermeister dauerhaft Stabilität und Verlässlichkeit der Mehrheitsbildung im Rat, jedoch verfügt die Mehrheit der Bürgermeister nicht über eine eigene Ratsmehrheit. Formalisierte, schriftlich fixierte Bündnisse sind zunehmend die Ausnahme, flexible, prekäre Mehrheiten die Regel. Insgesamt gesehen steigt schon bei durchschnittlicher Fragmentierung der Aufwand für die Ratsarbeit, nicht nur Prozesse der Mehrheitsfindung sind aufwändiger und auch konfliktreicher, sondern auch die Dauer der Ratssitzung steigt vor allem aufgrund von Beratungen zu Tagesordnungen und Anträgen. Daran sind in fragmentierten Räten die Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslosen Mitglieder nicht ganz unbeteiligt. Häufiger scheitert bei überdurchschnittlicher Fragmentierung der Versuch der Mehrheitsfindung als bei unterdurchschnittlicher Fragmentierung, auch wenn Blockadesituationen aufgrund abweichender politischer Mehrheiten im Rat eher die Ausnahme sind.

Nicht koalitionsfähig, nicht mehrheitsfähig, aber inhaltlich überfordert: Insgesamt gesehen ist ein nicht kleiner Teil der Kommunalvertretung – insb. für den Bürgermeister in wichtigen Entscheidungen – nur selten einzubinden. Hinsichtlich des geringen Einbezugs in Verhandlungen, ihrer geringeren Arbeitsteilung, des niedrigen Informationsniveaus und

ihrer im Vergleich zu Fraktionen geringeren Professionalisierung dürften Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder daher auch eher für Misstrauensvoten gegenüber Mehrheitspartei und Verwaltung zur Verfügung stehen, anstelle für positiv gestaltende Mehrheiten. In der Konsequenz könnte dies in Zeiten knapper Mehrheiten Blockadesituation befördern. Der inhaltliche Output der Ratsarbeit wird durch ihre Mitwirkung aber relativ wenig beeinflusst.

4 Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen Sperrklausel auf die Kreise

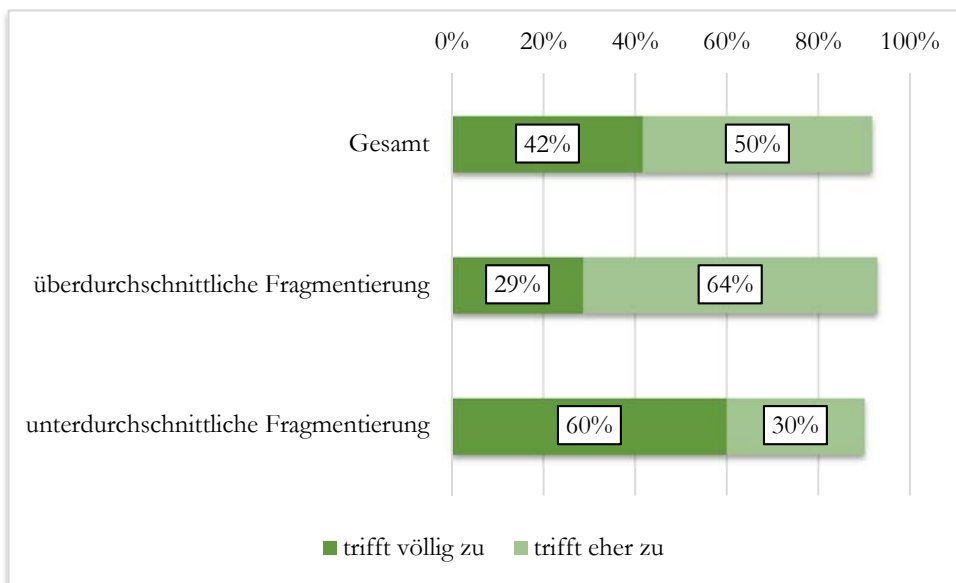
Analog zu den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens rücken nachfolgend die Kreise in den Mittelpunkt der Analyse. Hinsichtlich Anzahl der Parteien, Fragmentierungs- und Konzentrationsgrad weisen Kreise wie oben gezeigt Werte ähnlich der mittelgroßen Städte und Gemeinden auf. Auch ist die Zunahme der Fragmentierung im Zeitverlauf nicht so stark ausgeprägt wie in den Großstädten. Dies lässt erwarten, dass (a) der Einfluss der Fragmentierung auf die Beratungs- und Entscheidungsmuster weniger prägnant ausfällt, als bspw. in den hochfragmentierten, einwohnerstarken Städten Nordrhein-Westfalens, und (b) konkurrenzdemokratische Muster weniger stark zu Tage treten.

Zu beachten ist, dass hinsichtlich der geringeren Fallzahl auf Kreisebene die Ergebnisse nicht überbewertet werden dürfen. Auch kann die Analyse nach Fragmentierungsgrad hinsichtlich der geringen Varianz nur eingeschränkt bzw. bei sichtlichen Einflüssen erfolgen.

4.1 Verhältnis Landrat und Kreistag

Das Verhältnis der Landräte zu den Kreistagen ist bei wichtigen Entscheidungen eher von konstruktiver Natur. Insg. 90% aller Landräte streben insb. bei Entscheidungen von zentralem Interesse für die Stadt eine breitere Zustimmung an (vgl. Abbildung 45). Mit höherer Fragmentierung sinkt allerdings signifikant der Anteil derer, die dem uneingeschränkt zustimmen würden (28,6%). Die Einschätzungen sind hier insgesamt eher verhaltener zu bewerten.

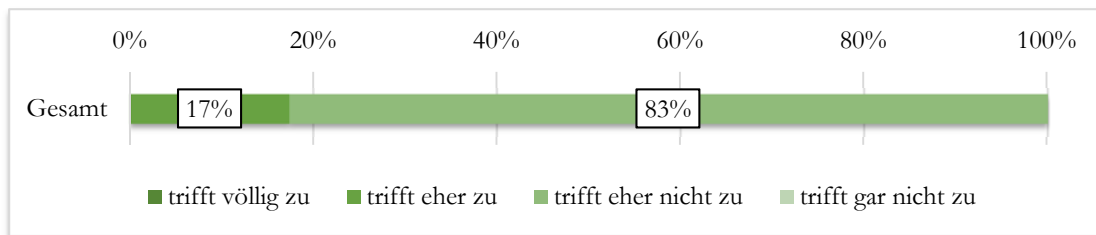
Abbildung 45: Bei Entscheidungen von zentralem Interesse wird eine breite Zustimmung angestrebt



* nicht extra ausgewiesene Kategorien: "trifft eher nicht zu" und „trifft gar nicht zu“.
Quelle: Landrätebefragung 2015, Fragewortlaut: „Bei Entscheidungen von zentralem Interesse für meinen Kreis wird eine breite Zustimmung angestrebt.“

Der Beratungsprozess erweist sich im Vergleich zu den Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens tendenziell konfliktärmer. Nur 17,4% der Landräte sehen dies geringfügig anders (vgl. Abbildung 46). In der Betrachtung nach Fragmentierung können keine Abweichungen in den Einschätzungen beobachtet werden, in beiden Kategorien ist der Anteil in etwa gleich verteilt (nicht dargestellt).

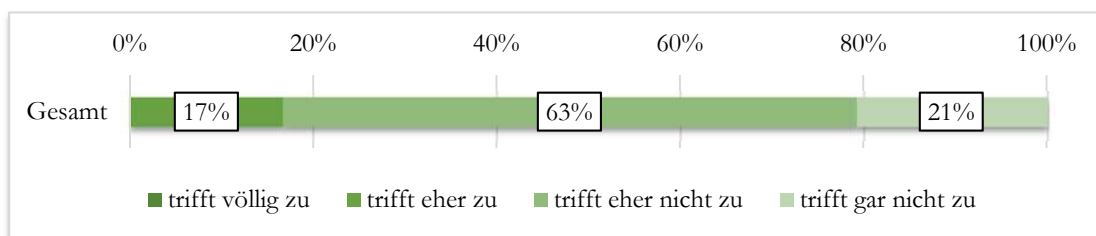
Abbildung 46: Konflikte bei Beratungen im Kreistag und in den Ausschüssen



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Die Beratungen im Kreistag und in den Ausschüssen sind in aller Regel konfliktbehaftet“

Im Einklang mit den Beratungs- und Entscheidungsmustern mangelt es nicht an dem Willen zum Einvernehmen. Insg. 83,3% der Landräte beobachten eine generelle Bereitschaft, zumindest in Sachfragen Konsens erzielen zu wollen; die Mehrheit davon allerdings nur tendenziell (62,5%; vgl. Abbildung 47). Auch hier können keine Abweichungen in der Analyse nach Fragmentierung beobachtet werden.

Abbildung 47: Selbst in Sachfragen mangelt es an der Bereitschaft, Konsens zu erzielen



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Selbst in Sachfragen mangelt es an der Bereitschaft, Konsens zu erzielen.“

Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Landrat und Kreistag und der Beratungs- und Entscheidungsmuster im Allgemeinen kann damit insgesamt ein eher konstruktives Verhältnis beobachtet werden. Die Einschätzungen fallen mit steigender Fragmentierung etwas verhaltener aus. Die Analyse nach Fragmentierungsgrad zeigt ansonsten allerdings keine nennenswerten Auffälligkeiten.

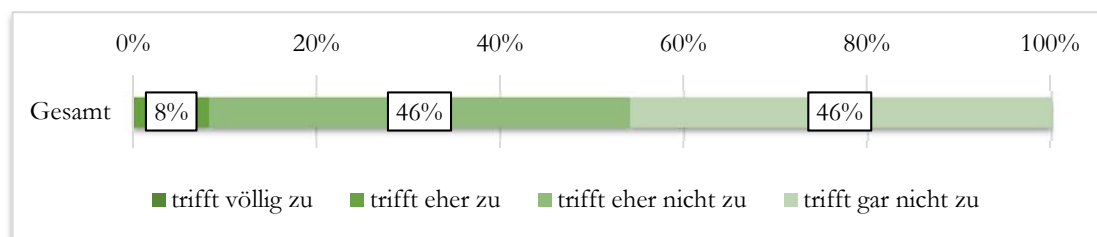
4.2 Mehrheitsbildung und Arbeitsweise

In einem Fünftel der Kreise ist aktuell keine eindeutige Mehrheit zu beobachten (20,8%). Weitere zwei Fünftel beinhalten eine Zusammenarbeit mehrerer Fraktionen (37,5%) bzw. in seltenen Fällen eine Zusammenarbeit mit Beteiligung von Fraktionslosen ohne schriftliche Vereinbarung (4,2%). Eine absolute Mehrheit einer einzigen Fraktion kann in

20,8% der Fälle beobachtet werden, und in nur 16,7% eine Zusammenarbeit mit Koalitionsvereinbarung. Insgesamt überwiegen also auch in den Kreisen Mehrheitsverhältnisse, die nicht schriftlich fixiert sind und damit tendenziell brüchiger erscheinen, oder sich direkt durch stetig wechselnde Mehrheiten auszeichnen (vgl. Abb. 49).

Trotz des hohen Anteils nicht formalisierter Mehrheiten hält eine deutliche Mehrheit der Landräte von 91,6% eine dauerhafte Mehrheit für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe für unumgänglich. Nur eine Minderzahl von 8,3% sieht das anders, vorzugsweise in den Kreistagen mit geringerer Fragmentierung (vgl. Abbildung 48).

