

12.12.2017

Gesetzentwurf

der Fraktion der AfD

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

A Problem

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat mit Urteil vom 21. November 2017 auf die Klagen zahlreicher Parteien und Wählergruppen hin (VerfGH 9/16, VerfGH 11/16, VerfGH 15/16, VerfGH 16/16, VerfGH 17/16, VerfGH 18/16, VerfGH 21/16) festgestellt, dass die vom Landtag Nordrhein-Westfalen mit einer Mehrheit aus CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen eingeführte 2,5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen den in Artikel 69 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz niedergelegten Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzt.

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen widersprechen in ihrer geltenden Fassung daher elementaren Grundsätzen unserer Verfassungsordnung.

B Lösung

Die verfassungswidrige Sperrklausel ist aus der Landesverfassung und dem Kommunalwahlgesetz zu streichen.

C Alternativen

Keine

D Kosten

Keine

Datum des Originals: 12.12.2017/Ausgegeben: 15.12.2017

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

G e g e n ü b e r s t e l l u n g

Gesetzentwurf der Fraktion der AfD

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

**Gesetz
zur Änderung der Verfassung für das
Land Nordrhein-Westfalen und wahl-
rechtlicher Vorschriften (Kommunalver-
tretungsdemokratisierungsgesetz)**

Artikel 1 Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW S. 127), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Oktober 2016 (GV. NRW S. 860), wird wie folgt geändert:

Artikel 78 Absatz 1 wird wie folgt geändert:

Der bisherige Satz 3 wird gestrichen.

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Artikel 78

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe. Die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt. Wahlvorschläge, nach deren Ergebnis sich die Sitzanteile in den Räten der Gemeinden, den Bezirksvertretungen, den Kreistagen und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr bestimmen, werden nur berücksichtigt, wenn sie mindestens 2,5 vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben. Das Gesetz bestimmt das Nähere.

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

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

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

Artikel 2
Änderung des Kommunalwahlgesetzes

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

Das Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW S. 454), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2015 (GV. NRW S. 666), wird wie folgt geändert:

1. § 33 wird wie folgt geändert:

§ 33

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Die bisherigen Sätze 2 und 3 werden gestrichen.

bb) Der bisherige Satz 4 wird Satz 2 und wie folgt neu gefasst:

„Durch Abzug der Stimmen der Parteien und Wählergruppen, für die keine Reserveliste zugelassen ist, und der Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtstimmenzahl, wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet.“

b) In Absatz 2 Satz 1 werden nach den Wörtern „Absatz 1 Satz 2“ die Wörter „bis 4“ gestrichen.

(1) Der Wahlausschuss zählt zunächst die für alle Bewerber abgegebenen gültigen Stimmen, nach Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerbern getrennt, zusammen (Gesamtstimmenzahl). Er stellt dann fest, welche Parteien und Wählergruppen weniger als 2,5 vom Hundert der Gesamtstimmenzahl erhalten haben. Diese Parteien und Wählergruppen bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt. Durch Abzug der Stimmen dieser Parteien und Wählergruppen sowie der Stimmen der Parteien und Wählergruppen, für die keine Reserveliste zugelassen ist, und der Stimmen der Einzelbewerber von der Gesamtstimmenzahl, wird die bereinigte Gesamtstimmenzahl gebildet.

(2) Von der gemäß § 3 in jedem Wahlgebiet zu wählenden Gesamtzahl von Vertretern wird die Zahl der erfolgreichen Wahlbezirkbewerber abgezogen, die als Einzelbewerber aufgetreten oder von einer nach Absatz 1 Satz 2 bis 4 nicht zu berücksichtigenden Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen sind. Von der so gebildeten Ausgangszahl werden den am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien und Wählergruppen nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung so viele Sitze zugeteilt, wie ihnen im Verhältnis der auf ihre Reserveliste entfallenen Stimmenzahlen zur Gesamtstimmenzahl nach Absatz 1 zustehen (erste Zuteilungszahl). Jede Partei oder Wählergruppe erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Stimmen durch den Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung ergeben. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze wie nach der Ausgangszahl auf die Reservelisten entfallen. Bei der Rundung sind Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende Zahl abzurunden und Zahlenbruchteile ab 0,5 auf die darüber liegende Zahl aufzurunden. Kommt es bei Berücksichtigung von bis zu vier Stellen nach dem Komma zu Rundungsmöglichkeiten mit gleichen Zahlenbruchteilen, entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los. Zur

Ermittlung des Zuteilungsdivisors ist die Gesamtstimmenzahl durch die Ausgangszahl zu teilen.

