

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

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
(Drucksache 16/9795)

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses  
und des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags NRW  
am 21. Januar 2016

der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in  
Nordrhein Westfalen (SGK NRW)  
der Kommunalpolitischen Vereinigung Nordrhein-Westfalen  
(KPV/NRW),  
und der Grünen/Alternativen in den Räten Nordrhein-Westfalen  
(GAR NRW)

Die kommunalpolitischen Vereinigungen der SPD, SGK NRW, der CDU, KPV/NRW, und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, GAR NRW, begrüßen den Gesetzentwurf der Landtagsfraktionen von SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung einer moderaten Sperrklausel in der Verfassung und den wahlrechtlichen Vorschriften des Landes NRW.

### **Begründung**

In Nordrhein-Westfalen wurde die Sperrklausel von fünf Prozent kurz vor den Kommunalwahlen 1999 nach 50 Jahren abgeschafft. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hatte die bestehende 5%-Sperrklausel für nicht hinreichend begründet und in der Abwägung zur Gewährleistung der Wahl- und Chancengleichheit als verfassungswidrig erklärt.

Nach zwischenzeitlich vier Kommunalwahlen im Zeitraum von 1999 bis 2015 kann auf deutliche Veränderungen in den Kommunalvertretungen zurückgeblückt werden. Insbesondere die Zusammensetzung der Kommunalvertretungen hat sich erheblich fragmentiert mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von Räten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in NRW ca. die Hälfte der Wählenden in den 30 Großstädten mit über 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern wohnt. Diese spezifische Siedlungsstruktur und die damit einhergehenden Größen der Verwaltungseinheiten unterscheidet NRW deutlich von anderen Flächenländern. In Nordrhein-Westfalen haben 16 Großstädte mehr als 200.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Baden-Württemberg hat 4 Großstädte in dieser Größenordnung, Bayern 3, Hessen 2 und Niedersachsen ebenfalls 2. Von den 50 größten Landkreisen befinden sich 23 in NRW.

### **Zunehmende Zersplitterung durch den Wegfall der Sperrklausel**

Insbesondere in den Groß- und Mittelstädten und den Kreisen Nordrhein-Westfalens hat die Zersplitterung der Räte bzw. Kreistage mit jeder Wahl seit 1999 deutlich zugenommen. Im Schnitt liegt die Anzahl der Wahllisten in den Kreisen und kreisfreien Städten nach der Kommunalwahl 2014 bei 8,7. In den 23 kreisfreien Städten liegt der Schnitt bei 10 Wählergruppen in den Räten nach der Kommunalwahl 2014.

Spitzenreiter sind die Städte Duisburg und Bochum mit 13 Wahllisten in den Räten. In Dortmund, Essen, Leverkusen, Solingen und Mönchengladbach sind es 11 Gruppierungen. In weiteren sieben Großstädten und drei Kreisen sind es

10 Gruppierungen, und in vier Großstädten und acht Kreisen sind neun Wahl-  
listen in den Räten vertreten. Auffällig ist auch, dass es von den 23 kreisfreien  
Städten in NRW lediglich mit Remscheid mit sieben und Oberhausen mit sechs  
Gruppierungen zwei Städte gibt, die weniger als neun Gruppierungen im Rat  
vorweisen. Wobei sich in Oberhausen schon kurz nach der Wahl und nach der  
Ausschussbesetzung eine erstmalig im Rat vertretene fünfköpfige Fraktion auf-  
spaltete (3/2) und nunmehr auch dort 7 Wahlgruppierungen im Rat vertreten  
sind. (Anlage)

Insgesamt ist auch ein Zuwachs von Parteien und Wählergruppen erkennbar.  
Allein zu den Kommunalwahlen 2009 und 2014 ist ein Zuwachs von 22 auf 29  
Parteien zu verzeichnen. Dies entspricht einem Anstieg von 32 %. Bei den  
Wählergruppen, die sich zur Wahl stellten, fällt der Zuwachs von 27 auf 37  
Gruppen, was einem Anstieg von 37 % entspricht, noch größer aus. – Eine be-  
sorgniserregende Entwicklung seit Aufhebung der Sperrklausel 1999.