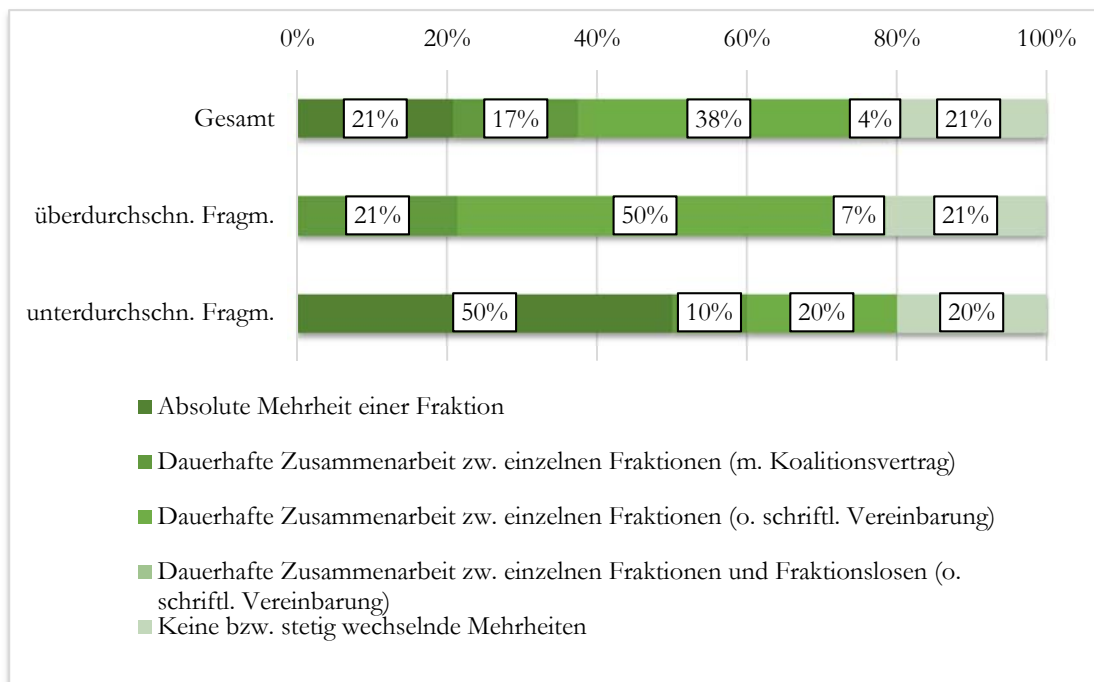
Abbildung 48: Dauerhafte Kreistagsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe



Quelle: Landrätebefragung 2015, Fragewortlaut: „Dauerhafte Kreistagsmehrheiten sind für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe unwichtig“

In der Analyse der Mehrheitsverhältnisse nach Fragmentierungsgrad wird deutlich, dass insbesondere der Anteil der absoluten Mehrheiten rapide mit dem Fragmentierungsgrad abnimmt. Zugleich steigt der Anteil der dauerhaften Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen, davon allerdings mehrheitlich nicht schriftlich fixiert (50%) und somit tendenziell labiler. Keinen Unterschied gibt es – entgegen der Erwartungen und Erfahrungen in den Städten und Gemeinden – beim Anteil stetig wechselnder Mehrheiten bei höherer Fragmentierung. Der Anteil der Koalitionsverträge verdoppelt sich zwar (21,4%), doch wird dem Bedürfnis nach verlässlichen, vor allem aber dauerhaften Mehrheiten zur Funktionsfähigkeit nur in Teilen genüge getragen.

Abbildung 49: Mehrheitsverhältnisse nach Fragmentierung



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Kreistag in der aktuellen Ratsperiode aus?“

In Fragen der Machtposition des Landrates interessiert, ob er sich trotz aller Vielfalt der Mehrheitsverhältnisse auf eine eigene Mehrheit stützen kann, sei es in Form einer absoluten Mehrheit der eigenen Partei oder durch Zusammenarbeit mehrerer Fraktionen unter Beteiligung der eigenen Partei. Erwartet wird, dass mit höherer Fragmentierung eigene Mehrheiten seltener werden, was natürlich die Mehrheitsfindung nachhaltig beeinflussen kann.

Insgesamt kann sich der Landrat in 75% der Fälle auf eine eigene Mehrheit stützen, in einem Viertel der Fälle allerdings nicht. Der Anteil eigener Mehrheiten ist damit allgemein höher als in den Städten und Gemeinden (Städte: 41,2%), schwindet aber auch hier leicht mit steigender Fragmentierung. In nur einem Fall (4,2%) ist der Landrat parteilos (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15: Landräte mit eigener Mehrheit im Kreistag

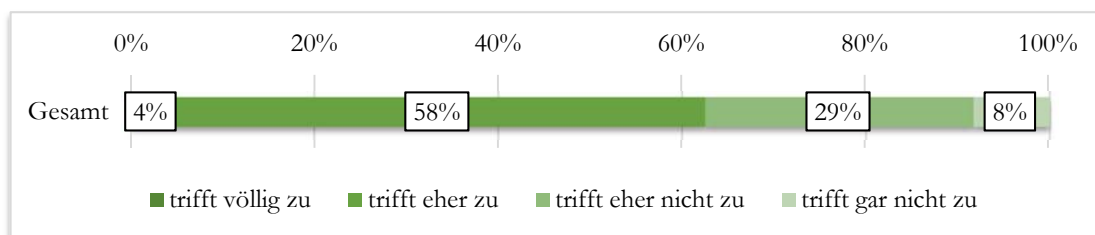
	Ja	Nein	Parteilos	Anzahl
unterdurchschnittliche Fragmentierung (<3,3)	9 (90,0%)	1 (10,0%)	0 (0%)	10
überdurchschnittliche Fragmentierung (>3,3)	9 (64,3%)	4 (28,6%)	1 (7,1%)	14
Gesamt	18 (75,0%)	5 (20,8%)	1 (4,2%)	24

Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Verfügt Ihre Partei über eine Mehrheit im Kreistag (absolute Mehrheit oder Mehrheit durch Zusammenarbeit)?“

Neben der Tatsache, dass sich der Landrat überwiegend doch auf eine eigene Mehrheit stützen kann, interessiert, inwieweit Fraktionen als Ventscheider dienen, und auf diesem Wege die Entscheidungsfindung verkürzen, bzw. verlagern. Eine Mehrheit von immerhin 62,5% der

Landräte beobachten, dass die Beratungen im Kreistag nur noch Formsache seien und wichtige Entscheidungen bereits in den Fraktionen getroffen werden. Das heißt, wer in diesen Fällen nicht in den Prozess eingebunden ist, verliert selbstverständlich Einflussmöglichkeiten. Die von anderen Akteuren angestoßenen Beratungen dienen hier eher der öffentlichkeitswirksamen Darstellung der Position, als dass sie tatsächlich die Entscheidungsfindung noch beeinflussen können.

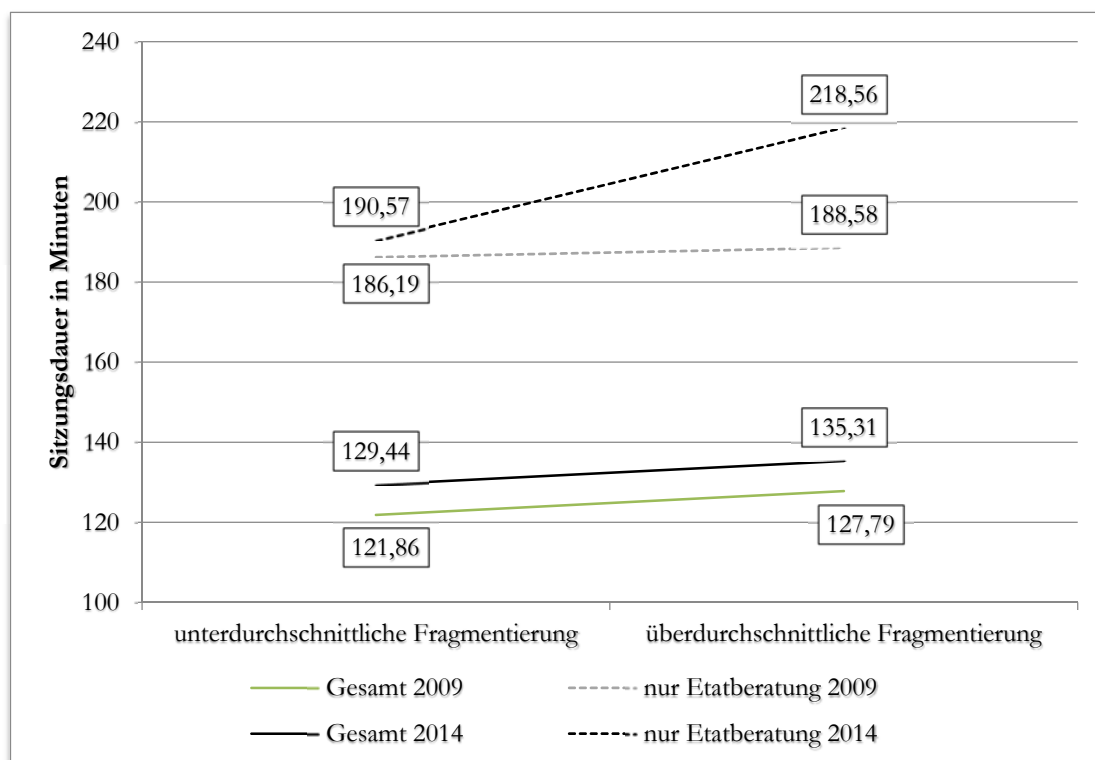
Abbildung 50: Beratungen im Kreistag und in den Ausschüssen Formsache



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Die Beratung im Kreistag und in den Ausschüssen nur noch Formsache. Vorentscheidungen werden bereits in den Fraktionen getroffen“

Hinsichtlich des zeitlichen Aufwandes der Kreistagsmitglieder zeigen die Ergebnisse der Studie einen gewissen Einfluss des Fragmentierungsgrades. Einbezogen wurden auch hier alle bis dato abgehaltenen Kreistagsitzungen der laufenden und vergangenen Kreistagsperiode.

Abbildung 51: Durchschnittliche Dauer der Kreistagsitzungen (in Minuten)



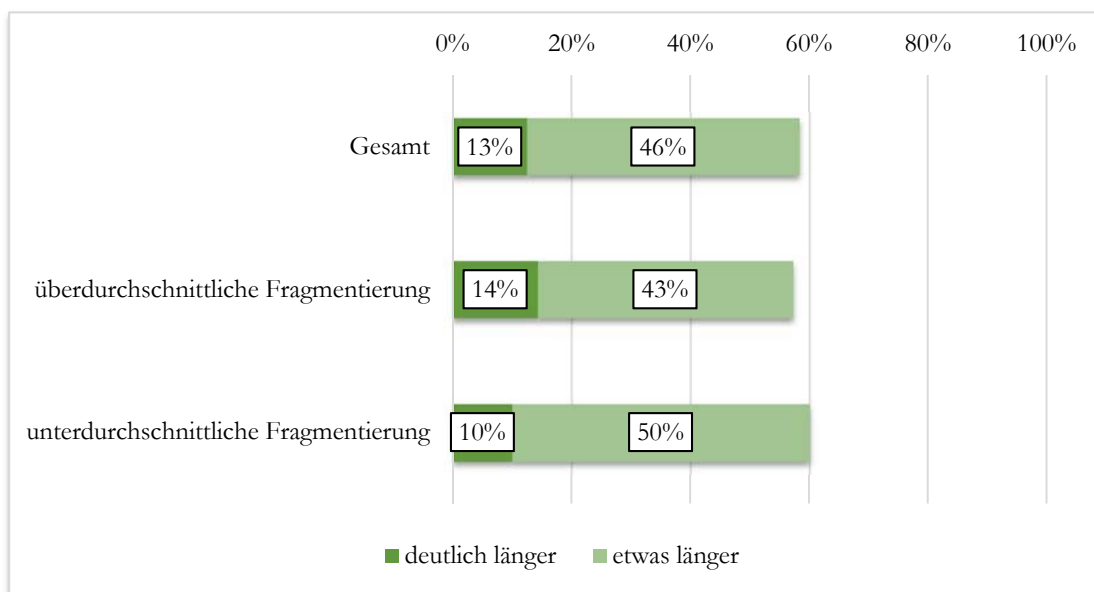
Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von Recherchen in den kommunalen Kreistagsinformationssystemen

In der Zusammenschau aller Ergebnisse beläuft sich die durchschnittliche Sitzungszeit des Kreistages in 2014 auf 133 Minuten, und zeigt (a) eine nur geringe Veränderung zu 2009 (2009: 125 Minuten, nicht dargestellt) und ist (b) insg. geringer als auf Ebene der Städte und Gemeinden (Städte: 148,4 Minuten).

Etatberatungen dauern insgesamt aktuell durchschnittlich knapp dreieinhalb Stunden (206,3 Minuten), und sind damit durchschnittlich 10 Minuten länger als auf Ebene der Städte und Gemeinden. Auch hier muss nach Fragmentierungsgrad unterschieden werden: In den Kreisen mit unterdurchschnittlicher Fragmentierung beträgt der Zeitaufwand bei Etatberatungen aktuell knapp drei Stunden (190,6 Minuten), in den Kreisen mit überdurchschnittlich hoher Fragmentierung hingegen mehr als dreieinhalb Stunden (218,6 Minuten), was insgesamt einem Mehraufwand zu den übrigen Sitzungen des Kreistages desselben Kreises von durchschnittlich mehr als 80 Minuten entspricht.

Die Landräte bestätigen in unserer Befragung die eigens recherchierten Daten. Insgesamt 57,8% konstatieren eine im Vergleich zur letzten Kreistagsperiode längere Sitzungszeit (nicht dargestellt). Entsprechend der Fragmentierung sind keine Auffälligkeiten in Fragen der Einschätzung zu beobachten. Nur geringfügig mehr Landräte aus den Kreisen mit überdurchschnittlicher Fragmentierung sehen eine deutlichere Zunahme (14,3%; vgl. Abbildung 52).