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

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

Erhalten Parteien oder Wählergruppen bei der Berechnung der erhöhten Ausgangszahl nicht eine Sitzzahl, die der Zahl ihrer erfolgreichen Wahlbezirksbewerber entspricht, wird die erhöhte Ausgangszahl um zwei erhöht, bis die Zahl der Listenmandate nach erneuter Berechnung gemäß Absatz 2 erstmals der Zahl ihrer erfolgreichen Wahlbezirksbewerber entspricht oder diese übersteigt.

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

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

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

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

Die Gleichheit der Wahl gemäß Artikel 69 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung i.V.m. Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz ist ein änderungsfester Bestandteil des Demokratieprinzips. Bereits 1999 urteilte der Verfassungsgerichtshof (VerfGH 14, 15/98), dass eine Sperrklausel in Höhe von 5 Prozent verfassungswidrig ist. Aus diesem Grunde wurde sie zunächst aus dem Kommunalwahlgesetz gestrichen.

Unter dem Vorwand, dass das Fehlen einer solchen Hürde zu einer Zersplitterung der Kommunalvertretungen führe und damit ihre Arbeitsfähigkeit hemme, führte der Landtag Nordrhein-Westfalen mit Gesetz vom 14. Juni 2016 eine 2,5%-Hürde ein. Der Gesetzentwurf wurde von CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen getragen und mit der erforderlichen Mehrheit beschlossen. Die Abgeordneten der FDP enthielten sich, die Abgeordneten der Piraten stimmten gegen den Gesetzentwurf.

Das Verfassungsgericht rügt in seinem Urteil, dass weder im Gesetzgebungsverfahren noch im Rahmen des Organstreitverfahrens hinreichende Belege für die Zersplitterung der Kommunalvertretungen, für die hieraus angeblich resultierenden negativen Auswirkungen auf deren Funktionsfähigkeit oder für den vermeintlichen überproportionalen Einfluss kleinerer Parteien oder Wählergruppen auf den Willensbildungsprozess dargelegt wurden. Sperrklauseln sind aber nach übereinstimmender höchstrichterlicher Rechtsprechung nur dann zulässig, wenn schwerwiegende Gründe dafürsprechen, da sie in krassem Widerspruch zu dem zum Demokratieprinzip gehörenden Grundsatz der Gleichheit der Wahl stehen.

Es ist anzunehmen, dass die Parteien, die das verfassungswidrige Gesetz getragen haben, weniger an der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen und vielmehr an der Mehrung eigener Mandate und damit verbundener Geldmittel interessiert waren, da durch den Wegfall aller Parteien und Wählergruppen, deren Wahlergebnis die Prozenzhürde nicht erreicht oder überschritten hätte, die diesen Gruppierungen nach altem Recht zustehenden Mandate den übrigen Parteien zugeschlagen worden wären. CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen hätten davon nach aller Voraussicht den Löwenanteil abbekommen, da sie bei der vergangenen Kommunalwahl über 80 Prozent der landesweit abgegebenen Stimmen erhielten.

Wären die vorgenannten Parteien tatsächlich an strafferen Abläufen in den Kommunalvertretungen interessiert, hätten sie die Möglichkeit gehabt, diese zu verkleinern. Bereits heute liegt die faktische Sperrklausel – je nach Größe der jeweiligen Vertretung – zwischen 0,6 und 2,8 Prozent. Jede Verkleinerung hebt diese Hürde an und ist daher geeignet, die Zahl der vertretenen Parteien und Wählergruppen zu reduzieren. Es war jedoch offenbar nicht gewünscht, auch die Zahl der Mandate für die eigenen Parteien zu reduzieren.

Sven W. Tritschler
Helmut Seifen
Andreas Keith

und Fraktion