

Stellungnahme zum

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

Mehr Demokratie e.V.
Alexander Trennheuser
Friedrich-Ebert-Ufer 52
51143 Köln
Email: alexander.trennheuser@mehr-demokratie.de

Autoren:
Alexander Trennheuser
Nicola Quarz

I. Vorbemerkung

Für die Möglichkeit der Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf möchten wir uns herzlich bedanken. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf strebt die nordrhein-westfälische Landesregierung die Wiedereinführung einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen an. In dieser Stellungnahme werden wir zunächst auf die rechtlichen Anforderungen für den Erlass einer solchen Sperrklausel eingehen. Im Anschluss legen wir dar, warum Mehr Demokratie vor diesem Hintergrund die Wiedereinführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in NRW derzeit ablehnt. Für eventuelle Rückfragen stehen wir unter den angegebenen Kontaktdaten gerne zur Verfügung.

II. Voraussetzungen für die Wiedereinführung einer Sperrklausel

1. Eingriff in den Grundsatz der Wahlgleichheit

Bei Wahlen gilt der Grundsatz der Wahlgleichheit. Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG schreibt vor, dass Kreise und Gemeinden eine Volksvertretung haben müssen, die aus gleichen Wahlen hervorgegangen ist. Vom Grundsatz der Wahlgleichheit ist auch die Erfolgswertgleichheit bei Verhältniswahlen umfasst. Jede Wählerin und jeder Wähler soll mit ihrer oder seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Volksvertretung haben. Dieser Grundsatz wird durch Sperrklauseln berührt. Zudem greifen Sperrklauseln in die Chancengleichheit der Parteien nach Artikel 21 Absatz 1 GG ein. Eine Sperrklausel stellt daher einen verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Wahlgleichheit dar.

2. Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen

Noch vor Konstituierung der Kommunalvertretungen nach den Kommunalwahlen im Mai 2014 kündigte der Fraktionsvorsitzende der SPD im Landtag Norbert Römer die Wiedereinführung einer Sperrklausel an. Zu diesem Zeitpunkt konnte höchstens von einer abstrakten Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen ausgegangen werden. Konkrete Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit konnten für diese Ratsperiode mangels Ratssitzungen noch nicht bestehen.

Als eine hinreichende Rechtfertigung akzeptieren die Verfassungsgerichte aber *„nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane“*. Voraussetzung sind danach *„valide empirische Untersuchungsergebnisse“*, die die Annahme rechtfertigen, dass es infolge des Fehlens einer Sperrklausel zu erheblichen Funktionsstörungen durch Einzelmandatsträger kommt und es dabei nicht

nur um einzelne Gemeinden geht.

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 6. Juli 1999 die bis zu diesem Zeitpunkt bestehende 5 %-Sperrklausel für verfassungswidrig erklärt, woraufhin der nordrhein-westfälische Landtag die entsprechenden Bestimmungen aufhob. Im Urteil weist das Gericht darauf hin, dass es des Nachweises einer „Funktionsunfähigkeit“ für die erneute Einführung einer Sperrklausel bedürfe. Diese „Funktionsunfähigkeit“ nachzuweisen sei Aufgabe des Landesgesetzgebers. Für die Einführung einer Sperrklausel hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof damit hohe Vorgaben gemacht.

2008 hat der Verfassungsgerichtshof NRW auch die 1-Sitz-Sperrklausel gekippt. Im Einzelnen führt der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil aus dem Jahr 2008 aus: *„Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ist ebenso wie der Grundsatz der gleichen Wahl im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen. Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sind hier besonders enge Grenzen gezogen. Differenzierungen in diesem Bereich bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, zwingenden Grundes.“*

3. Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts nicht übertragbar

Im Januar 2013 hat das Hamburgische Verfassungsgericht im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde die einfachgesetzliche Regelung über die Drei-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl zu den Bezirksversammlungen für nichtig erklärt. Ende 2013 hat die Bürgerschaft die Sperrklausel bei Bezirksversammlungenwahlen als Bestandteil der Verfassung eingeführt. Im Dezember 2015 hat das Hamburgische Verfassungsgericht in einem Urteil die besondere Schutzwürdigkeit der Gleichheit der Stimmen bei Kommunalwahlen und damit die Fragwürdigkeit von Sperrklauseln bei solchen Wahlen bestätigt. Die Richter befanden die Drei-Prozent-Klausel bei Bezirksversammlungenwahlen in der Hansestadt zwar für zulässig, betonten dabei aber den Unterschied von Stadtbezirken und eigenständigen Kommunen: *„Bei den Bezirken der Freien und Hansestadt Hamburg handelt es sich nicht um Gemeinden. Ihnen fehlt es an der die gemeindliche Selbstverwaltung kennzeichnenden Rechtsfähigkeit und Allzuständigkeit“*, so das Gericht. In den Gemeinden müsse das Volk aber eine Vertretung haben, *„die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist“*.

III.. Rechtfertigung der Wiedereinführung einer Sperrklausel

1. Rechtfertigungsversuche im Gesetzentwurf

Die Landesregierung rechtfertigt die Wiedereinführung einer Sperrklausel in der Gesetzesbegründung mit einer signifikanten Zunahme der Zersplitterung der Kommunalvertretungen. Einzelvertreterinnen und -vertreter seien schlechter informiert, sowie weniger kompromiss- und mehrheitsfähig. Es seien dadurch Probleme für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen zu erwarten.

Hierfür bedarf es aber ausreichender tatsächlicher Grundlagen, dass der Eintritt von zersplitterungsbedingten Funktionsbeeinträchtigungen ohne Sperrklausel mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist (vergleiche hierzu auch das Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 8. Dezember 2015, Az. HVerfG 4/15). Nach Auffassung von Mehr Demokratie enthält die Gesetzesbegründung keine solchen ausreichenden tatsächlichen Grundlagen. Vielmehr wird lediglich die abstrakte Gefahr einer befürchteten Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen durch eine Zersplitterung dargestellt. Konkrete Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit werden nicht benannt.

2. Rechtfertigungsversuche durch weitere Gutachten

b. Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion von Prof Dr. Roth

Im Oktober 2014 hat die SPD-Landtagsfraktion in Nordrhein-Westfalen ein Gutachten von Professor Roth vorgestellt, das einen verfassungskonformen Weg aufzeigen soll, für Kommunalwahlen im Land eine 3-Prozent-Sperrklausel einzuführen. Dieses Gutachten nimmt die in Berlin und Hamburg vorgenommene Verankerung einer Sperrklausel in der Landesverfassung zum Vorbild und wendet diese auf NRW an. Eine verfassungsrechtliche Sperrklausel sei gegenüber einer einfachgesetzlichen Sperrklausel ohne besondere Rechtfertigung zulässig. Eine Sperrklausel berühre weder das Demokratieprinzip noch den Grundsatz der Wahlgleichheit in ihrem Kern.

Zwar kritisiert das Gutachten die strengen Vorgaben, die die Rechtsprechung an das Erfordernis der Funktionsbeeinträchtigung stellt. Das ändert jedoch nichts an dem Umstand, dass auch dieses Gutachten keine empirischen Daten liefert, die den Eingriff in den Grundsatz der Wahlgleichheit rechtfertigen könnten.

b. Gutachten im Auftrag der SPD von Prof. Dr. Bogumil

Im Juni 2015 hat die SPD-Landtagsfraktion erneut ein Gutachten zum Thema vorgelegt, das diesen Nachweis erbringen soll. Der Politikwissenschaftler Jörg Bogumil von der Ruhr-Universität Bochum beschreibt im jüngsten Gutachten, dass zahlreiche Bürgermeister über das Fehlen eigener Mehrheiten in den Räten klagen.