Abbildung 52: Veränderung der Sitzungszeit



* nicht extra ausgewiesene Kategorien: „gar nicht“, „etwas kürzer“ und „deutlich kürzer“
 Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Hat sich gemessen an den bisherigen Kreistagsitzungen seit der Kommunalwahl 2014 die durchschnittliche Sitzungsdauer im Vergleich zur letzten Ratsperiode verändert?“

Insgesamt ist der Zeit- und Arbeitsaufwand für die ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder, aber auch für die Landräte oder anwesende Verwaltungsmitarbeiter in den Kreisen mit höherer Fragmentierung, leicht höher als im Durchschnitt aller Kreise, und zumindest bei Etatberatungen höher als auf Ebene der Städte und Gemeinden. Anzumerken ist aller-

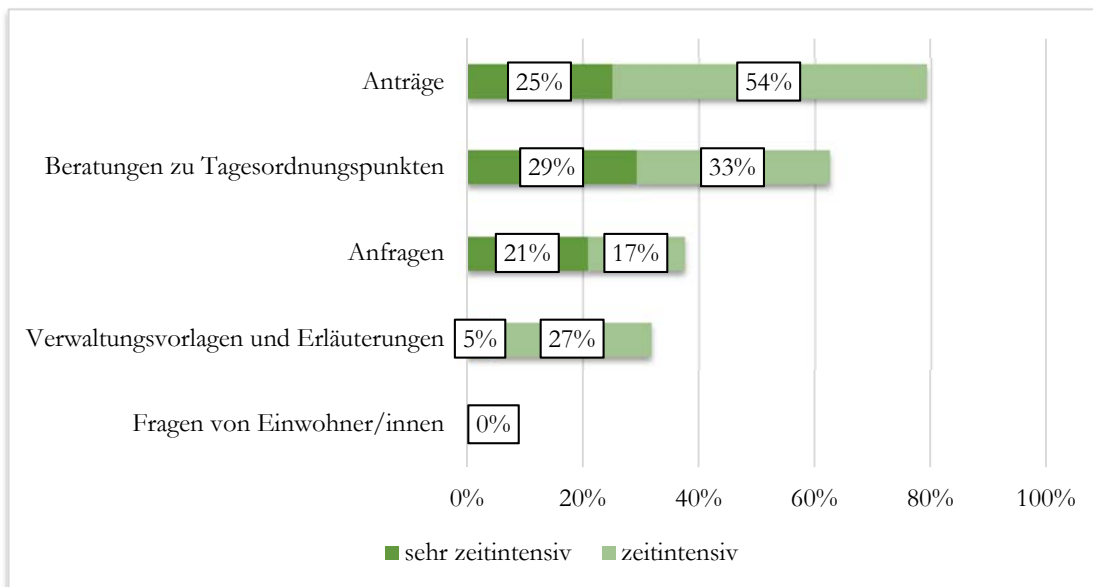
dings, dass der Einfluss der Fragmentierung auf die Sitzungszeit im Vergleich deutlich geringer ausfällt.

Hinsichtlich der Einflussfaktoren auf die Sitzungszeit der Kreistage fragten wir nach der Intensität und Veränderungen der Anwendung der üblichen Mitwirkungs- und Kontrollrechte: Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes, Anfragen sowie Anträge auf Einsicht in die Akten der Kreisverwaltung. Ebenfalls interessierte, wie zeitintensiv Beratungen zu Tagesordnungspunkten und Erläuterungen zu Verwaltungsvorlagen sind. All dies sind wichtige Indikatoren, um eine Zunahme der Arbeitsbelastung der Kreistagsmitglieder, auch differenziert nach Fragmentierungsgrad, offen zu legen.

Laut Einschätzung der Landräte lässt sich, gefragt nach den genannten Einflussfaktoren, eine eindeutige Hierarchie erkennen, die in gewissen Teilen allerdings von den Städten und Gemeinden abweicht. So erweisen sich hier insb. die Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes als besonders zeitintensiv. In 79,2% der Fälle beeinflussen sie die Sitzungszeit und damit die Arbeitsbelastung mehr als alles andere. Die Beratungen zu Tagesordnungspunkten werden in 62,5% der Fälle als zeitintensiv erachtet, gefolgt von Anfragen und den Erläuterungen zu den Verwaltungsvorlagen. Fragen von Einwohner/innen spielen auf Ebene der Kreise in Zeitfragen hingegen keine Rolle (vgl. Abbildung 53).

Anträge und Beratungen zur Tagesordnung erhöhen Zeitaufwand

Abbildung 53: Beeinflussung der Sitzungszeit

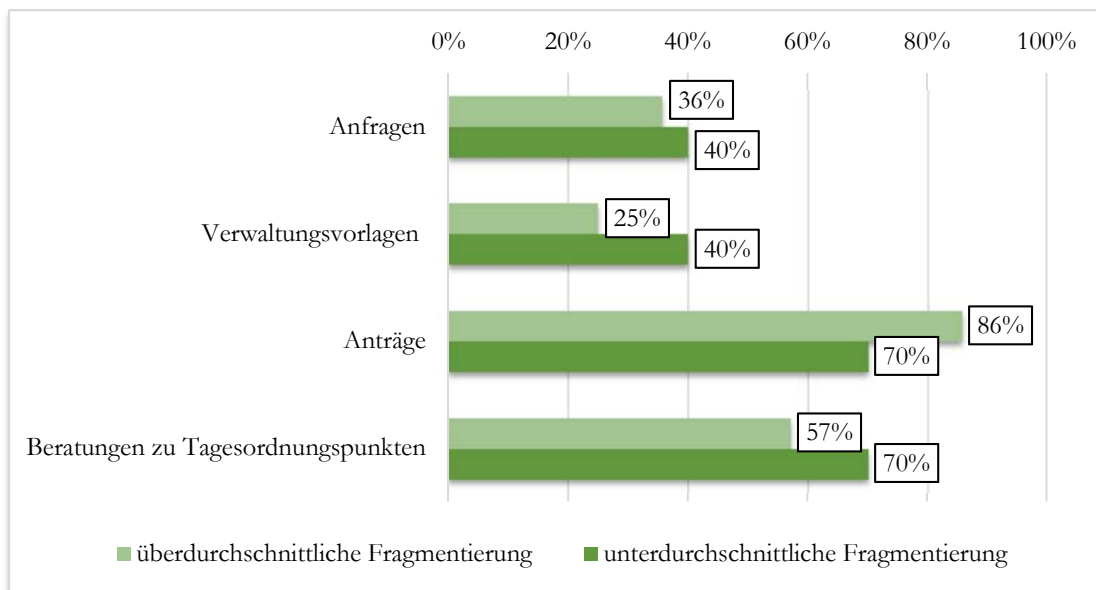


* nicht extra ausgewiesene Kategorien: „wenig zeitintensiv“ und „nicht zeitintensiv“
 Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Wodurch wird die Sitzungszeit des Kreistages besonders beeinflusst?“

Hinsichtlich der Differenzierung nach überdurchschnittlicher Fragmentierung einerseits und unterdurchschnittlicher Fragmentierung andererseits zeigen sich allerdings Unterschiede in der Bewertung. Spielen Beratungen zu Tagesordnungspunkten in den Kreisen mit unterdurchschnittlicher Fragmentierung eine größere Rolle, sind es in den Kreisen mit überdurchschnittlicher Fragmentierung die Anträge. Verwaltungsvorlagen und Anfragen werden vor allem von den überdurchschnittlich frag-

mentierten Kreisen zumindest in Fragen des Zeitaufwandes als tendenziell nachrangig erachtet (vgl. Abbildung 54).

Abbildung 54: Beeinflussung der Sitzungszeit nach Fragmentierung



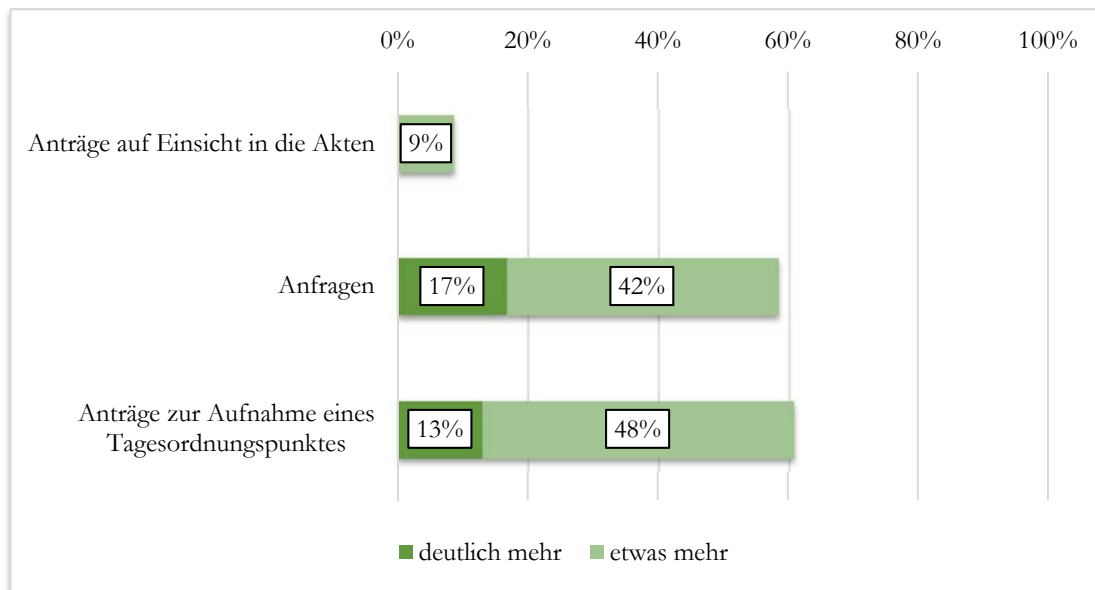
* zusammengefasste Kategorien: „zeitintensiv“ und „sehr zeitintensiv“

Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Wodurch wird die Sitzungsdauer des Kreistages besonders beeinflusst?“

Neben den Einflussfaktoren auf die Sitzungszeit muss die Häufigkeit der Anwendung von Mitwirkungs- und Kontrollrechten als weiterer Indikator für die Zunahme der Arbeitsbelastung in die Analyse aufgenommen werden. Vor dem Hintergrund der steigenden Fragmentierung interessieren vor allem die Veränderungen zur letzten Kreistagsperiode.

Insgesamt 60,8% der Landräte konstatieren aktuell eine teils deutlich höhere Anzahl der Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes im Vergleich zur letzten Kreistagsperiode. In 58,4% der Fälle wird dies auch für die Anfragen festgestellt. Das Akteneinsichtsrecht hingegen verbleibt auch hier als eine Randerscheinung. Nur geringe 8,7% der Landräte sehen eine leichte Zunahme dessen (vgl. Abbildung 55).

Abbildung 55: Verstärkung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Vergleich zur letzten Kreistagsperiode



* nicht extra ausgewiesene Kategorien: "etwas weniger", "deutlich weniger" und „kann ich nicht beurteilen“

Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Hat sich gemessen an den bisherigen Ratssitzungen seit der Kommunalwahl 2014 die Anzahl nachstehender Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Vergleich zur letzten Ratsperiode verändert?“

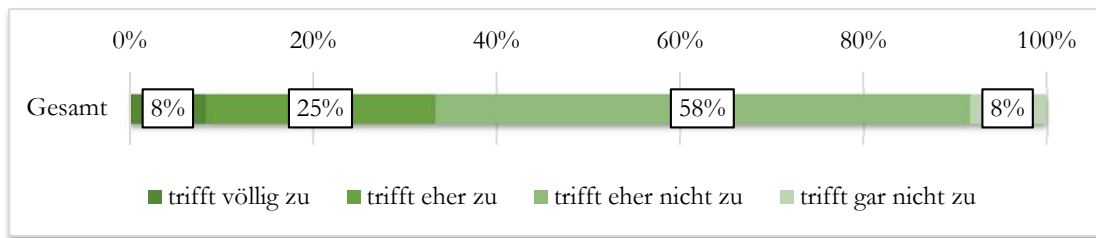
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die steigende Zahl an Parteien und Wählervereinigungen, und somit die steigende Fragmentierung auf Ebene der Kreise, Einfluss auf die Arbeitsweise der Kommunalvertretung nimmt. In beiden Dimensionen – Zeitdimension und Aktivität – ist eine teils deutliche Zunahme zu verzeichnen. Das Einflussniveau orientiert sich dabei insgesamt eher an mittelgroßen, durchschnittlich fragmentierten Städten.