Bereits zur Wahl 1999 verfünffachte sich der Anteil der Parteien und Wähler-  
gruppen in den Räten kreisfreier Städte und den Kreistagen im Vergleich zu  
1994. Auch in den Folgewahlen 2004 und 2009 sind weitere deutliche Anstiege  
zu verzeichnen. Mit der Kommunalwahl 2014 sind es landesweit 521 Parteien  
und Wählergruppen.

## **Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen**

### **Wahlen zu den Stadträten der kreisfreien Städte und zu den Kreistagen der Kreise**

<b>Wahljahr</b>	<b>Sitzverteilung der Wahllisten 1994 bis 2016</b>				
	<b>SPD</b>	<b>CDU</b>	<b>GRÜNE</b>	<b>FDP</b>	<b>Sonstige</b>
1994	1.499	1.464	332	33	30
1999	1.127	1.661	236	140	148
2004	1.083	1.467	345	227	276
2009	1.061	1.353	419	317	392
2014	1.109	1.309	396	159	521

Ein wesentlicher Grund für die zunehmende Zersplitterung der Räte und Kreis-  
tage ist die weggefallene Sperrklausel. Die Stimmenzahl, die erforderlich ist, um  
ein erstes Mandat zu erringen, ist relativ gering, die Chance, ein einzelnes  
Mandat zu erringen, daher auch im kreisangehörigen Raum relativ hoch. Ge-  
mäß einem Gutachten von Prof. Dr. Bogumil zu den Auswirkungen der Aufhe-  
bung der kommunalen Sperrklauseln auf das kommunalpolitische Entschei-  
dungssystem in NRW bedurfte es in den einwohnerstärksten Kommunen in

NRW mit über 90 Mandaten bei 16 kandidierenden Listen nur 0,6 % der gültigen Stimmen für ein erstes Ratsmandat. In absoluten Zahlen heißt dies für Köln bei einer Wahlbeteiligung von 50 %, dass die natürliche Sperrklausel bei 0,6 % griff bzw. das erste Mandat bei 2.366 gültigen Stimmen lag. In Dortmund waren 1.212 Stimmen oder 0,6 % der Stimmen für ein erstes Mandat notwendig, in Hagen 601 Stimmen (0,9 %). In Laer hingegen (20 Mandate) reichten 94 Stimmen (2,8 %) und in Gevelsberg (42 Mandate) 177 Stimmen (1,3 %).<sup>1</sup>

Am Beispiel der Stadt Bochum lässt sich die merklich fortschreitende Zersplitterung des Rates in immer mehr Gruppierungen dokumentieren. Nach der Kommunalwahl 1994 waren drei Gruppierungen im Rat. In der Periode 1999 bis 2004 waren es bereits fünf, von 2004 bis 2009 sieben und von 2009 bis 2014 acht Gruppierungen. Seit 2014 sind 13 Gruppierungen im Rat der Stadt vertreten. Zur Mehrheitsbildung gab es keine besonderen Auffälligkeiten, da die „alte“ rot-grüne Koalition wieder über eine Mehrheit verfügt. Ansonsten wäre als realistische Alternative nur eine große Koalition denkbar.

### **Auswirkungen auf die konkrete Ratsarbeit**

In der Breite sind zahlreiche Auswirkungen auf die Ratsarbeit festzustellen.

Kleinstfraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger vertreten in vielen Fällen nur Partikularinteressen. Aufgrund der geringen Anzahl an notwendigen Stimmen für ein erstes Mandat ist es auch Initiativen, die z.B. nur in einem Stadtteil erwachsen oder nur ein Thema besetzen, möglich, mit diesem begrenzten Anliegen in den Rat einzuziehen. Diesen entwachsen vielerorts verstärkt Anträge und Anfragen, die häufig aufgrund dieser eingeschränkten Sichtweise nicht dem öffentlichen Wohl, dem die Ratsmitglieder verpflichtet sind, entsprechen (§ 43 Abs. 1 GO NRW) oder aus anderen Gründen nicht mehrheitsfähig sind. Auch Prof. Dr. Bogumil kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass sich die Anzahl der Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes deutlich erhöht hat: Etwas mehr als 40 % der Bürgermeister stellen fest, dass sich die Anzahl der Anträge zur Aufnahme eines Tagesordnungspunktes und Anfragen im Vergleich zur letzten Ratsperiode teils deutlich erhöht haben. (Befragt wurden alle Bürgermeister in Kommunen über 25.000 Einwohner, Rücklaufquote 88,4 %.)<sup>2</sup>

Es ist zudem zu beobachten, dass Personen, die eine wechselhafte politische Vita aufweisen und – wie es eine große rheinische Tageszeitung einmal formulierte – „als Wanderer zwischen den politischen Welten“ stadtbekannt sind, sich nun in kommunalen Vertretungen wiederfinden und trotz der Ehrenamtlichkeit des kommunalen Mandats für sich neue Einnahmequellen auftun und man mit Fug und Recht bezweifeln muss, ob das Allgemeinwohl wirklich die alleinige Triebfeder ihres Tuns ist.