Zur Erfassung der aktuellen Situation in den Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen wurden Wahldaten und Daten aus den Ratsinformationssystemen ausgewertet, Literaturanalysen durchgeführt und eine eigene empirische Erhebung vorgenommen. Kern der Studie ist die Befragung der (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.

Die Befragung kommt zu dem Ergebnis, dass sich seit der Abschaffung der kommunalen Sperrklausel in NRW die Arbeit in den Kommunalvertretungen in NRW fundamental verändert habe. In vielen nordrhein-westfälischen Kommunen, insbesondere in den Großstädten, aber zum Teil auch in den Mittelstädten, sei die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen mittlerweile erheblich beeinträchtigt bzw. gestört. Da in den Großstädten knapp 45 % der Bevölkerung wohnen und in den Mittelstädten weitere 18 %, seien diese Funktionsstörungen weit verbreitet und kein singuläres Phänomen. Diese Funktionsstörungen gingen deutlich über den Tatbestand „einer schwerfälligeren Meinungsbildung“ durch das starke Aufkommen kleiner Parteien und Wählergruppen hinaus.

Weitere neue Hinweise für eine vorliegende oder ernsthaft zu befürchtende Funktionsunfähigkeit liefert das Gutachten allerdings nicht. Eine bloße Vereinfachung oder Erleichterung der Beschlussfassung stellt aber keinen Rechtfertigungsgrund für den Eingriff in die Wahlgleichheit dar. Sperrklauseln sind nicht dafür gedacht, Bürgermeistern Mehrheiten in den Räten zu sichern. Sperrklauseln sollen einzig und allein die Funktionsfähigkeit der Räte wahren. Wer will, dass Bürgermeister sichere Mehrheiten in den Räten haben, müsste deren Direktwahl durch die Bürger abschaffen und die Stadtoberhäupter wieder durch die Räte wählen lassen.

IV. Voraussetzung für die Einführung einer Sperrklausel: Nachweis der Funktionsunfähigkeit

Eine Sperrklausel stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in diese Wahlgleichheit dar. Als hinreichende Rechtfertigung akzeptieren die Verfassungsgerichte dabei aber „*nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane*“, (siehe oben zu 2). Die Arbeitsunfähigkeit, hervorgerufen durch eine zu starke Zersplitterung der Räte, wird nach Auffassung von Mehr Demokratie weder durch die Begründung zum vorliegenden Gesetzentwurf, noch durch eines der vorliegenden Gutachten nachgewiesen. Der Verfassungsgerichtshof des Landes NRW hat entschieden, dass eine abstrakte, theoretische Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit von Kommunalvertretungen durch mehr Fraktionen und Gruppen zur Begründung einer Sperrklausel nicht genügt. Eine solche Möglichkeit sei nie auszuschließen, reiche aber als hinreichende Begründung für die Annahme eines „*zwingenden Grundes*“ für eine Sperrklausel nicht aus. Die „*allgemeine und abstrakte Behauptung*“, ohne Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergruppen in die Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, kann einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit für Parteien somit nicht rechtfertigen.

Vielmehr müsste für die betroffenen Gemeinderäte und Kreistage konkret dargelegt werden, dass und in welchem Ausmaße die gestiegene Zahl von Einzelmandatsträgern und nicht fraktionsfähigen Kleingruppen die Arbeit des Rates bzw. Kreistages behindert hat, zum Beispiel wegen der Schwierigkeit der Auslagerung eines Teils der Arbeit in Ausschüsse, wegen des Rede- und Antragsrechts im Plenum mit der Folge einer zeitlichen Überbeanspruchung aller Rats- und Kreistagsmitglieder etc.. Es wäre auch darzulegen, dass es sich hierbei nicht um Einzel- und Ausnahmefälle in einzelnen Gemeinden oder Kreistagen handelt, sondern es um ein typisches Phänomen.