4.3 Verhalten von Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und Fraktionslosen

Vor dem Hintergrund der nachgezeichneten Mehrheitsverhältnisse wird hier die Frage beantwortet, inwieweit sich die Kleinstfraktionen und fraktionslosen Mitglieder in die kommunalen Beratungs- und Entscheidungsprozesse einbringen (können), bzw. eingebunden werden.

Auch auf Ebene der Kreise sind durchaus Tendenzen zu beobachten, dass Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder Themenfelder besetzen, die von etablierten Parteien nicht mehr berücksichtigt werden. Kann ein Drittel der Landräte dem (eher) zustimmen, lehnen zwei Drittel (66,6%) diese Aussage jedoch in Teilen ab (Abbildung 56).

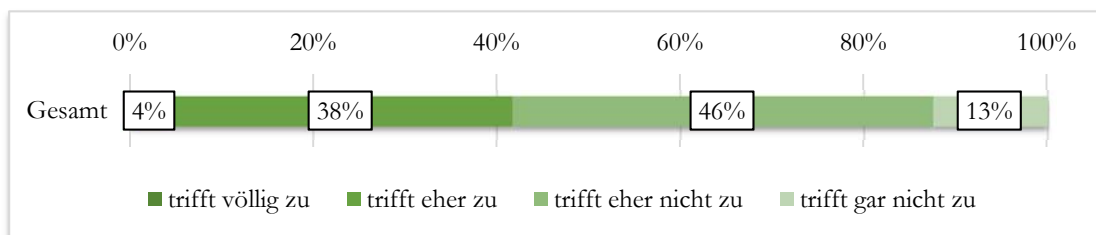
Abbildung 56: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder besetzen Themenfelder, die von etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder besetzen Themenfelder, die von den etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden.“

In der Bewertung des Informationsniveaus der Akteure sind sich die Landräte uneins. Zwar attestiert ihnen eine Mehrheit der Landräte von 58,3% tendenziell kein geringeres Informationsniveau als anderen, doch 41,7% sehen dies tendenziell anders (vgl. Abbildung 57).

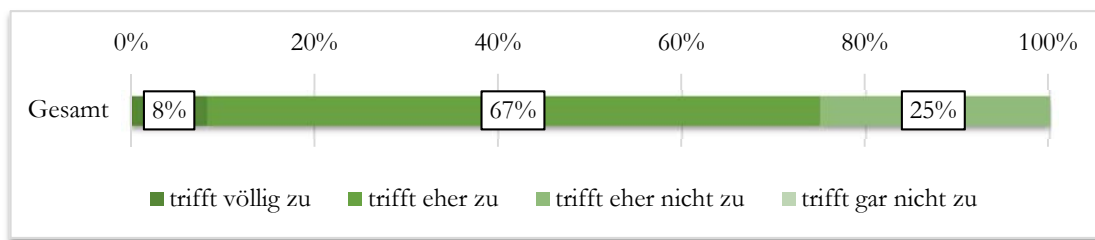
Abbildung 57: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder haben in aller Regel deutlich weniger Informationen



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder haben in aller Regel deutlich weniger Informationen.“

Leicht widersprüchlich erscheint daher, dass insg. eine deutliche Mehrheit von 75% der Landräte bei Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslosen Mitgliedern häufiger eine inhaltliche Überforderung aufgrund der fehlenden Arbeitsteilung beobachten (vgl. Abbildung 58). Doch muss das tendenziell eher gute Informationsniveau nicht automatisch mit der Bewältigung aller Anforderungen einhergehen. Zwar mögen sie teils ähnlich informiert sein, doch können sie aufgrund der (naturgemäß) fehlenden personellen Ressourcen kaum das inhaltliche Spektrum abstecken, wie es bspw. Fraktionen mit teils deutlich höherer Mandatszahl können.

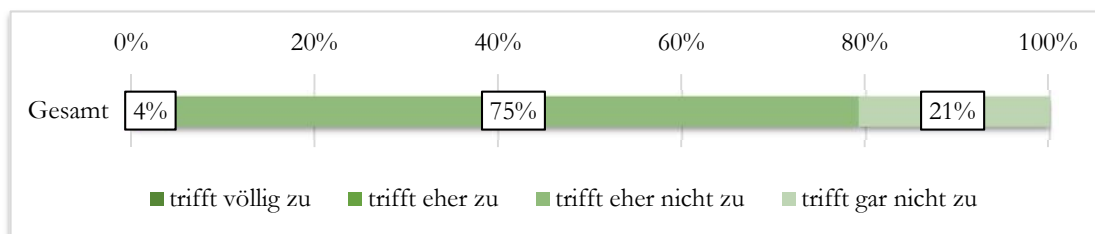
Abbildung 58: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und Fraktionslose sind aufgrund der fehlenden Arbeitsteilung inhaltlich häufig überfordert.



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder sind aufgrund der fehlenden Arbeitsteilung inhaltlich häufig überfordert.“

Der tendenziell eher positive Eindruck spiegelt sich nicht in der Mitwirkung an kommunalpolitischen Prozessen wider. Keiner der befragten Landräte sieht durch Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen oder fraktionslose Mitglieder bspw. den Kontakt zu Interessengruppen (Bürgern/Bürgerinitiativen/ Vereinen, etc.) gefördert (vgl. Anhang). Nur eine deutliche Minderheit von 4,2% hat überhaupt den Eindruck, dass durch Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder die Entscheidungsfindung im Kreistag über wichtige Impulse angereichert wird und sie die Kreistagsarbeit positiv beeinflussen (vgl. Abbildung 59).

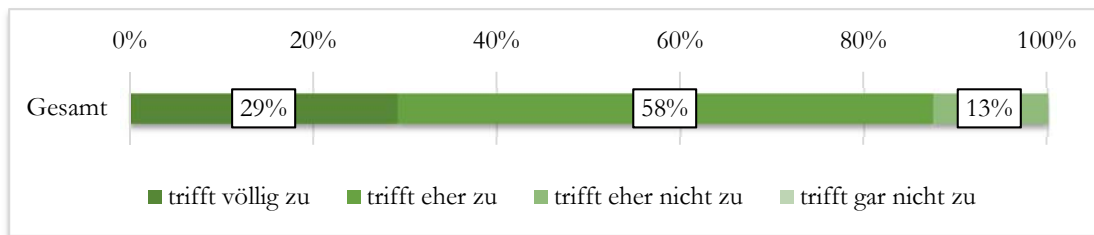
Abbildung 59: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder geben durch ihre Mitwirkung an der Entscheidungsfindung wichtige Impulse



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder geben durch ihre Mitwirkung an der Entscheidungsfindung wichtige Impulse.“

Hierzu passt, dass die von ihnen gestellten Anträge nur sehr selten mehrheitsfähig sind. Dies konnte eine deutliche Mehrheit von insg. 87,5% der Landräte beobachtet werden, wobei es keinen Unterschied macht, wie stark ein Kreis fragmentiert ist (vgl. Abbildung 60).

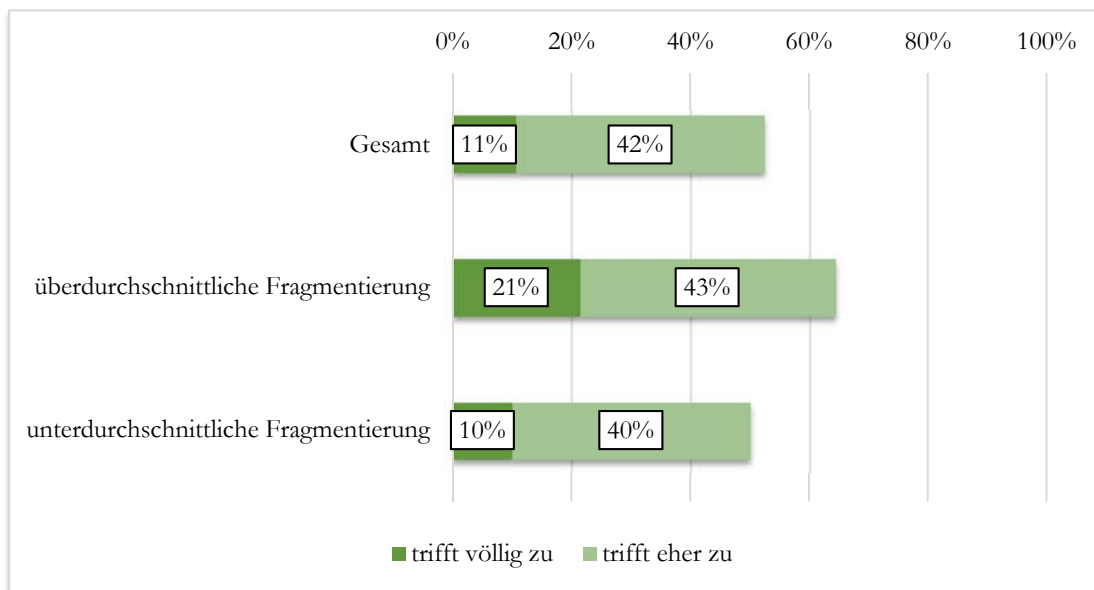
Abbildung 60: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder finden keine Mehrheiten für ihre Anträge



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder finden keine Mehrheiten für ihre Anträge.“

Zudem scheitert partiell die Einbindung der Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslosen Mitglieder in Koalitionen und Mehrheiten. Eine Mehrheit der Landräte von 58,4% kommt zu dem Fazit, dass die in ihren Kreistagen vertretenen Kleinstfraktionen und fraktionslosen Mitglieder eher selten koalitionsfähig sind, und somit natürlich auch nicht zur Verbesserung der Entscheidungsfindung und -prozesse beitragen. Mit zunehmender Fragmentierung wird dieser Eindruck nochmals bekräftigt (vgl. Abbildung 61).

Abbildung 61: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder sind kaum koalitionsfähig



* nicht extra ausgewiesene Kategorien: "trifft eher nicht zu" und "trifft gar nicht zu".

Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder sind kaum koalitionsfähig.“

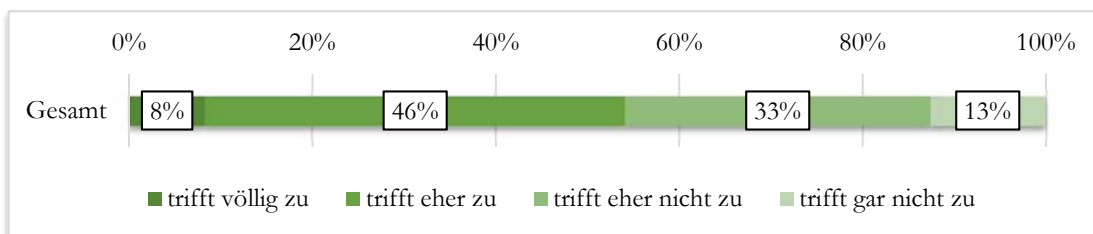
Insgesamt ist damit in den Kreisen ein nicht unerheblicher Teil der Kommunalvertretung – die Kleinstfraktionen und fraktionslosen Mitglieder – für den Landrat und die um die Mehrheit konkurrierenden Fraktionen in wichtigen Entscheidungen eher selten einzubinden. Hinsichtlich des geringen Einbezugs in Verhandlungen, ihrer (naturgemäß) geringeren personellen Ressourcen und einem teils geringerem Informationsniveau zeigen sie kaum Abweichungen zu den Kleinstfraktionen und Fraktionslosen auf Ebene der Städte und Gemeinden, mit allen dar-

aus resultierenden Konsequenzen für die Beratungs- und Entscheidungsmuster.

Im Einklang mit dem Informationsniveau interessiert uns, ob Kleinstfraktionen und Fraktionslose verstärkt Angelegenheiten der Ausschüsse im Kreistag selbst thematisieren. Insgesamt eine Mehrheit von 54,1% stimmt dem (eher) zu, was sichtlich einem höheren Anteil im Vergleich zu den Städten entspricht. Der Verdacht liegt also nahe, dass sie (a) darauf angewiesen sind, dies zu tun, insofern sie nicht in allen Ausschüssen vertreten sind, wichtiger ist aber, dass sie (b) Themen verstärkt öffentlichkeitswirksam platzieren, und damit natürlich die Arbeitsbelastung erhöhen.