---

<sup>1</sup> Bogumil, Jörg, u.a., Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW, Wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion, S. 15.

<sup>2</sup> Bogumil, Jörg, aaO, S. 50.

Im Düsseldorfer Rat führte die große Anzahl der Fraktionen zu einer 15-stündigen Ratssitzung bei der Verabschiedung des Haushalts 2016: „Gestern Abend (10. Dezember 2015) um kurz nach 22 Uhr wurde abgestimmt. Der Rat hatte seit 9 Uhr morgens getagt. Jede Fraktion durfte sich noch einmal ausführlich zum Haushalt äußern – danach wurde noch über viele strittige Punkte beraten. (Antenne Düsseldorf 11.12.2015).“

Dies mag im Einzelfall wenig dramatisch wirken und sich nur als zeitliches Problem darstellen. Eine solch reduzierte Betrachtungsweise verstellt allerdings den Blick auf die Auswirkungen des zeitlichen Mehraufwands, dem ein ehrenamtliches Ratsmitglied neben bestehenden beruflichen Verpflichtungen ausgesetzt ist. Extrem lange und strapaziöse Sitzungen belasten unmittelbar die Vereinbarkeit des kommunalen Mandats mit Beruf und Familie. Hinzu kommt die erforderliche Zeit für die Vor- und Nachbereitung von Sitzungen, seien es Fraktions- oder Teilfraktionssitzungen oder auch die persönliche Einarbeitungszeit in Sitzungsunterlagen, Anfragen, Anträge oder Themen im Allgemeinen.

Das trägt in nicht unerheblichem Maße dazu bei, dass es zunehmend schwieriger wird, Bürgerinnen und Bürger für das kommunale Ehrenamt zu gewinnen. Ohnehin steht im ehrenamtlichen Bereich die Rats-, Ausschuss- und weitere Gremienarbeit immer in „Konkurrenz“ und Abwägung zu familiären sowie sozialen Verpflichtungen und Aktivitäten, diversen Angeboten der Freizeitgestaltung und schlicht der Regeneration der Arbeitskraft. Vor dem Hintergrund der grundsätzlich bedeutsamen und weitreichenden Entscheidungsbefugnisse der Räte in NRW wird von den Mitgliedern erwartet, dass sie komplexe Sachverhalte und Fragestellungen in den Sitzungen stringent, kompetent und ergebnisorientiert behandeln. Dabei variieren die Anforderungen, die an die Wahrnehmung eines kommunalpolitischen Ehrenamtes gestellt werden, je nach Größe der Kommune erheblich. In Großstädten ist die zeitliche Inanspruchnahme der kommunalen Mandatsträgerinnen und -träger in der Regel um ein Vielfaches höher als in kleinen kreisangehörigen Kommunen. Insbesondere Funktionsträgerinnen und -träger in Großstädten wird ein hohes Maß an Professionalität und Einsatzbereitschaft abverlangt, das von Kleinstgruppierungen oder einzelnen Ratsleuten nicht bzw. kaum geleistet werden kann.

## **Bindung der Verwaltungskapazitäten**

Nebenbei ist die Verwaltung verpflichtet, sich mit entsprechenden Anfragen auseinanderzusetzen. So ist z.B. gemäß § 55 Abs. 1 Satz 2 GO NRW der Bürgermeister verpflichtet, einem Ratsmitglied auf Verlangen Auskunft zu erteilen oder zu einem Tagesordnungspunkt Stellung zu nehmen. Dadurch wird für teilweise nicht mehrheitsfähige und nicht tragbare Anträge erheblich Verwaltungspersonal gebunden, das anderweitig dringend benötigt wird. Das oben zitierte Gutachten bestätigt, dass in nicht unerheblichem Maße administrative Kapazitäten gebunden werden.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Bogumil, Jörg, aaO, S. 51.

