

[Datei: Sperrklausel-NRW]

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME****16/383**

A11

Die Sperrklausel bei Kommunalwahlen in NRW

Beitrag als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtages NRW am 1. Februar 2013 in Düsseldorf

Ausgangslage: Seit Aufhebung der Sperrklausel 1999 ist die Anzahl der Gruppierungen in den Gemeinderäten in NRW kontinuierlich gestiegen, die Länge der Ratssitzungen in den Großstädten hat zugenommen (Gutachten von Bogumil u. a. 2009, S. 14, S. 36). Es kann vorkommen, dass mit geringsten Stimmenanteilen Sitze im Rat gewonnen werden können (in Mönchengladbach mit über 250.000 Einwohnern bei der Wahl 2009: Wahlbeteiligung 45,5%, mit 1,1% [1.100] Stimmen war ein Sitz im Rat zu gewinnen). Aus der Aufhebung der Sperrklausel ziehen vor allem freie Wählergemeinschaften, FDP und PDS sowie extreme Parteien Vorteile hinsichtlich ihrer Mandatszahl. Durchschnittlich finden sich 8 Fraktionen und Gruppierungen im Rat pro Stadt; empirische Erhebungen zeigen, dass dadurch Mehrheits- und Koalitionsbildungen erschwert werden und die Verwaltungseffizienz beeinträchtigt wird.

NRW hat eine außergewöhnliche demografische Struktur aufzuweisen: NRW hat 30 Großstädte (über 100.000 Einwohner) mit mehr als 50% der Einwohner des Landes und liegt damit an der Spitze im Bundesvergleich. Übliche Praxis in der BRD: Außer im Bundesland Bremen (5%) und bei der Bezirksverordnetenversammlung in Berlin (3%) wird in keinem deutschen Bundesland eine Sperrklausel bei Kommunalwahlen praktiziert.

Rechtlicher Rahmen: Das BVerfG hat deutlich gemacht, dass es eine Abwägung zwischen den Grundsätzen der Wahlgleichheit und der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung geben muss. In früheren Urteilen (vor der Wahlrechtsreform in NRW in den 90er-Jahren, unter den Bedingungen, dass die Hauptverwaltungsbeamten vom Rat gewählt werden) hat es die 5%-Sperrklausel in NRW für zulässig erklärt. Eine Zersplitterung des Gemeinderats könnte die Funktionsfähigkeit beeinträchtigen. Das BVerfG fordert aber weiterhin (zuletzt 13. 2. 2008) eine konkrete Prüfung der tatsächlichen Grundlagen des jeweiligen Landes. Diese konkrete Prüfung muss im Falle von NRW von der konkreten Besonderheit ausgehen, dass NRW im Vergleich zu allen Ländern der BRD die meisten Großstädte hat. Das BVerfG hat schon früher erklärt: Die Bedeutung der Gemeindegröße stellt eine wichtige Kontextbedingung dar.

Nach der Wahlrechtsreform hat der Verfassungsgerichtshof NRW 1999 festgestellt: Sperrklauseln in Kommunalwahlen sind nicht mehr zu rechtfertigen. Er erlaubt Sperrklauseln nur, wenn dadurch nachweislich der Gemeinderat arbeitsunfähig wird. Es bleibt aber unklar, nach welchen Kriterien dieser Nachweis erbracht werden kann. Zudem scheint man fälschlich von einer überwiegend konkordanzdemokratischen Zusammenarbeit in NRW, und nicht von der

tatsächlichen konkurrenzdemokratischen Rivalität bzw. „Kohabitation“ und „Mobbingkoalitionen“ (Bogumil u. a. 2009, S. 9, 12) zwischen den Hauptverwaltungsbeamten und dem Gemeinderat insbesondere in großen Städten auszugehen.

Probleme: Konkurrenzdemokratische Konstellationen in Gemeinderäten bedeuten nicht unbedingt eine wachsende Berücksichtigung von Argumenten und Positionen und damit die Eröffnung von neuen Gestaltungsspielräumen, sondern gegebenenfalls lediglich Veto- und Blockademacht gegenüber den von den Hauptverwaltungsbeamten vorgelegten Optionen und Sitzungsvorlagen und damit letztendlich die Einschränkung von Gestaltungsspielräumen. Andererseits kann die Fraktionsdisziplin die Artikulation ungewöhnlicher und unangenehmer, aber dennoch zielführender Fragen und Positionen verhindern.

Unter den Bedingungen, dass in NRW die Aufwandsentschädigungen für (ehrenamtliche) Gemeinderatsmitglieder im Bundesvergleich sehr niedrig sind, ist davon auszugehen, dass deren Fachkompetenz und Professionalisierung geringer ist und somit Veto- und Blockademacht in geringerem Ausmaß in konstruktive Politikgestaltung überführt wird. Das spricht nicht nur für eine Erhöhung der Aufwandsentschädigungen, sondern auch für eine Sperrklausel auf niedrigem Niveau.

Lösungen:

- eine Sperrklausel auf niedrigem Niveau (2,5%) als mittlere Eingangshürde, da keine Staffelung der Eingangshürden nach Gemeindegröße vorgenommen werden kann;
- eine Zusammenlegung der Kommunalwahlen mit Landes- und Bundestagswahlen, um die Wahlbeteiligung zu erhöhen (während die Beteiligung bei Kommunalwahlen in den alten Bundesländern von 1990-2005 von 71% auf 48,8% gesunken ist, ist sie bei Bundestagswahlen fast konstant geblieben);
- die Einführung von Kumulieren, das außer in NRW nur in Berlin, im Saarland und in Schleswig-Holstein noch nicht praktiziert wird, und von Panaschieren, das außer in NRW nur noch in Berlin und im Saarland noch nicht praktiziert wird, um die Wahlgleichheit durch eine gesteigerte Optionenvielfalt zu erhöhen.