Weder in der Begründung des Gesetzentwurfs, noch in den von der SPD vorgelegten Gutachten gelingt es, den vom Verfassungsgerichtshof des Landes NRW geforderten Nachweis der Funktionsunfähigkeit von Kommunalvertretungen zu erbringen. Die mögliche Datenbasis ist hingegen umfassend. Die Sperrklausel wurde 1999 abgeschafft. Insofern könnte ein Zeitraum von 17 Jahren mit sich nach Kommunalwahlen mehrfach neu konstituierenden Räten betrachtet werden.

Fragen wie die nach der signifikanten und über den Einzelfall hinausgehenden Verlängerung von Ratssitzungen oder die nach einer andauernden Arbeits- und Funktionsunfähigkeit von Räten oder Kreistagen bleiben trotz dieser breiten Datenbasis bislang unbeantwortet. Der Gedanke liegt daher nahe, dass es sich bei der befürchteten Arbeitsunfähigkeit der kommunalen Vertretungen bislang und weiterhin um eine abstrakte, nicht aber um eine konkrete Gefahr der Funktionsunfähigkeit kommunaler Vertretungen handelt.

V. Alternativen zur Wiedereinführung einer Sperrklausel:

Gemeindeordnung, Hauptsatzungen und Geschäftsordnungen bieten unterschiedliche Möglichkeiten, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen zu schützen. Die verschiedenen in der Debatte mit der Sperrklausel verbundenen Hoffnungen wie zum Beispiel die Verringerung von Überhangs- und Ausgleichsmandaten oder einer Verkürzung der Debatten lassen sich auch ohne Einführung einer Sperrklausel erreichen. Vor allen Dingen die Einführung des Kumulierens und Panaschierens scheint hier sinnvoll. Das süddeutsche Kumulieren und Panaschieren schließt die Entstehung von Überhangmandaten aus. Einzelvertreter sind in diesem Wahlsystem praktisch chancenlos. Durch die Veränderbarkeit der Parteilisten wird es für neue Bewerber weitaus attraktiver auch auf einem der hinteren Listenplätze einer Partei zu kandidieren.

Es scheint im Übrigen angemessen, die Größe der Stadträte im Zuge der Einführung des Kumulierens und Panaschierens und der damit einhergehenden Auflösung der Wahlkreise zumindest auf den bundesdeutschen Durchschnitt abzusenken.

Mit der zunehmenden Zahl von Gruppierungen und Einzelvertretern kommen nach Beobachtung von Mehr Demokratie NRW die kommunalen Vertretungen unterschiedlich zurecht. Wie viele und wie lange Redebeiträge es zum Beispiel gibt, ist auch eine Frage der Geschäftsordnung. Die Landesregierung sollte dazu evaluieren, welche Änderungen in den Geschäftsordnungen sich bewährt haben.

VI. Fazit

Mehr Demokratie spricht sich gegen die Wiedereinführung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in NRW aus. Eine konkrete Gefahr für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen in NRW ist zumindest mit den vorliegenden Studien nicht belegt. Um eine solche Gefahr anzunehmen und damit einen Eingriff in die Wahlgleichheit zu rechtfertigen, wären weitere empirische Daten zwingend erforderlich.

Das Bundesverfassungsgericht hat 2008 festgestellt: „Die Entscheidung, welche Partei oder Wählergemeinschaft die Interessen der Bürger am besten vertritt, obliegt nicht dem Wahlgesetzgeber, sondern dem Wähler.“ Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz schreibt verbindlich vor, dass Kreise und Gemeinden eine Volksvertretung haben müssen, die aus gleichen Wahlen hervorgegangen ist. Diese Vorgabe des Grundgesetzes kann das nordrhein-westfälische Landesparlament auch nicht außer Kraft setzen, in dem es das Gegenteil in die Landesverfassung schreibt. Der Gesetzentwurf stellt offensichtlich einen ungerechtfertigten Eingriff in die Wahlgleichheit dar. Und zuletzt: selbst wenn man eine konkrete Gefahr für die Funktionsfähigkeit für einzelne Kommunalvertretungen annähme, stünden mildere Mittel zur Verfügung, die zuerst ausgeschöpft werden sollten.