## **Abnehmendes Interesse in der Bürgerschaft**

Eine hohe Fraktionsanzahl in einer kommunalen Vertretung führt mancherorts zur spürbaren Abnahme des Interesses der Bürgerschaft an den Vorgängen in Rat oder Kreistag. Insbesondere im Rahmen von Haushaltsberatungen möchte sich nachvollziehbarerweise jede Fraktion präsentieren, sodass der geflügelte Satz „Es ist alles gesagt, aber noch nicht von jedem.“ fröhliche Urständ feiert. Der verhängnisvolle Eindruck, in kommunalen Vertretungen würde viel geredet, aber wenig gehandelt, verstärkt sich hierdurch zunehmend.

## **Große Koalition als einzige Alternative für stabile Mehrheiten**

Eine zunehmende Anzahl von Kleinstparteien, Protestgruppen und Einzelvertreterinnen und -vertretern auf der Grundlage eines politischen Gemischtwarenladens stehen in den kommunalen Vertretungsorganen im Widerspruch zu einer nachhaltigen und konstruktiven politischen Arbeit der Räte. Die gestiegene Anzahl von Einzelmandaten und nicht fraktionsfähigen Gruppen ist nicht mit einem Zuwachs von Demokratie zu verwechseln. Vielmehr überwiegen Partikularinteressen zulasten einer am Gemeinwohl orientierten Politik der kommunalen Volksvertretung. Blieb bislang die Verfasstheit der Räte von den Reformen in der Kommunalverfassung im Norden wie Süden der Republik weitgehend unberührt, schleicht sich durch die beschriebene Entwicklung ein Zerfallsprozess ein, der den Rat als das Hauptorgan der Gemeinde unterminiert. Die Zersplitterung der Räte läuft diesem demokratischen Grundanspruch zuwider.

Insbesondere in den großen Städten bedarf es auch aufgrund der Aufgabenfülle und -verantwortung einer stimmigen Politik in der Haushalts- als auch der Sach- und Personalpolitik. Dies erfordert in vielen Fragen eine verlässliche Mehrheit. Absolute Mehrheiten einer Fraktion sind rar geworden. Die klassische Koalition aus zwei Fraktionen mit in der Regel einer großen und einer weiteren kleinen Koalition reicht in den meisten Fällen nicht mehr für eine Rats- bzw. Kreistagsmehrheit.

Mit der Zersplitterung der Räte und den leicht zu durchschauenden Schwierigkeiten zur Gestaltung von Mehrheiten kommt es zunehmend zu großen Koalitionen. Nach der Kommunalwahl 2014 zeichnet sich in vielen Großstädten eine klare Tendenz zur großen Koalition ab. Häufig ist es die einzige Möglichkeit, um für stabile Mehrheitsverhältnisse zu sorgen. In 30 zumeist Großstadträten kam es zu solchen Bündnissen, so u.a. in Aachen, Essen, Hamm und Wesel bzw. in den beiden Landschaftsverbänden. Große Koalitionen führen aber dazu, dass die wesentlichen Ratsakteure ständig auf Kompromisse bedacht sind und die Aufgabe der Opposition als Kontrollinstanz nur auf die in der Regel kleinen Parteien begrenzt ist. Das der hiesigen Demokratie innewohnende Prinzip der Suche nach größten Gemeinsamkeiten und Findung von Kompromissen wird auf eine Zusammenarbeit der beiden größten Fraktionen begrenzt.

Mit anderen Worten findet eine Abkehr vom durch die Gemeindeordnung NRW statuierten Konkurrenzprinzip hin zum Konkordanzprinzip statt.

Das System der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung ist konkurrenzdemokratisch ausgestaltet. Ein starker Rat steht dem hauptamtlichen Bürgermeister als Verwaltungschef gegenüber. Neben der Allzuständigkeit des Rates (§ 41 Abs. 1 GO NRW) hat der Rat ein sehr weit gefasstes Rückholrecht gemäß § 41 Abs. 3 GO NRW, wonach der Rat sich, einer Bezirksvertretung oder einem Ausschuss auch bei Geschäften der laufenden Verwaltung, die grundsätzlich auf den Bürgermeister übertragen sind, für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehalten kann.

