

Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

Im Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU und GRÜNEN wird die Problemstellung zutreffend beschrieben. Seit der Aufhebung der 5%-Sperrklausel im Jahr 1999 hat die Zahl der Wahlvorschläge bei den Kommunalwahlen stetig zugenommen. In den Stadträten und Kreistagen sind demzufolge immer mehr Gruppen mit zwei Mandatsträgern und Einzelmandatsträger vertreten. Die Mehrheitsbildung in den Räten wird schwieriger. Gleichzeitig haben die fraktionslosen Mandatsträger erheblich reduzierte Mitwirkungsmöglichkeiten.

Die Zersplitterung der Räte gefährdet die Arbeitsfähigkeit der kommunalen Parlamente.

Die meisten Entscheidungen, durchaus auch von erheblicher Bedeutung in den Bereichen Planung und Stadtentwicklung, Verkehr, Umwelt, Bildung usw. werden nicht im Rat oder Kreistag, sondern abschließend in Fachausschüssen getroffen. Die Kompetenzen der Ausschüsse werden in Zuständigkeitsordnungen, die sich die Räte selbst geben, festgelegt. Die Mehrheitsverhältnisse im Rat sollen sich dabei in den Ausschüssen widerspiegeln. Die Größe der Ausschüsse wird vernünftigerweise so gewählt, dass auch kleine Fraktionen vertreten sind. Einzelmandatsträger sind nicht Mitglied der Ausschüsse mit Sitz und Stimme. Ein Ratsmitglied hat zwar das Recht, mindestens einem Ausschuss mit beratender Stimme anzugehören. Bei der Vielzahl von Ausschüssen – in kreisfreien Städten werden nicht selten zwanzig Fachausschüsse gebildet – ist im Rahmen der ehrenamtlichen Wahrnehmung des Mandats eine umfassende Mitwirkung der fraktionslosen Mandatsträger nicht möglich.

Um allen Ratsmitglieder, also auch den Einzelmitgliedern, gleiche Mitwirkungschancen an allen Beratungen und Entscheidungen in der Kommune zu gewähren, müssten die Fachausschüsse die Größe des Rates haben, beziehungsweise der Rat selbst in allen Fragen befasst werden. Der dadurch entstehende Aufwand würde bei der Vielfalt der kommunalen

Aufgaben wöchentliche Ratssitzungen erfordern, was ehrenamtlich nicht mehr zu leisten wäre.

Die Basis der kommunalen Selbstverwaltung ist die Ehrenamtlichkeit. Der durch das Fehlen einer Sperrklausel chancengleiche Zugang kleiner Wählergruppen und Partikularinteressen bei den Wahlen hat innerhalb des parlamentarischen Systems erhebliche Mitwirkungsdefizite der Einzelmandatsträger zur Folge. Wollte man diese Defizite aufheben, wäre auf Grund des hohen Aufwands eine stärkere Professionalisierung des Mandats erforderlich. Eine stärkere Professionalisierung würde wiederum bestimmte Bevölkerungsgruppen von der Mitwirkung in der kommunalen Interessensvertretung mangels persönlicher Möglichkeiten neben der Berufsausübung ausschließen.

Ratsmitglieder zweiter Klasse und doch Zünglein an der Waage

In der heutigen Praxis haben die fraktionslosen Mandatsträger, die nicht in Koalitions- und Ausschussberatungen einbezogen sind, nur wenig Einflussmöglichkeiten. Die Entscheidungen im Stadtrat oder Kreistag vollziehen überwiegend lediglich die Entscheidungen der Fachausschüsse nach. Bei der hohen Zahl von Einzelmandatsträgern in den Räten – in manchen Städten gehören bis zu 15 Prozent der Ratsmitglieder keiner Fraktion an – haben diese Mandatsträger auf der anderen Seite die Möglichkeit, die Entscheidungen der Fachausschüsse im Rat zu kippen, ohne an den inhaltlichen Fachberatungen beteiligt gewesen zu sein. Als Zünglein an der Waage haben sie dann einen nicht angemessen hohen Einfluss auf den abschließenden Ratsbeschluss.