Tendenz zur Thematisierung der Angelegenheiten der Ausschüsse im Kreistag vorhanden

Abbildung 62: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder thematisieren in Kreistagssitzungen häufiger Angelegenheiten der Ausschüsse

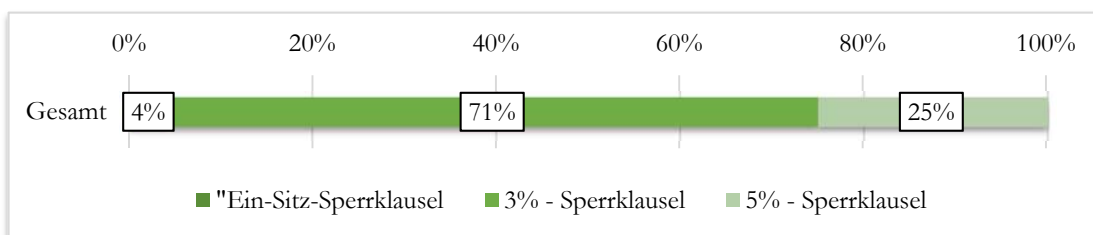


Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut „Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder thematisieren in Kreistagesitzungen häufiger Angelegenheiten der Ausschüsse.“

4.4 Bewertung der Sperrklausel

Wenngleich die Befunde und Ergebnisse auf Ebene der Kreise nicht derart prägnant erscheinen wie auf der Ebene der Städte und Gemeinden, lassen sich vor dem Hintergrund der leicht aber stetig steigenden Fragmentierung – die mitunter annähernd das Niveau der größeren Städte erreicht – Strukturen und Verhaltensweisen errahnen, die eine Prognose für Argumente für eine Implementierung einer Zugangshürde zulassen können. So überrascht es kaum, dass alle Landräte eine Einführung befürworten, mehrheitlich in der Höhe von 3% (70,8%, vgl. Abbildung 63). Auffällig ist, dass keine Abweichung in der Analyse nach Fragmentierungsgrad, Einwohnerzahl oder der Parteibindung (nicht dargestellt) zu identifizieren ist.

Abbildung 63: Befürwortung der Wiedereinführung der Sperrklausel



Quelle: Landrätebefragung 2015; Fragewortlaut: „in welcher Form?“ (wenn die Frage zuvor bejaht wurde)

4.5 Zusammenfassung

In der Zusammenschau aller Ergebnisse zeigt sich, dass Landräte in den meisten Fällen über eine eigene Mehrheit im Kreistag verfügen – deutlich mehr als in den Städten und Gemeinden. Doch auch hier schwindet der Anteil mit Zunahme der Fragmentierung. Aktuell überwiegen zudem Mehrheitsverhältnisse, die nicht schriftlich fixiert sind, und der Wunsch nach Stabilität wird nur in Teilen erfüllt.

Zwar treten konkurrenzdemokratische Muster hier weniger stark in Erscheinung, doch nehmen die Mehrheitsverhältnisse und insb. die Fragmentierung auch hier sichtlich Einfluss auf die Beratungs- und Entscheidungsmuster. Der Effekt ist jedoch nicht so stark wie in den Städten Nordrhein-Westfalens. So ist einerseits ist der Entscheidungsfindungsprozess weniger konfliktär, die Einbindung in die Entscheidungsfindung ist höher, doch andererseits kostet der Prozess ebenso viel Zeit, insb. aufgrund der signifikant steigenden Zahl an Anträgen und Anfragen, und insb. im Zuge der Etatberatungen, wenngleich wichtige Vorentscheidungen bereits in den Fraktionen getroffen werden.

Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder des Kreistages sind daran nicht unbeteiligt. Zumeist sind sie inhaltlich überfordert, geben nur selten wichtige Impulse und sind mehrheitlich kaum koalitionsfähig. Ihre Anträge finden nur ganz selten eine Mehrheit. In der Konsequenz können sie nur schwer in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Insgesamt unterscheiden sie sich hinsichtlich Konstitution, fehlender personeller Ressourcen und Informationsniveau kaum von den Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslosen Mitgliedern auf Ebene der Städte und Gemeinden.

5 Zusammenfassung und Empfehlungen

(1) 16 Jahre und vier Kommunalwahlen (1999, 2004, 2009, 2014) nach der Abschaffung der kommunalen Sperrklausel in NRW hat sich die Arbeit in den Kommunalvertretungen in NRW fundamental verändert. In vielen Kommunen NRWs, insbesondere in den Großstädten, aber z.T. auch in den Mittelstädten, ist die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen mittlerweile erheblich beeinträchtigt bzw. gestört. Da in den Großstädten knapp 45% der Bevölkerung wohnen und in den Mittelstädten weitere 18% sind diese Funktionsstörungen weitverbreitet und kein singuläres Phänomen. Diese Funktionsstörungen gehen deutlich über den Tatbestand „einer schwerfälligeren Meinungsbildung“ durch das starke Aufkommen kleiner Parteien und Wählergruppen hinaus.

(2) Betrachtet man die Zusammensetzung der Kommunalvertretungen, so zeigt sich eine erhebliche Zersplitterung und Fragmentierung insbesondere in den Groß- aber auch in den Mittelstädten:

- Waren 1999 noch im Durchschnitt 4,6 Listen in den Räten vertreten waren es 2014 fast eineinhalb Listen mehr (6,0). Insbesondere in den Großstädten steigt in diesem Zeitraum die durchschnittliche Anzahl der Listen von 5,6 auf 9,3 Listen (!). 1994 waren es noch 3,7 Listen. Auch in den Mittelstädten kam es zwischen 1999 und 2014 zu einem Anstieg von durchschnittlich 51%, von 4,9 auf 7,4.
- Auch die Fragmentierung hat erheblich zugenommen. Die effektive Anzahl von Parteien gibt an, wie viele relevante Gruppen um die Mehrheitsfindung konkurrieren. In den NRW-Großstädten gibt es mittlerweile ein hochgradig fragmentiertes Parteiensystem. Seit 1999 ist die Fragmentierung um 44% gestiegen, durchschnittlich konkurrieren 4 Parteien um die Mehrheitsbildung. In den Mittelstädten stieg die Fragmentierung um 33%.
- Parallel zum Anstieg der im Rat vertretenen Listen und der anwachsenden Fragmentierung ist der Konzentrationsgrad, also der Anteil der beiden größten Parteien am Wahlergebnis, um 13% gesunken, in den Großstädten um 19%. Die Fragmentierung hat also die Wahlanteile der beiden großen Parteien massiv tangiert.
- Die Zahl der fraktionslosen Listen stieg in Großstädten 2014 auf insgesamt 110 Listen (2009: 61 Listen) und in den Kreisen auf 77 (2009: 48). Durchschnittlich gehören damit jedem Rat aktuell 3,8 fraktionslose Listen an (Kreise: 2,5). Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 41 Prozent an allen Listen im Gemeinderat einer Großstadt bzw. 31 Prozent in einem Kreistag. Mittlerweile sind 8% der Mandatsträger in den Großstädten nicht Mitglied einer Fraktion.
- In den Kreisen bestätigen die Werte die Aussagen zur Ausdifferenzierung der Kommunalvertretungen, wobei die Kreise bislang allerdings nur das Niveau der Mittelstädte erreichen. Aber auch

hier zeichnet sich eine Entwicklung hin zu einem hochgradig fragmentierten Entscheidungssystem ab.

(3) Die Heterogenisierung und Fragmentierung hat erhebliche Auswirkungen auf die Mehrheitsbildung und die Arbeitssituation in den Kommunalvertretungen.

- Auch wenn es insgesamt gesehen ein eher positives Bild der Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Rat gibt, so wird dies bei überdurchschnittlicher Fragmentierung deutlich relativiert. Hier kommt es häufiger zu Konflikten bei Beratungen im Rat und in Ausschüssen und auch die Bereitschaft zum Konsens in Sachfragen ist deutlich niedriger ausgeprägt.
- In den nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten wird es durch den Einzug der vielen kleinen Gruppierungen erheblich erschwert, klare Mehrheiten und Koalitionen zu bilden. Im Vergleich zur Befragung 2009 haben 2015 Fälle mit nicht eindeutigen bzw. wechselnden Mehrheiten nochmals an Bedeutung gewonnen. In 36% der Kommunen gibt es keine oder wechselnde Mehrheiten und in 28% der Fälle Mehrheiten, die sich auf mündliche Vereinbarungen stützen und damit im Vergleich zu schriftlichen Vereinbarung labiler sind (28%).
- Bürgermeister in NRW halten dauerhafte Ratsmehrheiten mit einem Anteil von 86% für wichtig für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe. Dies gilt unabhängig von der Parteizugehörigkeit oder der Betroffenheit von Fragmentierung. Im Vergleich zu 2009 (85%) hat sich 2015 an dieser Einschätzung wenig geändert. Allerdings ist der Anteil derjenigen Bürgermeister, die die Ratsmehrheit als besonders wichtig für die Funktionsfähigkeit erachten (44,1%) gegenüber 2009 (31,4%) deutlich gestiegen. In der Realität hat aber der Anteil der Bürgermeister mit eigener Mehrheit in den Kommunalvertretungen in Mittel- und Großstädten weiter abgenommen. 2015 waren es nur noch 46% gegenüber 54% im Jahr 2009. Bei einer durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen Fragmentierung liegt dieser Anteil im Jahr 2015 nur noch bei einem Drittel. Dies hat durchaus Effekte. So geben 60% der Bürgermeister in Städten mit überdurchschnittlich fragmentiertem Rat an, dass die Mehrheitsfindung bei Personalentscheidungen schwierig sei.
- Die durchschnittliche Sitzungszeit von Ratssitzungen liegt in unterdurchschnittlich fragmentierten Kommunen 2015 bei 120 Minuten, in überdurchschnittlich stark fragmentierten Kommunen beträgt sie immerhin 201 Minuten. Ähnliches gilt für die Haushaltsberatungen. Diese dauern aktuell durchschnittlich mehr als drei Stunden, in den Kommunen mit überdurchschnittlich hoher Fragmentierung hingegen vier Stunden. Zudem stellen insgesamt etwas mehr als 40% der Bürgermeister fest, dass sich die Anzahl der Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes und Anfragen im Vergleich zur letzten Ratsperiode teils deutlich erhöht hat. In den überdurchschnittlich fragmentierten Kommunen sind es 50%. Die steigende Anzahl von Parteien und Grup-

pierungen hat also einen deutlichen Einfluss auf die Arbeitsweise der Kommunalvertretung. Steigt der Fragmentierungsgrad, steigt der Arbeits- und Zeitaufwand erheblich.

- Die Bürgermeister sehen mit einem Anteil von 87,5% nicht, dass durch Kleinstfraktionen oder fraktionslose Mitglieder wichtige Impulse für die Ratsarbeit gegeben werden. In den mit überdurchschnittlicher Fragmentierung liegt der Anteil bei 96,9%. Ähnliches gilt für die Folgen ihrer Anträge. Bereits 2009 gaben acht von zehn Bürgermeistern an, dass in aller Regel die Ratsanträge von Gruppierungen folgenlos bleiben. 2015 sagt dies fast jeder Bürgermeister der Mittel und Großstädte ab 50.000 Einwohner (96%), während auch in kleineren Gemeinden die Zustimmung hierzu groß ist.
- 91% der Bürgermeister sind vor dem Hintergrund der laufenden Beratungen im Landtag für die Wiedereinführung der Sperrklausel, in den überdurchschnittlich fragmentierten Kommunen sind es 100%. Gefragt nach ihrer Präferenz für eine bestimmte Form der Sperrklausel befürwortete eine deutliche Mehrheit der Bürgermeister die auch zurzeit im Landtag diskutierte 3%-Sperrklausel, aber knapp 40% können sich auch eine höhere Hürde in Form der bis 1999 geltenden 5%-Sperrklausel vorstellen.

(4) Zusammenfassend wünschen sich die Bürgermeister dauerhafte Stabilität und Verlässlichkeit der Mehrheitsbildung im Rat, aber die Mehrheit der Bürgermeister verfügt nicht über eine eigene Ratsmehrheit. Formalisierte, schriftlich fixierte Bündnisse sind zunehmend die Ausnahme, flexible, prekäre Mehrheiten die Regel. Insgesamt gesehen steigt schon bei durchschnittlicher Fragmentierung der Aufwand für die Ratsarbeit, nicht nur Prozesse der Mehrheitsfindung sind aufwändiger und auch konfliktreicher, sondern auch die Dauer der Ratssitzung steigt vor allem aufgrund von Beratungen zu Tagesordnungen und Anträgen. Daran sind in fragmentierten Räten die Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslosen Mitglieder nicht ganz unbeteiligt. Häufiger scheitert bei überdurchschnittlicher Fragmentierung der Versuch der Mehrheitsfindung als bei unterdurchschnittlicher Fragmentierung, auch wenn Blockadesituationen aufgrund abweichender politischer Mehrheiten im Rat eher die Ausnahme sind.