Soweit dennoch außerhalb von großen Koalitionen Mehrheiten gefunden werden, erfolgt dies – wie bereits ausgeführt – vielfach nicht mehr in einer klassischen Zusammenarbeit aus zwei Fraktionen. Vielmehr ist dann für die Schaffung stabiler Mehrheiten eine dauerhafte Kooperation von drei oder gar vier Fraktionen erforderlich.

Derartige Konstellationen bedingen, dass bereits im Vorfeld von Entscheidungen und Diskussionen in den offiziellen Gremien sehr umfangreiche und intensive Abstimmungserfordernisse notwendig sind und damit ein für ein ehrenamtlich ausgestaltetes Mandatsträgersystem nicht mehr zumutbarer Zeitaufwand entsteht.

Eben diese Ausgestaltung der kommunalverfassungsrechtlichen Organisation mit einer hauptamtlichen urgewählten Verwaltungsspitze und einem mit ehrenamtlich Tätigen besetzten Kontrollorgan Rat/Kreistag hat der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen mit der Beschlussfassung zu den „Rahmenbedingungen für das kommunale Ehrenamt weiter verbessern“ (Drucksache 16/9791) erneut deutlich unterstützt und bestätigt.

Besonders kritisch sehen wir zudem das vom Landesgesetzgeber in diesem Zusammenhang ebenfalls bestätigte Ziel, das kommunale Ehrenamt allen Berufs- und sozialen Gruppen verfügbar zu machen.

Mit der oben dargestellten zunehmenden zeitlichen Beanspruchung wird diesem Ziel deutlich entgegengewirkt.

### **Fraktionszusammenschlüsse**

Nach der Wahl haben sich vielerorts Einzelmandatsträger zu Gruppen und Fraktionen zusammengeschlossen, die im Wahlkampf mit vermeintlich unvereinbaren Positionen angetreten sind. Die Anerkennung dieser Fraktionen und Gruppen wurde mit Beschluss des OVG NRW vom 12.12.2014, Az.: 15 B 1139/14, bestätigt. Gründe für die Zusammenschlüsse sind dabei in der Regel sowohl finanzielle, da Fraktionen und Gruppen gemäß § 56 Abs. 3 Ansprüche auf entsprechende Fraktions-/Gruppenausstattung haben, als auch rechtliche, da z.B. nur Gruppen und Fraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse beteiligt sind (vgl. § 50 Abs. 3 GO NRW). Im Gegensatz dazu hat ein einzelnes Ratsmitglied nur das Recht, mindestens einem der Ausschüsse als Mitglied mit beratender Stimme anzugehören (§ 58 Abs. 1 GO NRW).

Eine konstruktive Zusammenarbeit dieser Fraktionen stellt sich in der Praxis häufig als problematisch dar.

Eineinhalb Jahre nach den Kommunalwahlen 2014 ist zudem immer mehr erkennbar, dass diese Zusammenschlüsse nicht von Dauer sind.

In Neuss ist bereits vor der konstituierenden Sitzung des Stadtrats ein AfD-Stadtverordneter aus der AfD ausgetreten. Die unmittelbar nach der Wahl gegründete Fraktion UWG-Piraten löste sich nach nur drei Monaten wieder auf. Zwischenzeitlich hat sich nun die Fraktion UWG-BIG neu gegründet. Inwiefern dies nun eine erneute Ausschussneubesetzung zur Folge hat, wird gegenwärtig geprüft, da das BIG-Ratsmitglied seinerzeit noch eine CDU-GRÜNE-Koalition unterstützte.

In Kaarst hat sich die dreiköpfige Zentrumsfraktion nach nur rund einem Jahr gespalten und aufgeteilt in die Fraktion „Freie Wählergemeinschaft im Ortszentrum“ und eine weitere Fraktion bestehend aus AfD und „Rest“-Zentrum. Somit verfügt der 50-köpfige Rat der 42.000 Einwohner großen Stadt Kaarst über insgesamt 10 verschiedene Parteien bzw. Wählergruppen.

Dies erschwert zusätzlich den politischen Prozess, indem zu den bereits genannten inhaltlichen Punkten auch noch Fragen der Neu-/Umbildung von Ausschüssen hinzukommen.

### Ungleichgewichtung der Wählerstimmen

Das bestehende Wahlsystem ohne eine moderate Sperrklausel führt in großen Städten/Kreisen mit größeren Räten/Kreistagen dazu, dass den einzelnen Wahlstimmen eine ungleiche Gewichtung zukommt, wie nachfolgendes Beispiel anschaulich darstellt.

Kommunalwahl 2014							
Sitzverteilung des Rates der Stadt Bochum mit 84 Sitzen							
Anzahl der Stimmen zur Erreichung eines Mandats							
	Wahlstimmen	Prozent	Ratssitze	Stimmen pro Mandat	Abweichung Stimmen	Prozentuale Abweichung	Gewichtung
SOZIAL	1.201	0,85	1	1.201	-483	71	1,4
NPD	1.265	0,89	1	1.265	-419	75	1,3
Die STADTGESTALTER	1.563	1,10	1	1.563	-121	93	1,1
PRO NRW	1.838	1,30	1	1.838	154	109	0,9
FB	2.186	1,55	1	2.186	502	130	0,8
PIRATEN	2.907	2,06	2	1.454	-230	86	1,2
UWG	3.545	2,51	2	1.773	89	105	1,0
FDP	3.994	2,82	2	1.997	313	119	0,8
AfD	4.942	3,49	3	1.647	-37	98	1,0



DIE LINKE	8.834	6,25	5	1.767	83	105	1,0
GRÜNE	18.138	12,82	11	1.649	-35	98	1,0
CDU	36.368	25,71	22	1.653	-31	98	1,0
SPD	54.670	38,65	32	1.708	24	101	1,0
gültige Stimmen	141.451	98,84	84	1.684	0	100	1,0
ungültige Stimmen	1.653	1,16					
Wähler/innen	143.104	48,45					
Wahlberechtigte	295.356						

In Düsseldorf benötigten die Republikaner als Partei, die mit den wenigsten Stimmen in den Rat eingezogen ist, 1.551 Stimmen für ihr Ratsmandat. Die CDU erhielt 84.020 Stimmen/31 Sitze und benötigte somit im Schnitt 2.710 Stimmen für ihr Ratsmandat, die SPD benötigte 2.795 Stimmen (67.089 Stimmen/24 Sitze) und die Grünen 2.863 Stimmen (31.598 Stimmen/11 Sitze).

In Mönchengladbach erzielte die NPD 776 Stimmen (0,9 %), die CDU benötigte im Schnitt 1.251 Stimmen, die SPD 1.288 Stimmen und die Grünen 1.334 Stimmen.

Eine solche Aufzählung lässt sich aufgrund des rechnerischen Wahlverfahrens bei fehlender Sperrklausel beliebig fortführen.

Je nach den entsprechenden Gegebenheiten führt es dazu, dass größere Parteien bzw. Wahlgruppierungen im Durchschnitt deutlich mehr Stimmen benötigen als Kleinstgruppierungen zur Erringung eines Mandats. Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichheit, wenn Wahlstimmen offensichtlich unterschiedlich viel „wert“ sind bzw. eine unterschiedliche Gewichtung haben.

Zudem ist es durchaus als problematisch anzusehen, wenn Kleinstgruppierungen bzw. Einzelpersonen als „Zünglein an der Waage“ eine im Verhältnis zu ihrem Wahlergebnis überproportionale Machtposition in der Rolle als Mehrheitsbeschaffer erreichen.

### **Ratsverkleinerung kein milderes Mittel**

Als milderes Mittel kann auch nicht die Verkleinerung der Räte gesehen werden. Durch Ausgleichs- und Überhangmandate ist im Vorfeld der Wahl die Kalkulation der Ratsgröße nicht möglich.

In vielen großen Städten gab es dadurch eine deutliche Erhöhung der Sitze im Vergleich zur Ausgangszahl. Einige Städte verkleinerten im Vorfeld der Wahl sogar ihre Räte, nach der Wahl waren sie allerdings größer als die nach § 3 KWahlG NRW vorgesehene Sitzzahl. Der Rat der Stadt Dortmund wurde von 82 auf 80 Vertreter reduziert und erreichte nach der Wahl unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten 94 Sitze. Der Rat der Stadt Duisburg wurde im Vorfeld der Wahl von 74 auf 72 Mandate reduziert und ist nun auf 84 Mandate vergrößert worden. Der Rat der Stadt Lünen wurde von 50 auf 46 Sitze verkleinert und umfasst nun 54 Ratsmitglieder.

