

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
NEUDRUCK
STELLUNGNAHME
16/3299
A05, A11

Ansprechpartner:

Beigeordneter Dr. Helmut Fogt
(StNRW)
Tel.-Durchwahl: - 030/37711-800
Fax-Durchwahl: - 0221/3771-
Mail: helmut.fogt@staedtetag.de
Aktenzeichen: 30.78.00 N

Erster Beigeordneter Dr. Marco
Kuhn (LKT NRW)
Tel.-Durchwahl: 0211 300491-300
Fax-Durchwahl: (0211)300491-5300
Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 10.11.00

Beigeordneter Andreas Wohland
(StGB NRW)
Tel.-Durchwahl: (0211) 4587-223
Durchwahl: (0211) 4587-292
Mail: andreas.wohland@kommunen-in-nrw.de
Aktenzeichen: 13.2.4 (StGB NRW)

Datum: 06.01.2016/SN

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

**Stichwort: "Kommunalvertretungsstärkungsgesetz –
HPA AKo – 21.01.2016"**

Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 21. Januar 2016

**Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)
Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 16/9795)**

hier: Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

Ihr Schreiben vom 10. Dezember 2015; Ihr Geschäftszeichen I.1

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir danken Ihnen für Ihr o. g. Schreiben, mit dem Sie uns zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 21. Januar 2016 zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, der CDU und von Bündnis 90/Die Grünen zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz), Drucksache 16/9795, einladen und vorab um Stellungnahme bitten. Gerne kommen wir Ihrer Bitte nach.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen begrüßt den gemeinsamen Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grü-

nen. Es gibt hinreichend gute und rechtlich tragfähige Gründe für die verfassungsunmittelbare Einführung einer 2,5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen.

Beschlusslage der kommunalen Spitzenverbände

Die Beschlussgremien der drei kommunalen Spitzenverbände befürworten den Gesetzentwurf ausdrücklich, nachdem sich diese im Vorfeld bereits mit der Einführung einer Sperrklausel in Höhe von 3% befasst und sich für eine entsprechende Einführung ausgesprochen hatten. Obwohl der jetzige Gesetzesvorschlag zwar unterhalb dieser Beschlusslage bleibt, trägt er gleichwohl dem Ziel der Einführung einer moderaten Sperrklausel Rechnung und wird deshalb positiv bewertet.

Problemstellung

Wie der Gesetzentwurf in seiner Begründung ausführlich darstellt, ist die Anzahl der politischen Gruppierungen in den Kommunalvertretungen seit Aufhebung der Sperrklausel im Jahr 1999 kontinuierlich gestiegen. Die Ergebnisse der jüngsten Kommunalwahlen im Jahr 2014 bestätigen diese Entwicklung. So werden in den Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen neben einer hohen Anzahl von Einzelmandatsträgern bis zu 13 Parteien und Wählergruppen gezählt, die sich häufig auf die Vertretung von Partikularinteressen konzentrieren.

Durch diese Zersplitterung werden Mehrheits- und Koalitionsbildungen erschwert, zunehmend können nur noch „Große Koalitionen“ die für eine ordnungsgemäße und effiziente Aufgabenwahrnehmung erforderlichen stabilen Mehrheiten gewährleisten.

Zugleich werden nach unserer Wahrnehmung die Arbeitsabläufe in den kommunalen Gremien als Folge der zunehmenden Zersplitterung erheblich beeinträchtigt. Ausschuss- und Rats- sowie Kreistagssitzungen dauern teilweise bis weit in die Nacht, weil mitunter gerade die Vertreter von Splitterparteien und Einzelmandatsträger durch das Stellen immer neuer Anträge oder von Nachfragen die Entscheidungsfindung verzögern.

Unnötig lange und strapaziöse Sitzungen belasten aber auch unmittelbar die Vereinbarkeit der Ausübung des kommunalen Mandats mit Beruf und Familie, sodass es immer schwieriger wird, Bürgerinnen und Bürger für das kommunale Ehrenamt zu gewinnen.

Insgesamt beeinträchtigt diese Entwicklung die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen. Die im Landtag vertretenen Parteien sind deshalb aufgerufen, der zunehmenden Zersplitterung in den Kommunalvertretungen durch die Einführung einer moderaten Sperrklausel entgegenzuwirken.