(5) Im Vergleich zur Situation in den Städten und Gemeinden sind die Auswirkungen der Abschaffung der Sperrklausel in den Kreisen aus Sicht der Landräte weniger gravierend. Konkurrenzdemokratische Muster treten hier weniger stark in Erscheinung, doch haben die Mehrheitsverhältnisse und insb. die Fragmentierung auch hier Einfluss auf die Beratungs- und Entscheidungsmuster.

- Landräte verfügen in den meisten Fällen über eine eigene Mehrheit im Kreistag. Doch auch hier schwindet der Anteil mit Zunahme der Fragmentierung. Aktuell überwiegen zudem Mehrheitsverhältnisse, die nicht schriftlich fixiert sind, und der Wunsch nach Stabilität wird nur in Teilen erfüllt.

- Der Effekt ist jedoch nicht so stark wie in den Städten Nordrhein-Westfalens. So ist einerseits ist der Entscheidungsfindungsprozess weniger konfliktuell, die Einbindung in die Entscheidungsfindung ist höher, doch andererseits kostet der Prozess ebenso viel Zeit, insb. aufgrund der signifikant steigenden Zahl an Anträgen und Anfragen, und insb. im Zuge der Etatberatungen, wenngleich wichtige Vorentscheidungen bereits in den Fraktionen getroffen werden.
- Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder des Kreistages sind daran nicht unbeteiligt. Zumeist sind sie inhaltlich überfordert, geben nur selten sie wichtige Impulse und sind mehrheitlich kaum koalitionsfähig. Ihre Anträge finden nur ganz selten eine Mehrheit. In der Konsequenz können sie nur schwer in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Insgesamt unterscheiden sie sich hinsichtlich Konstitution, fehlender personeller Ressourcen und Informationsniveau kaum von den Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslosen Mitgliedern auf Ebene der Städte und Gemeinden.
- Alle Landräte befürworten die Wiedereinführung einer kommunalen Sperrklausel, überwiegend in der Form der zurzeit diskutierten 3%-Sperrklausel.

(6) Eine kommunale Sperrklausel von 3% bei Rats- und Kreistagswahlen erscheint aus der Sicht der Autoren zwingend erforderlich zu sein. Die in den Verfassungsgerichtsurteilen unterstellten konkordanzdemokratischen Entscheidungsprozesse, in denen die Bürgermeister die kommunale Szenerie dominieren und die Parteipolitisierung deutlich geringer ausgeprägt ist (bzw. sein sollte) als auf der Landes- und Bundesebene, sind in NRW auch 16 Jahre nach der Abschaffung der Sperrklausel nicht zu beobachten. Nordrhein-Westfälische Kommunen - insbesondere die Großstädte - sind aufgrund landesspezifischen Besonderheiten (starke Ratskompetenzen, Verhältniswahlrecht mit starren Listen, Dominanz extrem großer Kommunen, pfadabhängige konkurrenzdemokratische Entscheidungsmuster) überwiegend konkurrenzdemokratisch strukturiert und dies bringt bei der stark zugenommenen Fragmentierung der Räte erhebliche Funktionsstörungen mit sich. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Fragmentierung weiter zunehmen wird.

Empfehlung

Eine einheitliche gesetzliche Sperrklausel von 3% im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht könnte die Fragmentierung und Zersplitterung in den Groß- und Mittelstädten sowie den Kreisen maßgeblich reduzieren, ohne dass in den unteren Gemeindegrößenklassen der Grundsatz der Wahlgleichheit eingeschränkt würde. In diesen Gemeindegrößenklassen gibt es in der Regel eine natürliche Sperrklausel von um die 2,8%. Durch eine derart moderate Sperrklausel wären vor allem die fraktionslosen Ratsmitglieder der einwohnerstarken Kommunen betroffen.

Literaturverzeichnis

- Andersen, Uwe 1998: Die kommunale Verfassungsrevolution – die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung, in: ders. (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln: S. 46-66.
- Andersen, Uwe 2000: Wahlen auf kommunaler Ebene – eigenständig? in: Politische Bildung 3/2000: S. 76-93.
- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.) 2002: Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen.
- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer/Gehne, David 2002: Die Uraufführung – Analyse der ersten Direktwahl der Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen 1999, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: S. 183-201.
- Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer/Gehne, David 2004: Kommunalwahlratgeber NRW, Düsseldorf.
- Arnim, Hans Herbert von 2000: Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, in: Kirchhof, Paul et al. (Hg.): Staaten und Steuern, Heidelberg: S. 453-463.
- Arnim, Hans Herbert von 2002: Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, in: Die Öffentliche Verwaltung 14/2002: S. 385-292.
- Banner, Gerhard 2006: Führung und Leistung der Kommune, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 45, S. 57-69.
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: S. 7-51.
- Bogumil, Jörg/Gehne, David/Holtkamp, Lars 2003: Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich, in: Eildienst Städtetag NRW 10/03: S. 337-339.
- Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.) 2005: Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 2013: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, Bonn.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2009): Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW, Bochum.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Holtkamp, Lars (2010): Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) (41)4, S. 788-803.
- Bovermann, Rainer 1999: Die reformierte Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen – Welchen Unterschied machen institutionelle Arrangements in der Kommunalpolitik? Habil-Schr., Bochum.
- Bovermann, Rainer 2002: Kommunales Wahlverhalten zwischen Partei-, Themen- und Kandidatenorientierung in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: S. 115-159.

- Daub, Dominic 2005: Zwischen Sach- und Parteiorientierung. Eine Studie zur Entwicklung kommunaler Konfliktregelungsmuster in Rheinland-Pfalz unter Berücksichtigung der Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen während der 1990er Jahre, unveröffentlichte Magisterarbeit, Hagen.
- Dietlein, Johannes/Riedel, Daniel 2012: Zugangshürden im Kommunalwahlrecht – Zur Zulässigkeit moderater Sperrklauseln unterhalb von fünf% zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen, Baden-Baden.
- Freitag, Markus/Vatter, Adrian (Hg.) 2008: Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich. Opladen.
- Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Vetter, Angelika (Hg.) 1997: Politische Kultur und Wahlverhalten in einer Großstadt, Opladen.
- Gehne, David/Holtkamp, Lars 2005: Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: S. 87-141.
- Gehne, David H. 2008: Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen. VS: Wiesbaden.
- Gehne, David H. 2012: Entparteipolisierung der lokalen repräsentativen Demokratie. Eine Analyse am Beispiel der Ratswahlen in NRW 1979-2009. In: Haus, M./Kuhlmann, S. (Hg.): Lokale Politik zwischen Krise und Erneuerung. Wiesbaden.
- Gissendanner, Scott 2005: Rekrutierung, Wahl und Wirkung direkt gewählter Bürgermeister in Niedersachsen, in: Haus, Michael (Hg.): Institutionenwandel lokaler Politik in Deutschland, Wiesbaden: S. 85-109.
- Heinig, Hans Michael/Morlok, Martin 2000: Konkurrenz belebt das Geschäft! Zur Problematik der 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 2/00: S. 371-384.
- Holtkamp, Lars 2002: Kommunale Haushaltspolitik in den 90er Jahren – Der Wandel von polity, politics und policy, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel, Opladen: S. 55-73.
- Holtkamp, Lars 2005: Ursachen der Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern, in: Bogumil, Jörg/Heinelt, Hubert (Hg.): Bürgermeister in Deutschland – Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern, Wiesbaden: S. 13-32
- Holtkamp, Lars 2006: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie - Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 47, S. 641-661.
- Holtkamp, Lars 2008a: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Habilitationsschrift., Wiesbaden: VS-Verlag.
- Holtkamp, Lars 2008b: Modelle kommunaler Selbstverwaltung im Praxistest, in: Die Öffentliche Verwaltung 3/08, S. 94-101.
- Holtkamp, Lars 2009: Governancekonzepte in der Haushaltskrise, in: Verwaltung und Management, i. E.
- Holtkamp, Lars/Eimer, Thomas 2006: Totgesagte leben länger... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hg.): Kleine Parteien im Aufwind, Frankfurt: S. 249-276.
- Holtkamp, Lars/Gehne, David 2002: Bürgermeisterkandidaten zwischen Verwaltungsprofis, Parteisoldaten und Schützenkönigen, in: Andersen, Uwe/Bovermann, Rainer (Hg.): Kommunalwahl 1999 in NRW – Im Westen was Neues, Opladen: S. 55-88.
- Holtkamp, Lars/Schnittke, Sonja 2008: Probleme grüner Bürgermeisterkandidaturen - Ohne Stichwahl keinen Stich? in: AKP 2/2008: S. 63-66.

- Holtmann, Everhard 1999: „Das Volk“ als örtlich aktivierte Bürgerschaft – Zur Praxis kommunaler Sachplebiszite, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 2/99: S. 187-211.
- Holtmann, Everhard 2004: Haben politische Parteien in der Kommunalpolitik noch eine Zukunft – Zur Vereinbarkeit parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie und kommunaler Selbstverwaltung, in: Die Zukunftsfähigkeit der Stadt in Vergangenheit und Gegenwart, Erlanger Forschungen, Sonderreihe Band 10: S. 225-245.
- Innenministerium NRW 2002: Kommissionsbericht über die Änderungsnotwendigkeiten der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Ipsen, Jörn 2007: Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin: S. 565-659.
- Kersting, Norbert 2004: Die Zukunft der lokalen Demokratie – Modernisierungs- und Reformmodelle, Frankfurt.
- Köser, Helmut 2000: Der Gemeinderat in Baden-Württemberg – Sozialprofil, Rekrutierung, Politikverständnis, in: Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart: Kohlhammer, S. 153-170.
- Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.) 2003: Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Opladen.
- Kost, Andreas 2010: Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Andreas Kost, Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern – Eine Einführung, Wiesbaden: VS, S. 231-254.
- Krajewski, Markus 2008: Kommunalrechtliche Sperrklauseln im föderativen System, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/08: S. 345-353.
- Laakso, Markku/Taagepera, Rein (1979): “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, Comparative Political Studies 12: S. 3–27
- Lehmbruch, Gerhard 1991: Konkordanzdemokratie, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Wörterbuch Staat und Politik, München: S. 311-316.
- Meyer, Hans 2007: Kommunalwahlrecht, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, dritte, völlig neu bearbeitete Auflage, Berlin: S. 391-457.
- Naßmacher, Hiltrud 2001: Die Bedeutung der Kommune und der Kommunalpolitik für den Aufstieg neuer Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/01: S. 3-18.
- Naßmacher, Karl-Heinz 1998: Einflußfaktoren in der kommunalpolitischen Willensbildung, in: Andersen, Uwe (Hg.): Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch, Köln: S. 121-141.
- Niedermayer, Oskar 2007: Die Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems. In: Decker, Frank/Neu, Viola (Hg.): Handbuch der deutschen Parteien. Wiesbaden.
- Nohlen, Dieter 2009: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. 6., überarb. und akt. Auflage, Opladen & Farmington Hills.
- Nienaber, Georg 2004: Direkt gewählte Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen, Münster.
- Nienaber, Georg/Winter, Torben 2003: Wie parlamentarisiert ist die Kommunalpolitik? Neue kommunalwissenschaftliche Analyse, in: Frey, Rainer/Munk, Nicole (Hg.): Politik und Verwaltung, Aachen: S. 85-102.
- Ober, Katharina 2008: Schwarz-grüne Koalitionen in nordrhein-westfälischen Kommunen – Erfahrungen und Perspektiven, Baden-Baden.

- Pfizer, Theodor/Wehling, Hans-Georg 2000: Die Gemeinden und ihre Aufgaben, in: dies. (Hg.): Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart: S. 9-22.
- Pukelsheim, Friedrich/Maier, Sebastian/Leutgäb, Peter 2009: Zur Vollmandat-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz. Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter - Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 22(2): S. 85-90.
- Pukelsheim, Friedrich 1998: Divisor oder Quote? Zur Mathematik von Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen. Report 392, Institut für Mathematik, Augsburg.
- Pukelsheim, Friedrich 2004: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. DÖV – Die Öffentliche Verwaltung 57(10): S. 405-413.
- Roth, Wolfgang 2014: Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3% Sperrklausel bei Kommunalwahlen in die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten erstellt im Auftrag der SPD Fraktion im Landtag NRW, Düsseldorf
- Reiser, Marion 2006: Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik – Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Diss., Wiesbaden.
- Reiser, Marion 2007: Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten, in: Pähle, Katja/Reiser, Marion (Hg.): Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation, Baden-Baden: S. 45-60.
- Rosenberger, Sieglinde/Seeber, Gilg 2008: Wählen, Wien.
- Schulenburg, Klaus, 1999: Der Übergang zur neuen Kommunalverfassung – Implementation und erste Konsequenzen, in: Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 4/99: S. 126-132.
- Simon, Klaus 1988: Repräsentative Demokratie in großen Städten, Forschungsberichte Konrad- Adenauer-Stiftung 65, Sankt-Augustin.
- Überall, Frank 2007: Der Klüngel in der politischen Kultur Kölns, Bonn.
- Vetter, Angelika 2008: Institutionen und lokale Wahlen, in: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: S. 49-72.
- Wehling, Hans-Georg 1999a: Wer wird gewählt? Das Auswahlverhalten von Wählerinnen und Wählern bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat 3/99: S. 180-183.
- Wehling, Hans-Georg 1999b: Parteien und Koalitionsbildung in den Kommunen, in: Sturm, Roland/Kropp, Sabine (Hg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen, Baden-Baden: S. 180-196.

Rechtsquellenverzeichnis

- DS 14/3758: Splittergruppen in den Räten und Kreistagen in den Kommunen in NRW. Landtag Nordrhein-Westfalen. 14. Wahlperiode. 23.02.2007
- DS 14/3977: Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes – Gesetzentwurf. Landtag Nordrhein-Westfalen. 14. Wahlperiode. 15.03.2007
- GV.NRW 2007: Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes. Gesetz- und Verordnungsblatt 21 (GV. NRW.) vom 16.10.2007: S. 373-404.
- KWahlG NW: Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998.
- VerfGH 7/94: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Urteil zur 5 v.H. – Sperrklausel im Kommunalwahlrecht. Verkündet am 29.09.1994.
- VerfGH 14/98: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Kommunale Sperrklausel. Urteil von 06. Juli 1999.
- VerfGH 12/08: Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen. Urteil zur Kommunalen Ein-Sitz-Sperrklausel. Verkündet am 16.12.2008.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Extremtypen repräsentativer Demokratie auf kommunaler Ebene.....	9
Abbildung 2: Anteil an gültigen Stimmen 2014 (Mittelwerte).....	16
Abbildung 3: Wahlbeteiligung im Zeitverlauf (1989-2014)	17
Abbildung 4: Wahlen zu den Räten der kreisfreien Städte und zu den Kreistagen (1984-2014)	18
Abbildung 5: Anzahl und Größen der Wählervereinigungen in den Räten (2014).....	20
Abbildung 6: Anzahl der vertretenen Listen nach Gemeindetyp seit 1999	24
Abbildung 7: Fragmentierung in allen Gemeinden NRW	26
Abbildung 8: Fragmentierungsgrad in den Gemeinden (2014).....	27
Abbildung 9: Fragmentierungsgrad nach Gemeindetyp seit 1979	28
Abbildung 10: Konzentrationsgrad in den Gemeinden (2014).....	30
Abbildung 11: Konzentrationsgrad nach Gemeindetyp seit 1994	31
Abbildung 12: Asymmetriegrad in den Gemeinden (2014).....	33
Abbildung 13: Asymmetriegrad nach Gemeindetyp seit 1994.....	34
Abbildung 14: Fragmentierung und Gemeindegröße.....	37
Abbildung 15: Anstreben breiter Zustimmung bei wichtigen Entscheidungen durch die Bürgermeister.....	38
Abbildung 16: Konflikte bei Beratung im Rat und den Ausschüssen	39
Abbildung 17: keine Bereitschaft zum Konsens in Sachfragen.....	39
Abbildung 18: Mehrheitsverhältnisse und Fragmentierung.....	40
Abbildung 19: Veränderung der Mehrheitsverhältnisse in den Räten	41
Abbildung 20: Mehrheit des Bürgermeisters in der Kommunalvertretung	42
Abbildung 21: Ratsmehrheit für den Bürgermeister im Zeitvergleich	42
Abbildung 22: Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten nach Parteien	43
Abbildung 23: Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten nach Fragmentierung	43
Abbildung 24: Bedeutung dauerhafter Ratsmehrheiten im Zeitverlauf	44
Abbildung 25: Keine Mehrheit aufgrund hoher Anzahl an Fraktionen/ fraktionsloser Mitglieder.....	44
Abbildung 26: Schwierige Mehrheitsfindung bei wichtigen Personalentscheidungen	45
Abbildung 27: Blockadesituationen aufgrund anderer parteipolitischer Mehrheiten	46
Abbildung 28: Durchschnittliche Dauer der Ratssitzungen (in Minuten).....	47
Abbildung 29: Durchschnittliche Sitzungszeit im Vergleich (in Minuten).....	48
Abbildung 30: Veränderung der Sitzungszeit	48
Abbildung 31: Beeinflussung der Sitzungszeit	49
Abbildung 32: Beeinflussung der Sitzungszeit nach Fragmentierung.....	50
Abbildung 33: Verstärkung von Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Vergleich zur letzten Ratsperiode	51
Abbildung 34: Veränderung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte	52
Abbildung 35: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose besetzen Themen- felder, die von den etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden.....	53
Abbildung 36: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose geben durch ihre Mitwirkung an der Entscheidungsfindung wichtige Impulse	54
Abbildung 37: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose haben in aller Regel deutlich weniger Informationen.....	55
Abbildung 38: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose finden keine Mehrheiten für ihre Anträge.....	55
Abbildung 39: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und Fraktionslose sind kaum koalitionsfähig.....	56

<i>Abbildung 40: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder reizen die Festsetzungen der Geschäftsordnung (Redezeit/ Wortmeldungen) unnötig aus</i>	<i>57</i>
<i>Abbildung 41: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslose Mitglieder thematisieren in Ratssitzungen häufiger Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen.....</i>	<i>58</i>
<i>Abbildung 42: Thematisierung von Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen im Rat im Zeitvergleich</i>	<i>58</i>
<i>Abbildung 43: Befürwortung der Wiedereinführung der Sperrklausel nach Parteien</i>	<i>59</i>
<i>Abbildung 44: Formen von Sperrklauseln aus Sicht der Bürgermeister nach Parteien.....</i>	<i>60</i>
<i>Abbildung 45: Bei Entscheidungen von zentralem Interesse wird eine breite Zustimmung angestrebt</i>	<i>62</i>
<i>Abbildung 46: Konflikte bei Beratungen im Kreistag und in den Ausschüssen</i>	<i>63</i>
<i>Abbildung 47: Selbst in Sachfragen mangelt es an der Bereitschaft, Konsens zu erzielen</i>	<i>63</i>
<i>Abbildung 48: Dauerhafte Kreistagsmehrheiten für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe.....</i>	<i>64</i>
<i>Abbildung 49: Mehrheitsverhältnisse nach Fragmentierung.....</i>	<i>65</i>
<i>Abbildung 50: Beratungen im Kreistag und in den Ausschüssen Formsache.....</i>	<i>66</i>
<i>Abbildung 51: Durchschnittliche Dauer der Kreistagssitzungen (in Minuten)</i>	<i>66</i>
<i>Abbildung 52: Veränderung der Sitzungszeit</i>	<i>67</i>
<i>Abbildung 53: Beeinflussung der Sitzungszeit</i>	<i>68</i>
<i>Abbildung 54: Beeinflussung der Sitzungszeit nach Fragmentierung</i>	<i>69</i>
<i>Abbildung 55: Verstärkung der Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Vergleich zur letzten Kreistagsperiode.....</i>	<i>70</i>
<i>Abbildung 56: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder besetzen Themenfelder, die von etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden.....</i>	<i>71</i>
<i>Abbildung 57: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder haben in aller Regel deutlich weniger Informationen</i>	<i>71</i>
<i>Abbildung 58: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und Fraktionslose sind aufgrund der fehlenden Arbeitsteilung inhaltlich häufig überfordert.</i>	<i>72</i>
<i>Abbildung 59: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder geben durch ihre Mitwirkung an der Entscheidungsfindung wichtige Impulse.....</i>	<i>72</i>
<i>Abbildung 60: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder finden keine Mehrheiten für ihre Anträge</i>	<i>73</i>
<i>Abbildung 61: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder sind kaum koalitionsfähig</i>	<i>73</i>
<i>Abbildung 62: Kleinstfraktionen, Kreistagsgruppen und fraktionslose Mitglieder thematisieren in Kreistagssitzungen häufiger Angelegenheiten der Ausschüsse.....</i>	<i>74</i>
<i>Abbildung 63: Befürwortung der Wiedereinführung der Sperrklausel.....</i>	<i>74</i>
 <i>Tabelle 1: Rücklauf nach Kommunaltyp und Partei des HVB.....</i>	 <i>13</i>
<i>Tabelle 2: Durchschnittliche Ratsgröße nach Kommunentyp</i>	<i>15</i>
<i>Tabelle 3: Wahlbeteiligung in NRW von 1999 bis 2014</i>	<i>17</i>
<i>Tabelle 4: Wählervereinigung (nur kreisfreie Städte).....</i>	<i>20</i>
<i>Tabelle 5: Fraktionslose Listen in den Städten und Kreisen.....</i>	<i>21</i>
<i>Tabelle 6: Parteien und Wählervereinigungen ohne Fraktionsstatus</i>	<i>21</i>
<i>Tabelle 7: Mandate nach Status (Städte über 100.000 Ein./ Kreise).....</i>	<i>22</i>

<i>Tabelle 8: Einzugsquoten der kandidierenden Listen.....</i>	<i>23</i>
<i>Tabelle 9: Anzahl verteilter Listen in den Kommunalvertretungen.....</i>	<i>23</i>
<i>Tabelle 10: Fragmentierung nach Gemeindegrößenklassen (2014).....</i>	<i>25</i>
<i>Tabelle 11: Fragmentierungsklassen.....</i>	<i>27</i>
<i>Tabelle 12: Der Konzentrationsgrad von CDU und SPD im nordrhein-westfälischen Parteiensystem.....</i>	<i>29</i>
<i>Tabelle 13: Die Asymmetrie im nordrhein-westfälischen Parteiensystem.....</i>	<i>32</i>
<i>Tabelle 14: Strukturmerkmale des kommunalen Parteiensystems der Kreise in Nordrhein-Westfalen 2014.....</i>	<i>35</i>
<i>Tabelle 15: Landräte mit eigener Mehrheit im Kreistag.....</i>	<i>65</i>
<i>Tabelle 16: Natürliche Sperrklausel (kreisangehörige Städte, 2014):.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabelle 17: Natürliche Sperrklausel (kreisfreie Städte, 2014):.....</i>	<i>88</i>
<i>Tabelle 18: Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung (ENP) 2014.....</i>	<i>89</i>
<i>Tabelle 19: Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung (ENP) 2004.....</i>	<i>89</i>
<i>Tabelle 20: Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung in den Kreisen.....</i>	<i>90</i>

Anhang

Natürliche Sperrklauseln

Tabelle 16: Natürliche Sperrklausel (kreisangehörige Städte, 2014):

		Natürliche Sperrklausel											
		Anzahl kandidierender Listen											
Ratsgröße		2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
20		2,6	2,6		2,8								
22		2,3	2,4	2,4									
24			2,2	2,2	2,3								
26	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	2,1							
28	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9								
30		1,7	1,7	1,8									
32		1,6	1,6	1,6	1,7	1,7							
34			1,5	1,5	1,6	1,6							
36			1,4	1,4	1,5	1,5	1,5						
38			1,4	1,4	1,4	1,4	1,4		1,5				
40				1,3	1,3	1,3	1,4						
42				1,2	1,3	1,3	1,3						
44				1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3				
46				1,1	1,1	1,1	1,2						1,2
48			1,1		1,1	1,1	1,1	1,1	1,1				
50					1,0	1,1	1,1	1,1	1,1				
52					1,0	1,0	1,0				1,1		
54						1,0	1,0	1,0					
56						0,9							
58						0,9							
60									0,9				
62									0,9				
64							0,8						
66						0,8							
68									0,8				
72										0,7			

Tabelle 17: Natürliche Sperrklausel (kreisfreie Städte, 2014):

		Natürliche Sperrklausel												
		Anzahl kandidierender Listen												
Ratsgröße		6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
42		1,3												
48		1,1												
50			1,1											
52			1,0				1,1							
54		1,0	1,0	1,0	1,0									
56		0,9	0,9											
58				0,9	0,9	0,9								
60		0,9		0,9	0,9									
62	0,8						0,9							
64							0,8							
66				0,8	0,8	0,8		0,8						
68								0,8						
70				0,8										
72					0,7	0,7								
74							0,7							
76			0,7				0,7							
78				0,7										
80						0,7								
82							0,6							
84								0,6					0,7	
86						0,6								
90												0,6	0,6	
94												0,6		

Entwicklung der Parteiensysteme nach Wahljahr

Tabelle 18: Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung (ENP) 2014 (Mittelwerte)

Größenklasse	Kandidat	Format n	(ENP*)	Konz.
über 100.000	11,32	9,28 (81,97%)	3,99	66,3
50.000 - 99.999	7,89	7,36 (93,28%)	3,46	72,4
25.000 - 49.999	6,40	6,19 (96,72%)	3,37	71,2
unter 25.000	4,89	4,78 (97,75%)	3,05	74,1

Quelle: Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen (IT-NRW); eigene Berechnung

*Fragmentierung gemäß Laakso und Taagepera, (1979:4; *Effective Number of Parties - ENP*)

Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung (ENP) 2009(Mittelwerte)

Größenklasse	Kandidat	Format n	(ENP*)	Konz.
über 100.000	9,26	7,69 (83,05%)	3,91	66,1
50.000 - 99.999	7,06	6,62 (93,77%)	3,54	70,3
25.000 - 49.999	6,24	5,95 (95,35%)	3,51	67,7
unter 25.000	7,83	4,68 (96,89%)	3,13	70,7

Quelle: Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen (IT-NRW); eigene Berechnung

*Fragmentierung gemäß Laakso und Taagepera, (1979:4; *Effective Number of Parties - ENP*)

Tabelle 19: Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung (ENP) 2004 (Mittelwerte)

Größenklasse	Kandidat	Format n	(ENP*)	Konz.
über 100.000	8,53	7,24 (84,88%)	3,45	72,2
50.000 - 99.999	5,79	5,43 (93,78%)	3,07	77,2
25.000 - 49.999	5,13	4,99 (97,27%)	3,09	73,9
unter 25.000	4,44	4,38 (98,65%)	2,81	76,8

Quelle: Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen (IT-NRW); eigene Berechnung

*Fragmentierung gemäß Laakso und Taagepera, (1979:4; *Effective Number of Parties - ENP*)

Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung (ENP) 1999 (Mittelwerte)

Größenklasse	Kandidat	Format n	(ENP*)	Konz.
über 100.000	6,30	5,62 (89,21%)	2,75	81,9
50.000 - 99.999	5,13	4,91 (95,71%)	2,61	85,3
25.000 - 49.999	4,77	4,61 (96,65%)	2,63	82,5
unter 25.000	4,31	4,22 (97,91%)	2,59	82,4

Entwicklung der Parteiensysteme (Kreise)

Tabelle 20: Durchschn. Anzahl der Parteien, Wählervereinigungen und Einzelpersonen (Format - n) und Fragmentierung in den Kreisen (Mittelwerte)⁹

	Kandidat	Format n		(ENP*)	Konz.
1999	5,4	4,9	(92,76%)	2,48	85,78
2004	6,0	5,6	(93,33%)	2,94	77,73
2009	7,3	6,8	(92,40%)	3,40	70,49
2014	8,7	7,9	(90,80%)	3,38	72,63

Quelle: Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen (IT-NRW); eigene Berechnung

*Fragmentierung gemäß Laakso und Taagepera, (1979:4; *Effective Number of Parties* - ENP)

⁹ Aufgrund der schlechten Verfügbarkeit der Daten können die Werte für 1999 nicht ausgewiesen werden.

Fragebogen

Prof. Dr. Jörg Bogumil
Ruhr-Universität Bochum
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- & Regionalpolitik

RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM

RUB

Schriftliche Befragung : Auswirkungen der Aufhebung der Sperrklausel auf kommunaler Ebene

A. Zusammensetzung des Kommunalparlamentes

1. Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse im Rat in der aktuellen Ratsperiode aus?

Bitte kreuzen Sie die zutreffendste Antwort an.

- Keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten ☐
- Absolute Mehrheit einer Fraktion ☐
- Dauerhafte Zusammenarbeit **zwischen einzelnen Fraktionen**
(ohne schriftliche Vereinbarung) ☐
- Dauerhafte Zusammenarbeit **zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/ Ratsgruppen** (ohne schriftliche Vereinbarung) ☐
- Dauerhafte Zusammenarbeit **zwischen einzelnen Fraktionen**
(mit Koalitionsvertrag) ☐
- Dauerhafte Zusammenarbeit **zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/ Ratsgruppen** (mit Koalitionsvertrag) ☐

2. Verfügt Ihre Partei über eine Mehrheit im Rat (absolute Mehrheit oder Mehrheit durch Zusammenarbeit)?

ja ☐ nein ☐ Ich bin parteilos ☐

3. Wurden Sie bei Ihrer letzten Wahl zum/ zur (Ober-)Bürgermeister/in von weiteren Parteien/ Wählervereinigungen unterstützt?

nein ☐ ja ☐, von:

falls ja: Hat diese Unterstützung weiterhin Bestand in Form einer (stabilen) Mehrheit?

nein ☐ ja ☐

4. Wie viele Fraktionen sind nach der Kommunalwahl 2014 erst durch Zusammenschluss von Ratsgruppen/ Einzelvertretern entstanden?

B. Arbeitsweise und Entscheidungsprozesse

5. Hat sich gemessen an den bisherigen Ratssitzungen seit der Kommunalwahl 2014 die durchschnittliche Sitzungsdauer im Vergleich zur letzten Ratsperiode verändert?

- ☐ deutlich länger ☐ etwas länger ☐ gar nicht ☐ etwas kürzer ☐ deutlich kürzer
- ☐ kann ich nicht beurteilen

6. Wodurch wird die Sitzungsdauer des Rates besonders beeinflusst?

	sehr zeitintensiv	zeitintensiv	wenig zeitintensiv	nicht zeitintensiv
Beratungen zu Tagesordnungspunkten	☐	☐	☐	☐
Verwaltungsvorlagen und Erläuterungen	☐	☐	☐	☐
Anträge	☐	☐	☐	☐
Anfragen	☐	☐	☐	☐
Fragen von Einwohner/innen	☐	☐	☐	☐
Sonstiges, und zwar: _____	☐	☐	☐	☐

7. Hat sich gemessen an den bisherigen Ratssitzungen seit der Kommunalwahl 2014 die Anzahl nachstehender Mitwirkungs- und Kontrollrechte im Vergleich zur letzten Ratsperiode verändert?

	deutlich mehr	etwas mehr	nein	etwas weniger	deutlich weniger	kann ich nicht beurteilen
Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anfragen (gemäß § 69 Abs. 1 Satz 2 GO)	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Anträge auf Einsicht in die Akten der Verwaltung	☐	☐	☐	☐	☐	☐

8. Ein Ratsmitglied hat das Recht, mindestens einem Ausschuss als Mitglied mit beratender Stimme anzugehören (§ 58 Abs. 1 Satz 10 GO). Wird dieses Recht auch von den fraktionslosen Mitgliedern Ihres Rates wahrgenommen?

nein ☐ ja ☐ falls ja: Wie häufig nehmen sie an den Ausschusssitzungen teil?
☐ regelmäßig ☐ häufig ☐ manchmal ☐ selten ☐ nie
☐ kann ich nicht beurteilen

9. Im Folgenden haben wir einige Aussagen hinsichtlich der Beratungs- und Entscheidungsmuster im Rat zusammengestellt. Wie schätzen Sie diese ein?

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen sind in aller Regel konfliktbehaftet.	☐	☐	☐	☐
Bei Entscheidungen von zentralem Interesse für meine Stadt wird eine breite Zustimmung angestrebt.	☐	☐	☐	☐
Dauerhafte Ratsmehrheiten sind für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Organe unwichtig.	☐	☐	☐	☐
Selbst in Sachfragen mangelt es an der Bereitschaft, Konsens zu erzielen.	☐	☐	☐	☐
Die Beratungen im Rat und in den Ausschüssen sind nur noch Formsache. Vorentscheidungen werden bereits in den Fraktionen getroffen.	☐	☐	☐	☐
Aufgrund der hohen Anzahl an Fraktionen und/oder fraktionslosen Mitgliedern fand sich mindestens einmal keine Mehrheit.	☐	☐	☐	☐
Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse ist eine Koalition der beiden stärksten Fraktionen unausweichlich.	☐	☐	☐	☐
Stehen wichtige Personalentscheidungen an (z.B. Dezerentenwahlen), gestaltet sich die Mehrheitsfindung schwierig.	☐	☐	☐	☐

10. Nun möchten wir Sie nach Ihren Erfahrungswerten im Zusammenspiel mit dem Rat fragen. Wie schätzen Sie nachfolgende Aussagen ein?

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
Mein Verhältnis zum Rat ist gut.	☐	☐	☐	☐
Wenn mir Mehrheitsfraktionen mit anderer, parteipolitischer Färbung entgegenstehen, drohen häufig Blockadesituationen.	☐	☐	☐	☐
Wenn ich von der Richtigkeit einer Entscheidung überzeugt bin, schaffe ich es fast immer, die dafür nötigen Mehrheiten zu finden.	☐	☐	☐	☐
Vor wichtigen Sachentscheidungen führe ich mit (möglichst) allen Fraktionsvorsitzenden Rücksprache.	☐	☐	☐	☐
In wichtigen Sachfragen versuche ich fraktionsübergreifend Konsens zu erzielen.	☐	☐	☐	☐
Mir gelingt es auch, in wichtigen Sachfragen fraktionsübergreifend Konsens zu erzielen.	☐	☐	☐	☐

11. Im Folgenden haben wir einige Aussagen hinsichtlich der Beratungs- und Entscheidungsmuster insb. der Kleinstfraktionen, Ratsgruppen und fraktionslosen Mitglieder im Rat zusammengestellt. Treffen diese Aussagen aus Ihrer Sicht für Ihren Fall zu?

Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder...

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
...besetzen Themenfelder, die von den etablierten Parteien nicht berücksichtigt werden.	☐	☐	☐	☐
...geben durch ihre Mitwirkung an der Entscheidungsfindung wichtige Impulse.	☐	☐	☐	☐
...sind aufgrund der fehlenden Arbeitsteilung inhaltlich häufig überfordert.	☐	☐	☐	☐
...finden keine Mehrheiten für ihre Anträge.	☐	☐	☐	☐
...ergreifen in den Beratungen zu einzelnen Tagesordnungspunkten selten das Wort.	☐	☐	☐	☐
...verbessern den Kontakt zu Bürgern/ Bürgerinitiativen/ Vereinen/ etc.	☐	☐	☐	☐
...reizen die Festsetzungen der Geschäftsordnung (Redezeit/ Wortmeldungen) unnötig aus.	☐	☐	☐	☐
...sind kaum koalitionsfähig.	☐	☐	☐	☐

12. Wie schätzen Sie die derzeitigen Beratungs- und Entscheidungsmuster der Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslosen Mitglieder im Vergleich zu den übrigen Akteuren im Rat ein?

Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder...

	trifft völlig zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft gar nicht zu
...thematisieren in Ratssitzungen häufiger Angelegenheiten der Ausschüsse und Bezirksvertretungen.	☐	☐	☐	☐
...stellen häufiger Anträge zu Erweiterungen/ Ergänzungen einzelner Tagesordnungspunkte.	☐	☐	☐	☐

..haben in aller Regel deutlich weniger Informationen. ☐ ☐ ☐ ☐

...beantragen häufiger die Verschiebung einzelner Tagesordnungspunkte in die nachfolgende Ratssitzung, bspw. aufgrund des weiteren Beratungsbedarfs. ☐ ☐ ☐ ☐

13. Aktuell beginnen auf Landesebene die Beratungen um die Wiedereinführung der kommunalen Sperrklausel. Wie sehen Sie das, soll bei Ratswahlen eine Sperrklausel eingeführt werden?

nein ☐

ja ☐ Wenn ja, in welcher Form?

☐ „Ein-Sitz-Sperrklausel“ ☐ 3% - Sperrklausel ☐ 5% - Sperrklausel

14. Wie beurteilen Sie die aktuelle Größe des Rates?

Der Rat ist ...

...zu groß ☐ ...genau richtig ☐ ...zu klein ☐

15. Sehen Sie in weiteren Bereichen der Kommunalen Selbstverwaltung Reformbedarf?

Wenn ja, skizzieren Sie bitte knapp, in welchen Bereichen!

Vielen Dank für Ihre Teilnahme!

Bitte senden Sie diesen Fragebogen je nach Wunsch auf einem der folgenden Wege an uns zurück:

Postalische Anschrift:

Ruhr-Universität Bochum
Fakultät für Sozialwissenschaft
Prof. Dr. Jörg Bogumil
GC 05/704
Universitätsstr. 150
44801 Bochum

Fax: 0234 / 32-14487

E-Mail (per Scan)

regionalpolitik@rub.de

Für **Rückfragen** stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Ansprechpartner für Rückfragen:

Benjamin Garske (MA)
Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik

Kontakt

Telefon: 0234 / 32-22432 oder
E-Mail: benjamin.garske@rub.de