Die Einführung einer 3 Prozent-Sperrklausel wäre erforderlich, um zu gewährleisten, dass zukünftig wieder fast ausschließlich Parteien und Wählergruppen in Fraktionsstärke den Rat bilden. Eine Sperrklausel von 2,5 Prozent würde immerhin dazu beitragen, die Zahl der Gruppen- und Einzelmitglieder deutlich zu reduzieren.

Größere Räte und erschwerte Mehrheitsbildung

Das Fehlen einer Sperrklausel wirkt sich auch auf die Größe der Stadträte und Kreistage aus. Rund die Hälfte der Räte kreisfreier Städte mussten bei der letzten Kommunalwahl mit Überhangmandaten gebildet werden. Die Gesamtzahl der Sitze erhöht sich in diesen Räten um die Zahl der Sitze der fraktionslosen Mitglieder mit einem Stimmenanteil von unter 3 Prozent, ohne dass dies auch Auswirkungen auf die Zahl der Sitze der Fraktionen mit mehr als 3 Prozent hätte. Dies hat zur Folge, dass die notwendige Stimmenzahl zur Bildung einer absoluten Mehrheit steigt, ohne dass sich die Zahl der Ratssitze der Fraktionen verändert. Somit wird die Bildung einer Mehrheit durch die gestiegene Zahl von fraktionslosen Mitgliedern, die wie oben dargestellt kaum Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Beratung und Beschlussfassung in den Gremien haben, zusätzlich erschwert.

Durch die Einführung einer Sperrklausel bleiben rund 3 Prozent der Wählerstimmen zusätzlich unberücksichtigt.

Nach einer landesweiten Untersuchung der Kommunalwahlergebnisse von 2014 auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise würden durch die Einführung einer Sperrklausel von 2,5 Prozent etwas mehr als 3 Prozentpunkte der Wählerstimmen zusätzlich unberücksichtigt bleiben. Verglichen mit der „natürlichen“ Sperrklausel, die sich je nach Größe der Räte ergibt, würden in dieser Größenordnung also Wählerstimmen bei der Ermittlung der Sitzverteilung zusätzlich „verloren“ gehen. In einem Urteil des Hamburger Verfassungsgerichts wurde ein Wegfall von 5,5 Prozent der Stimmen durch eine moderate Sperrklausel von 3 Prozent als hinnehmbar bezeichnet.

So wie sich die Zahl der Wahlvorschläge bei den letzten vier Kommunalwahlen durch die Aufhebung der 5%-Sperrklausel stetig erhöht hat, würde sich durch die Einführung einer moderaten Sperrklausel die Zahl der Wählergruppen und Parteien, die zur Kommunalwahl antreten, möglicherweise auch wieder reduzieren. Im Laufe der Zeit würde die Zahl der durch die Sperrklausel unberücksichtigt bleibenden Stimmen zurückgehen.

Unter dem Strich ist aus meiner Sicht die Ungleichheit der Mitwirkungsmöglichkeiten das entscheidende Argument für die Einführung einer moderaten Sperrklausel. In der Praxis vor Ort sehen wir sehr deutlich, dass der Fraktionsstatus wesentliche Bedingung für die tatsächliche Mitwirkung der Mandatsträger ist. Es ist wichtig, sachkundige Bürgerinnen und Bürger in die Arbeit einbeziehen zu können und eine operative Unterstützung durch ein Fraktionsbüro zu haben. Zusätzlich zur Einführung einer Sperrklausel erscheint es deshalb sinnvoll, die in der Gemeinde- und Kreisordnung festgelegten Mindestgrößen von drei Ratsmitgliedern zur Bildung einer Fraktion flexibler je nach Größe der Räte und Kreistage zu gestalten.