Deutliche Vergrößerungen der Räte unter Berücksichtigung der Überhang- und Ausgleichsmandate gab es zudem unter anderem in Essen (82 auf 90) und Neuss (58 auf 68). Dies zeigt, dass die reine Berechnung „je kleiner der Rat, desto höher die faktische Sperrklausel“ nicht uneingeschränkt gilt und dies von vielen vorher nicht kalkulierbaren Umständen abhängig ist.

### **Einführung einer verfassungsunmittelbaren Sperrklausel**

Wir begrüßen es abschließend, dass der nordrhein-westfälische Gesetzgeber die Einführung einer verfassungsunmittelbaren moderaten Sperrklausel anstrebt.

Diesen Weg einer Verfassungsänderung halten wir für rechtlich tragfähig und richtig.

Im Nachgang zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Berlin (Urteil vom 13.05.2013 – VerfGH 155/11) kommt zuletzt auch das Hamburgische Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 08.12.2015 (HVerfG 4/15) zu dem Ergebnis, dass die Einführung einer verfassungsunmittelbaren 3-Prozent-Sperrklausel für die Wahlen zu den Bezirksversammlungen nicht die Grundsätze bzw. den Kern des Demokratieprinzips verletzt, da durch die 3-Prozent-Sperrklausel weder das Mehrheitsprinzip infrage gestellt noch elementare Grundprinzipien des Verhältniswahlrechts außer Kraft gesetzt werden und dem Wesen sowie der Funktion einer politischen Wahl Rechnung getragen wird.

Zusammenfassend gibt es aus Sicht von SGK NRW, KPV/NRW und GAR NRW hinreichend gute Gründe, mit der Einführung einer 2,5%-Sperrklausel die Rats- und Kreistagsarbeit in den Räten und Kreistagen zu stabilisieren.

Kerstin Heidler  
Allg. Vertreterin  
SGK NRW

Klaus-Viktor Kleebaum  
Landesgeschäftsführer  
KPV NRW

Volker Wilke  
Landesgeschäftsführer  
GAR NRW

Anlage 1

**Anzahl der Wählergruppen im Rat/Kreistag**

**Sitze WL 2014**

Krfr. Stadt Bochum	84	13	Kreis Coesfeld	54	7
Krfr. Stadt Duisburg	84	13	Kreis Düren	54	7
Krfr. Stadt Dortmund	94	11	Kreis Herford	50	7
Krfr. Stadt Essen	90	11	Kreis Lippe	60	7
Krfr. Stadt Leverkusen	52	11	Kreis Recklinghausen	72	7
Krfr. Stadt Mönchengladbach	68	11	Kreis Siegen-Wittgenstein	54	7
Krfr. Stadt Solingen	52	11	Krfr. Stadt Remscheid	52	7
Krfr. Stadt Bonn	86	10	Rheinisch-Bergischer Kreis	64	7
Krfr. Stadt Düsseldorf	82	10	Städteregion Aachen	72	7
Krfr. Stadt Gelsenkirchen	66	10	Kreis Höxter	42	6
Krfr. Stadt Hagen	62	10	Kreis Olpe	48	6
Krfr. Stadt Köln	90	10	Kreis Steinfurt	62	6
Krfr. Stadt Mülheim a. d. Ruhr	54	10	Krfr. Stadt Oberhausen	60	6
Krfr. Stadt Wuppertal	66	10			8,69
Oberbergischer Kreis	58	10			
Rhein-Kreis Neuss	74	10			
Rhein-Sieg-Kreis	80	10			
Kreis Borken	60	9			
Kreis Heinsberg	54	9			
Kreis Mettmann	78	9			
Kreis Minden-Lübbecke	60	9			
Kreis Soest	66	9			
Kreis Unna	70	9			
Krfr. Stadt Aachen	76	9			
Krfr. Stadt Bottrop	54	9			
Krfr. Stadt Herne	60	9			
Krfr. Stadt Krefeld	58	9			
Krfr. Stadt Münster	72	9			
Märkischer Kreis	66	9			
Ennepe-Ruhr-Kreis	66	8			
Kreis Kleve	58	8			
Kreis Paderborn	60	8			
Kreis Viersen	58	8			
Kreis Warendorf	56	8			
Kreis Wesel	66	8			
Krfr. Stadt Bielefeld	66	8			
Krfr. Stadt Hamm	58	8			
Rhein-Erft-Kreis	76	8			
Hochsauerlandkreis	54	7			