Hinzu kommt, dass in kleineren Kommunen eine „natürliche Sperrklausel“ von 2 bis 3 % greift, während in großen Gebietskörperschaften mitunter schon ein Stimmenanteil von knapp 1 % für den Einzug in die jeweilige Kommunalvertretung ausreichen kann. Außerdem benötigten größere Parteien bei der letzten Kommunalwahl zur Erringung weiterer Rats- oder Kreistagsmandate zum Teil fast doppelt so viele Stimmen wie Einzelbewerber oder kleine Gruppierungen für die Erlangung eines ersten Mandats. Auch unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit sollte daher die Einführung einer moderaten Sperrklausel in Betracht gezogen werden.

Zulässigkeit einer verfassungsunmittelbaren moderaten Sperrklausel

Wir verkennen nicht, dass die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hohe Anforderungen an die Rechtfertigung kommunaler Sperrklauseln stellt. So sind die Vorschläge zur Einführung einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht nach Vorgaben der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen und des Bundesverfassungsgerichts als nicht erfolgsversprechend beurteilt worden. Den einschlägigen Urteilen zufolge kommt die Einführung einer Sperrklausel nur unter engen Voraussetzungen in Betracht. So müsse die Funktionsfähigkeit der betreffenden Vertretungskörperschaft durch Splitterparteien und Einzelvertreter und deren Handeln schwerwiegend beeinträchtigt bzw. gefährdet sein. Dies könne erst gelten, wenn es zu „Entscheidungsausfällen“ komme bzw. die Attraktivität des kommunalen Mandats erheblich beeinträchtigt sei. Seinerzeitige Gutachten kamen zu dem Ergebnis, dass seitens des Gesetzgebers umfassende Darlegungs- und Begründungspflichten zu erfüllen seien, bevor die Einführung einer kommunalen Sperrklausel in Betracht komme.

Gegenstand jener Rechtsprechung waren jedoch einfach-gesetzlich normierte 5%-Sperrklauseln. Wird hingegen eine moderate Sperrklausel im Wege einer Verfassungsänderung eingeführt, so ist das hinsichtlich der Wahlen zu den Berliner Bezirksversammlungen nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Berlin verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (Urteil vom 13.05.2013). Auch ein von Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Roth, LL.M., erstelltes Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer verfassungsunmittelbaren Sperrklausel bei Kommunalwahlen das Demokratieprinzip und den davon umfassten Grundsatz der Wahlgleichheit jedenfalls nicht im Kern berühren würde. Damit stehe auch die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 69 Abs.1 Satz 2 LVerf NRW einer solchen Verfassungsänderung nicht entgegen, wonach Änderungen der Verfassung unzulässig sind, die den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland widersprechen. In diesem Sinne stellt auch Prof. Dr. Lothar Michael, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, in einem vor kurzem erstellten Rechtsgutachten klar, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber letztlich unter keinem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt gehindert ist, eine verfassungsunmittelbare moderate Sperrklausel für Kommunalwahlen einzuführen.

Allerdings enthebt die Verankerung einer moderaten Sperrklausel in der Verfassung den Gesetzgeber nicht von der Pflicht zur Begründung und Rechtfertigung des damit verbundenen Eingriffs. Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist gehalten, darzulegen, wie sich der Wegfall der Sperrklausel bei den Kommunalwahlen ausgewirkt und welche nachteiligen Folgen dies auf die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gehabt hat. Dabei ist es, wie die vorerwähnten Rechtsgutachten zeigen, grundsätzlich möglich, die erheblichen Gefährdungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen durch die immer weiter fortschreitende Zersplitterung der politischen Landschaft und das Überborden von Partikularinteressen in einem neuen Anlauf gerichtsfest darzulegen.

Dementsprechend begrüßen wir, dass sich die Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfes ausführlich und überzeugend mit diesen Anforderungen auseinandersetzt. Im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Berlin genügt es, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber eine Sperrklausel einführen will, um bereits abstrakte Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen abzuwehren. Da sich die Tendenz einer zunehmenden Parteienzersplitterung weiter bestätigt hat, haben sich die daraus resultieren-

den abstrakten Gefahren für die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen weiter erhöht. Insgesamt geht die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen deshalb davon aus, dass es gleichermaßen politisch wie rechtlich tragfähige Gründe für die verfassungsunmittelbare Einführung einer 2,5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen gibt.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes
Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen