



Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/2549

Alle Abg

24. Oktober 2019

Für die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen
und Wohnen des Landtags Nord-rhein-Westfalen

**73. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und
Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen
am Freitag, 8. November 2019**

**TOP Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in
Nordrhein-Westfalen mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen den o. g. Bericht mit der Bitte um
Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommu-
nales, Bauen und Wohnen des Landtags Nordrhein-Westfalen.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkgb.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke



Bericht der Landesregierung an den
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in Nordrhein-Westfalen mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hatte am 21. November 2017 in sieben Organstreitverfahren jeweils durch Urteil festgestellt, dass sowohl die verfassungsunmittelbare als auch die einfachgesetzliche 2,5 % - Sperrklausel für Kommunalwahlen gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verstößt, soweit sie für die Wahlen der Gemeinderäte und Kreistage gilt. Der VerfGH NRW hatte seine Urteile darauf gestützt, dass der Verfassungsgesetzgeber im Jahr 2016 seine Prognose drohender Funktionsstörungen der Gemeinderäte und Kreistage nicht hinreichend begründet habe. Es sei jedoch prinzipiell denkbar, dass der Landtag nach erneuter Befassung auf der Grundlage einer neuen und tragfähigen Begründung an der Sperrklausel festhalte (Pressemitteilung des VerfGH NRW vom 21. November 2017 unter Nummer 9).

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen hat einen Gutachter beauftragt, vor dem Hintergrund des Urteils des VerfGH NRW und der langjährigen Diskussion um die Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit einer Sperrklausel für die Wahlen zu kommunalen Räten und Kreistagen, die Arbeitsweise der Räte und Kreistage mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit zu untersuchen.

Dieses Gutachten liegt nun vor und wird dem Landtag übersandt. Der Gutachter kommt dabei zu folgenden Ergebnissen:

„Die [...] aufgezeigten Befunde zeichnen vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VerfGH ein differenziertes Bild. Einerseits kann momentan von verbreiteten Funktionsstörungen im Sinne des VerfGH nicht gesprochen werden. Liegen solche in Ansätzen vor, sind sie meist nicht durch die Abwesenheit der Sperrklausel kausal ableitbar. Insofern kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt unter der Güterabwägung des VerfGH eine Wiedereinführung einer Sperrklausel wenig erfolgsversprechend ist. [...] Sollten nach der Kommunalwahl 2020 tatsächlich verstärkte Funktionsstörungen auftreten und nachgewiesen werden, kann also neu über eine Wiedereinführung der Sperrklausel nachgedacht werden. [...]“



Jedoch konstatiert das Gutachten:

„[...] Auf der anderen Seite lassen sich zahlreiche Auswirkungen der Fragmentierung beobachten, die zu einer Mehrbelastung der Verwaltung und der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder selbst führen, die zwar nicht die Entscheidungsfähigkeit im Ganzen in Frage stellen, aber das kommunalpolitische Ehrenamt als zunehmend unattraktiv erscheinen lassen. Längere und vermehrte Sitzungen, langwierige Diskussionen, die nicht zu substantiellen Verbesserungen im Ergebnis führen und überforderte Einzelmandatsträger mögen als „Kosten der Demokratie“ in Kauf genommen werden können. Zu einer höheren Demokratiequalität tragen sie nicht bei.

Die Urteile des VerfGH konzentrieren sich mit der Wahl- und Chancengleichheit auf nur einen Ausschnitt der demokratischen Wirklichkeit, die normativ aber nicht nur das Gewähltwerden(können) sondern auch die gemeinwohlorientierte Mitgestaltung in der kommunalen Selbstverwaltung umfasst. Letztere ist eben kein reiner Parlamentarismus, sondern ist getragen vom Selbstverwaltungsgedanken, mithin der Verantwortungsübernahme der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwesen. Unter Berücksichtigung alternativer Gütekriterien an lokale Demokratie (vgl. Ladner/Bühlmann 2007) wäre also eine Sperrklausel ein durchaus probates Mittel zur Verbesserung der Demokratiequalität (vgl. Bull 2014; Mehde 2018).

Solange sich die Rechtsprechung aber an der gegenwärtigen Priorisierung orientiert, bleibt als Fazit nur die Empfehlung, eine Wiedereinführung der Sperrklausel momentan nicht anzugehen. [...]“

Die Landesregierung wird daher zum jetzigen Zeitpunkt auf Basis der „Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in Nordrhein-Westfalen mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit“ keine Wiedereinführung der Sperrklausel bei den anstehenden Kommunalwahlen am 13. September 2020 vortragen. Dem Gutachten folgend, bleibt die Entwicklung nach den Kommunalwahlen 2020 abzuwarten.

2,5 %-ige Sperrklausel bei den Wahlen zur Regionalverbandsversammlung Ruhr und zu den Bezirksvertretungen

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat in seinen Urteilen vom 21. November 2017 festgestellt, dass die Wahlrechtsgrundsätze gemäß Artikel 69 Absatz 1 Satz 2 LV i.V.m. Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG nicht für die Wahlen der Bezirksvertretungen und der Verbandsversammlung Ruhr gelten.



Zu den in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG aufgeführten Volksvertretungen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden gehörten weder die auf der Grundlage von § 35 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen geschaffenen Stadtbezirke in den kreisfreien Städten, die lediglich Untergliederungen von Gemeinden ohne eigene Rechtspersönlichkeit seien, noch der Regionalverband Ruhr als ein von den in § 1 RVRG genannten kreisfreien Städten und Kreisen gebildeter höherstufiger Gemeindeverband.

Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG erwähnt in kreisfreien Städten gebildete Bezirksvertretungen und Versammlungen höherstufiger Gemeindeverbände nicht. Vielmehr verlangt der Wortlaut der Vorschrift, dass in den Ländern, Kreisen und Gemeinden das Volk eine Vertretung haben muss, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.

Nach Einschätzung des Verfassungsgerichtes Nordrhein-Westfalen entspricht eine maßvolle Sperrklausel jenseits des Anwendungsbereiches von Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG demokratischen Grundsätzen auch dann, wenn damit unabhängig von konkret absehbaren Funktionsstörungen Vorsorge gegen Gefahren für die Funktionsfähigkeit getroffen werden soll.

Bei der erfolgten Novelle des Kommunalwahlgesetzes Nordrhein-Westfalen wurde exakt diese Entscheidungslage des Verfassungsgerichtes Nordrhein-Westfalen in die gesetzliche Regelung übernommen.

Gemäß §§ 33, 46a, 46j KWahlG gilt somit für die Wahlen zu den Bezirksvertretungen und zur Regionalverbandsversammlung Ruhr am 13. September 2020 eine 2,5 %-ige Sperrklausel.

Untersuchung der Arbeitsweise von Räten und Kreistagen in Nordrhein-Westfalen mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit

Abschlussbericht

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Stephan Grohs

Niclas Beinborn, M.A.

Nicolas Ullrich, M.A.

Steffen Zabler, M.A.



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Speyer, den 3. Juli 2019

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	3
1. Einleitung	4
2. Ausgangslage.....	6
2.1 Die Rechtsprechung zu Sperrklauseln	6
2.2 Kennzahlen zu Struktur der Räte und Kreistage	8
3. Untersuchungsmethodik.....	14
3.1 Methodische Herausforderungen.....	14
3.2 Konzeptualisierung von Funktionsstörungen.....	17
3.3 Identifizierung kausaler Zusammenhänge	19
3.4 Modul I: Erhebung	20
3.5 Modul II: Fallstudien	23
3.6 Modul III: Handlungsempfehlungen	25
4. Empirische Ergebnisse zu konkreten Funktionsstörungen.....	26
4.1 Ergebnisse der Expertenforen.....	26
4.2 Subjektive Einschätzungen zu Funktionsstörungen in der Umfrage.....	27
4.3 Identifikation konkreter Fälle von Funktionsstörungen	28
4.4 Struktur der Fallstudien.....	33
4.5 Funktionsstörungen im engeren Sinne	34
4.5.1 Schwierigkeiten der Mehrheitsbildung.....	34
4.5.2 Erfahrungen zur Entscheidungsfindung.....	36
4.5.3 Gestiegener Aufwand der Ratsarbeit	41
4.6 Funktionsstörungen im weiteren Sinne.....	44
4.6.1 Gestiegener Verwaltungsaufwand	44
4.6.2 Kompetenzprobleme bei Ratsmitgliedern	46
4.6.3 Fehlende Balance von Rechten und Pflichten der Rats- und Kreistagsmitglieder	48
4.7 Zusammenfassung	50
5. Handlungsempfehlungen: Alternativen zur Sperrklausel.....	52
6. Schluss.....	62
Literaturverzeichnis.....	65
Anhang.....	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ausschlusschwellen für die Kommunalwahlen in NRW in Abhängigkeit von Sitzzahl und Anzahl an kandidierenden Gruppierungen.....	12
Tabelle 2: Natürliche Sperrklausel im engeren Sinn für die Kommunalwahlen in NRW in Abhängigkeit von Sitzzahl und Anzahl an kandidierenden Gruppierungen.....	13
Tabelle 3: Zentrale Entscheidungsfelder zur Bewertung potentieller Funktionsstörungen.....	18
Tabelle 4: Einschätzung der Häufigkeit verschiedener Funktionsstörungen.....	33
Tabelle 5: Übersicht über die Mehrheitsverhältnisse in den befragten Räten und Kreistagen.....	35
Tabelle 6: Gemeinde- bzw. Stadtratsgrößen im Ländervergleich (ohne Stadtstaaten).....	53
Tabelle 7: Kreistagsgrößen im Ländervergleich (ohne Stadtstaaten)	54
Tabelle 8: Mindestfraktionsstärken in den Gemeinde- und Stadträten anderer Länder (ohne Stadtstaaten).....	55
Tabelle 9: Mindestfraktionsstärken in den Kreistagen anderer Länder (ohne Stadtstaaten).....	56
Tabelle 10: Ansätze für eine „Best-Practice-Sammlung“ des kommunalen Umgangs mit fragmentierten Räten	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Sitzzahlen in den Räten und Kreistagen in NRW.....	9
Abbildung 2: Effektive Parteienzahl in den Räten und Kreistagen in NRW.....	10
Abbildung 3: Kausalkette zwischen Sperrklausel und Funktionsdefiziten	19
Abbildung 4: Einschätzungen zur Schwierigkeit der Entscheidungsfindung.....	27
Abbildung 5: Einschätzungen zur Verlängerung der Sitzungszeiten.....	43

1 Einleitung

Seit der Einführung der neuen Gemeindeordnung vor rund 25 Jahren beschäftigt die Frage der Sperrklausel im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht Rechtsprechung, Landespolitik und kommunale Praxis. Die Abwägung zwischen der Chancen- und Wahlgleichheit einerseits, der Arbeitsfähigkeit kommunaler Räte und Kreistage andererseits führte zu mehreren Gesetzesänderungen, die mehrmals vor dem Verfassungsgerichtshof verhandelt wurden und zuletzt im Jahr 2017 vom Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen (im Weiteren VerfGH) dahingehend entschieden wurden, dass eine Sperrklausel nur bei Nachweis oder Prognose schwerwiegender Funktionsstörungen des kommunalen Entscheidungssystems zu rechtfertigen sei.

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen hat den Gutachter beauftragt, vor dem Hintergrund des Urteils des VerfGH vom 21.11.2017 und der langjährigen Diskussion um die Notwendigkeit und Rechtmäßigkeit einer Sperrklausel für die Wahlen zu kommunalen Räten und Kreistagen im nordrhein-westfälischen Kommunalrecht, die Arbeitsweise der Räte und Kreistage mit Blick auf deren Funktionsfähigkeit zu untersuchen.

Dem neuerlichen Gutachtenauftrag liegt die Rechtsauffassung des VerfGH aus seinem Urteil vom 21.11.2017 zugrunde, nach der eine Sperrklausel nicht grundsätzlich verfassungswidrig ist, sondern vielmehr bestimmte Anforderungen an die Rechtfertigung zu stellen sind. Insbesondere muss demnach eine sachliche Legitimation des zwingenden Grundes für die Sperrklausel erbracht werden, wobei als zwingender Grund Funktionsunfähigkeiten bzw. Funktionsstörungen in den Gemeinderäten und Kreistagen in Betracht kommen. Daher soll das vorliegende Gutachten in erster Linie eine ausreichende Tatsachenbasis schaffen, um die Frage zu beantworten, ob eine Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinderäte und Kreistage notwendig ist; es soll ergebnisoffen nach Gründen gesucht werden, die eine Prognose in Bezug auf die Funktionsunfähigkeiten bzw. Funktionsstörungen der kommunalen Vertretungen auf eine ausreichende Tatsachenbasis stellen. Sollte die Notwendigkeit einer Sperrklausel für die künftige Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen erkennbar werden, soll das Gutachten zugleich eine den Anforderungen des VerfGH genügende Begründung für diese Sperrklausel beinhalten.

Der VerfGH hält eine Sperrklausel für legitim, wenn sie der Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung dient (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 73). Denn das mit der Wahl verfolgte Ziel beinhaltet, so das Gericht, auch die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung. Eine der Sicherung der Funktionsfähigkeit dienende Sperrklausel stellt dann eine Differenzierung im Wahlrecht dar, die zumindest von gleichem Gewicht wie die Wahlgleichheit ist (vgl. ebd.). Dieser grundsätzlich legitime Zweck bedarf allerdings einer sachlichen Legitimation. Ob eine Sperrklausel zulässig ist, hängt davon ab, ob der Gesetzgeber in der Zukunft konkrete Funktionsunfähigkeiten oder Funktionsstörungen erwarten darf. Dies setzt eine Prognose voraus, die nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein muss

25 Jahre Diskussion um Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht

Gutachtenauftrag

Das VerfGH-Urteil von 2017

Begründung von Sperrklauseln

(vgl. ebd.: Rn. 81). Praktisch ist hierfür erforderlich, dass solche Funktionsunfähigkeiten bzw. Funktionsstörungen in der jüngeren Vergangenheit ohne Sperrklausel konkret gefunden und benannt werden und weiterhin erwartet werden darf, dass sich diese oder ähnliche in der Zukunft wiederholen. Hierbei gilt, dass Funktionsstörungen, die nur einzelfallartig auftreten, alleine nicht als Rechtfertigung für die Sperrklausel ausreichen. Sollte der empirische Nachweis bestehender oder konkret zu erwartender Funktionsstörungen gelingen, wäre für eine zulässige Sperrklausel weiterhin erforderlich, dass sie verhältnismäßig ist (vgl. ebd. Rn. 74). Hierfür muss sie zunächst geeignet sein, die erkannten Funktionsunfähigkeiten bzw. Funktionsstörungen zu beheben oder abzumildern. Weiterhin muss sie erforderlich sein, also darf nicht durch andere Maßnahmen ersetzbar sein, die weniger in die Wahlgrundsätze eingreifen, die Funktionsstörungen aber ebenso effektiv beseitigen können. Infrage kommen hier insbesondere Anpassungen der Gemeindeordnung und Ausgestaltungen in den Geschäftsordnungen. Darüber hinaus muss die Sperrklausel angemessen sein.

Ziel des vorliegenden Gutachtens ist vor diesem Hintergrund, systematisch die Effekte der Abschaffung der Sperrklausel bei kommunalen Schlüsselentscheidungen aufzuzeigen. Dabei ist es nicht ausreichend, den Einfluss der Abschaffung der Sperrklausel auf eine erhöhte Fragmentierung zu belegen, sondern eventuelle Funktionsstörungen als Konsequenz der Fragmentierung nachzuweisen. Bisher wurde vor allem über Umfragen die Wahrnehmung der Arbeitsweise der Räte durch die für Ratsangelegenheiten zuständigen Verwaltungsmitarbeiter (Bogumil/Grohs/Holtkamp 2009) sowie die Verwaltungsspitzen – sprich die (Ober-)Bürgermeister und Landräte (Bogumil et al. 2015) – erhoben. Solche wahrgenommenen Effekte wurden zu Recht als unzureichend kritisiert, da sie nicht ohne Eigeninteresse der antwortenden Personen perspektivengebunden waren und keinen konkreten Kausalzusammenhang mit der Abschaffung der Sperrklausel aufzeigen konnten. Der in diesem Gutachten vorgelegte Ansatz geht deutlich über das bisherige Vorgehen hinaus.

Ziel des Gutachtens

In drei Modulen werden a. konkrete Fälle von Funktionsstörungen in nordrhein-westfälischen Räten und Kreistagen erfasst (Modul I); b. in einem empirisch aufwändigen Schritt die Entscheidungsfindung in ausgewählten Räten und Kreistagen bei Schlüsselentscheidungen empirisch rekonstruiert (Modul II); und c. im zusammenfassenden Modul III die Frage der Notwendigkeit einer Sperrklausel und möglicher institutioneller und kommunalverfassungsrechtlicher Alternativen vor dem Hintergrund der präsentierten Evidenz diskutiert.

Vorgehen des Gutachtens

Im Weiteren wird zunächst die Ausgangslage skizziert (2.), indem zunächst die Rechtsprechung zu Sperrklauseln resümiert wird (2.1) und die empirischen Folgen der Aufhebung der Sperrklausel auf die Zusammensetzung der Räte dargestellt wird (2.2). Danach wird das methodische Vorgehen des Gutachtens geschildert (3.). Anschließend werden im empirischen Hauptteil die wesentlichen Befunde zu Funktionsstörungen dargestellt (4.). Im abschließenden Empfehlungsteil (5.) werden unter Rückgriff auf Erfahrungen anderer Bundesländer die Möglichkeit der Einführung einer Sperrklausel diskutiert und alternative „mil-

Gliederung des Gutachtens

dere" Mittel aufgezeigt mit den Dysfunktionalitäten kommunaler Räte umzugehen (5). Im Schluss werden die wesentlichen Befunde zusammengefasst und abschließend diskutiert.

2 Ausgangslage

2.1 Die Rechtsprechung zu Sperrklauseln

Seit 1994 – mithin seit 25 Jahren – beschäftigen in Nordrhein-Westfalen Sperrklauseln bei Kommunalwahlen regelmäßig Politik, Verwaltung, Rechtsprechung und Öffentlichkeit. In den Jahren zuvor waren Sperrklauseln, in Nordrhein-Westfalen wie auch vielen anderen Ländern und dem Bund, weit weniger umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat seit den 1950er Jahren in mehreren Entscheidungen Sperrklauseln (von i.d.R. 5%) für die Wahlen von Bundestag und Landtagen ebenso wie für kommunale Vertretungen als zulässig angesehen¹; teilweise mit so großer Selbstverständlichkeit, dass auf eine weitere Begründung neben der eigenen früheren Rechtsprechung verzichtet wurde (vgl. Mehde 2018: 337). Auch in NRW hielt sich eine Sperrklausel von 5% über zahlreiche Änderungen des Kommunalrechts hinweg bis 1994 ohne in größerem Umfang – insbesondere in rechtlicher Hinsicht – umstritten zu sein (vgl. VerfGH 7/94: 4ff.).

Als mit der Änderung des Kommunalverfassungsgesetzes vom 17. Mai 1994 die Direktwahl von Bürgermeister und Landräten eingeführt wurde, änderte sich die rechtliche Bewertung der Sperrklausel. Es kam zu einer Klage vor dem VerfGH², in deren Zuge eine Überprüfung der Notwendigkeit einer Sperrklausel durch den Gesetzgeber für die Kommunalwahl 1999 gefordert wurde. Die Sperrklausel, so der Verfassungsgerichtshof NRW, sei zwar bei ihrer Einführung verfassungskonform gewesen, sie könne diese Eigenschaft aber durch Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Gegebenheiten verlieren, dies habe auch das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt (vgl. ebd.: 17-19). Gerade auch vor dem Hintergrund, dass die Direktwahl von Bürgermeister und Landrat die nordrhein-westfälische Kommunalverfassung an die süddeutsche Ratsverfassung aus Bayern und Baden-Württemberg, beide seit Jahrzehnten ohne Sperrklausel, annähre, hätte der Gesetzgeber prüfen müssen, ob eine Sperrklausel nach wie vor begründet werden könne. Dies habe der Gesetzgeber aber unterlassen.

Zum Inhalt dieser Überprüfung äußerte sich der VerfGH damals in grundsätzlich ähnlicher und damit richtungsweisender Art wie in seinen späteren Urteilen wie folgt:

*„Die Entscheidung darüber, ob weiterhin hinreichende Gründe für die Beibehaltung einer Sperrklausel bestehen, setzt eine **Prognose unter Bewertung aller in***

Sperrklauseln in der Rechtsprechung

Reform der Gemeindeordnung 1994

Überprüfung der Notwendigkeit einer Sperrklausel

„Störungen der Funktionsfähigkeit“

¹ vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Januar 1957 – 2 BvF 3/56 –, BVerfGE 6, 104 ff., zur seinerzeitigen 5 %-Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen; Beschlüsse vom 12. Juli 1960 – 2 BvR 373, 442/60 –, BVerfGE 11, 266, vom 6. Dezember 1961 – 2 BvR 399/61 –, BVerfGE 13, 243, und vom 15. Februar 1978 – 2 BvR 134, 268/76 –, BVerfGE 47, 253.

² Im Folgenden wird der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen generell mit „VerfGH“ abgekürzt. Zur Abgrenzung von anderen Landesverfassungsgerichten wird im konkreten Kontext wo erforderlich ein „NRW“ angefügt.

Betracht kommenden Umstände voraus. (...) Der Landtag hat prognostisch alle Gesichtspunkte heranzuziehen und zu erwägen, die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht für die Einschätzung der weiteren Erforderlichkeit einer Sperrklausel erheblich sind. Die gesetzgeberische Entscheidung muß an dem Ziel orientiert sein, Störungen der Funktionsfähigkeit des zu wählenden Organs zu verhindern; sie hat das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen einzuhalten.“ (VerfGH 7/94: 21f., Hervorhebungen durch die Verfasser)

Das Urteil des nordrhein-westfälischen VerfGH aus dem Jahr 1994 stellte den Anstoß zu einer Richtungsänderung der Rechtsprechung in Bezug auf Sperrklauseln dar. Seitdem hat sich nicht nur der VerfGH NRW, sondern haben sich auch die Verfassungsgerichte anderer Bundesländer und das Bundesverfassungsgericht mit Sperrklauseln verschiedener Höhe und für unterschiedliche zu wählende Organe beschäftigt³ (vgl. Mehde 2018: 338). Sperrklauseln für Wahlen zu kommunalen Vertretungen werden von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte in den vergangenen Jahren dabei durchweg kritisch betrachtet (vgl. ebd.: 336). In dieser Linie stehen auch die in der Folge des Urteils von 1994 ergangenen Entscheidungen der VerfGH NRW aus den Jahren 1999, 2008 und 2017.

Im Zentrum der rechtlichen Beurteilung steht der Grundsatz der Gleichheit der Wahl (für Bundeswahlen Art. 38 Abs. 1 GG), der nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG in gleicher Weise wie im Bund bei Kommunalwahlen in den Ländern gelten muss. Durch eine Sperrklausel werde dieser Grundsatz eingeschränkt, weil durch sie der Erfolgswert der Stimmen nicht dem Zählwert der Stimmen entspricht (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 34, 43, 69f.). Eine solche Einschränkung der Wahlgleichheit könne nur gerechtfertigt werden, wenn eine Sperrklausel zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen notwendig sei.

Ein solcher Nachweis gelang dem Gesetzgeber nach Ansicht des Gerichtshofs nicht, weshalb er in seinem Urteil vom 06.07.1999 die 5%-Sperrklausel des § 33 Abs. 1 KWahlG (a.F.) für verfassungswidrig erklärte (vgl. VerfGH 14/98, 15/98). Der Gesetzgeber hätte die für eine zulässige Sperrklausel nötige Begründung der konkreten Notwendigkeit einer Sperrklausel zum Erhalt der Funktionsfähigkeit der Räte nicht erbracht (vgl. VerfGH 14/98: 1, 25ff.). Daraufhin entfernte der Gesetzgeber die Sperrklausel aus dem Kommunalwahlgesetz. Die später eingeführte „Ein-Sitz-Sperrklausel“ erklärte der VerfGH in seinem Urteil vom 16.12.2008 mit im Wesentlichen gleicher Begründung und Verweis auf sein Urteil aus dem Jahr 1999 ebenfalls für verfassungswidrig (vgl. VerfGH 12/08).

In der Folge beabsichtigte der Gesetzgeber, den geforderten „besonderen, sachlich legitimierten ‚zwingenden‘ Grund“ (VerfGH 12/08: 1) durch den empirischen Nachweis von Funktionsstörungen zu erbringen. Im Jahr 2016 wurde erneut eine Sperrklausel eingeführt (vgl. GV. NRW 2016: 442). Diesmal wurde sie mit 2,5% niedriger angesetzt und nicht nur in das Kommunalwahlgesetz eingeführt, sondern auch in der Landesverfassung verankert. Begründungsgrundlage waren u.a.

Änderung der Bewertung von Sperrklauseln

Grundsatz der Gleichheit der Wahl..
...versus Funktionsfähigkeit

Abschaffung der Sperrklausel 1999

Wiedereinführung 2016 und VerfGH-Urteil von 2017

³ So z.B.: BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Mai 1995 – 1 BvR 1087/91 – Rn. (1–98); BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 – Rn. (1–149); ThürVerfGH 22/05; BremStGH St2/08

zwei Gutachten, die von der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag in Auftrag gegeben wurden (Bogumil/Grohs/Holtkamp 2009; Bogumil et. al 2015). In seinem Urteilen vom 21.11.2017⁴ erklärte der VerFGH auch diese Regelung für verfassungswidrig. Im Zentrum des Urteils stand dabei die Aussage, dass erneut und auch durch die Gutachten kein besonderer, sachlich legitimierter „zwingender“ Grund für eine Sperrklausel hätte belegt werden können: *„Die gesetzgeberische Prognose drohender Funktionsstörungen aufgrund einer parteipolitischen Zersplitterung entbehrt einer tragfähigen, in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht vollständigen Grundlage. Auch ist die gegebene Begründung nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar.“* (VerFGH 11/16: 1).

Auch die Verankerung in der Landesverfassung konnte an dem Ergebnis nichts ändern. Zum einen sollen durch Art. 69 Abs. 1 S. 2 LV Änderungen der Landesverfassung nur innerhalb der Grenzen der Homogenitätsvorgaben aus dem Grundgesetz (Art. 28 Abs. 1 GG) zulässig sein und zum anderen ergibt sich diese Grenze direkt aus dem Grundgesetz, sodass eine eventuell mögliche Abschaffung des Art. 69 Abs. 1 S. 2 LV unerheblich wäre. Es bleibt deshalb dabei, dass eine sachliche Begründung für die Einführung einer Sperrklausel erforderlich ist.

Zur Art und Inhalt der für eine verfassungskonforme Sperrklausel nötigen Begründung gibt der VerFGH in seinem Urteil keine genauen Vorgaben bzw. eine abschließende Auflistung von zulässigen Begründungsansätzen, es ergeben sich aber einige relativ deutliche Hinweise, die in Kapitel 3.2 näher dargestellt werden.

Verankerung in Landesverfassung

2.2 Kennzahlen zu Struktur der Räte und Kreistage

Die Diskussion um empirische Auswirkungen von Sperrklauseln entstand vor dem Hintergrund der durch sie verursachten Veränderung der Zusammensetzung der kommunalen Räte und Kreistage. Welche konkreten Auswirkungen hatte die Abschaffung der Sperrklausel also für die Zusammensetzung der Räte und Kreistage? Die kommunale Ebene in NRW setzt sich aus 30 Kreisen, der Städteregion Aachen, 22 kreisfreien Städten und 374 kreisangehörigen Städten und Gemeinden zusammen. Die Größe der Räte und Kreistage richtet sich dabei grundsätzlich nach der jeweiligen Einwohnerzahl (§3 Abs. 2 KWahlG). Es kommt allerdings zu Abweichungen von den vorgegebenen Sitzzahlen, wenn zum einen sich der Rat dazu entscheidet, die Größe des Rates zu verringern, oder wenn aufgrund des gemischten Wahlsystems Überhang- bzw. Ausgleichsmandate notwendig werden (§ 3 KWahlG). Im Schnitt haben die Kreistage Größen von 61,8 Sitzen, die Räte in den kreisfreien Städten von 68,3 Sitzen und in den kreisangehörigen Kommunen von 35,8 Sitzen. Insgesamt ergibt sich ein Mittelwert über alle Kommunen von 39,5 Sitzen. Die genaue Verteilung zeigt Abbildung 1.

Größe der Räte und Kreistage

⁴ Aufgrund mehrerer Antragsteller gab es insgesamt sieben Urteile, die inhaltlich allerdings gleichlautend sind: VerFGH 9/16; VerFGH 11/16; VerFGH 15/16; VerFGH 16/16; VerFGH 17/16; VerFGH 18/16; VerFGH 21/16)

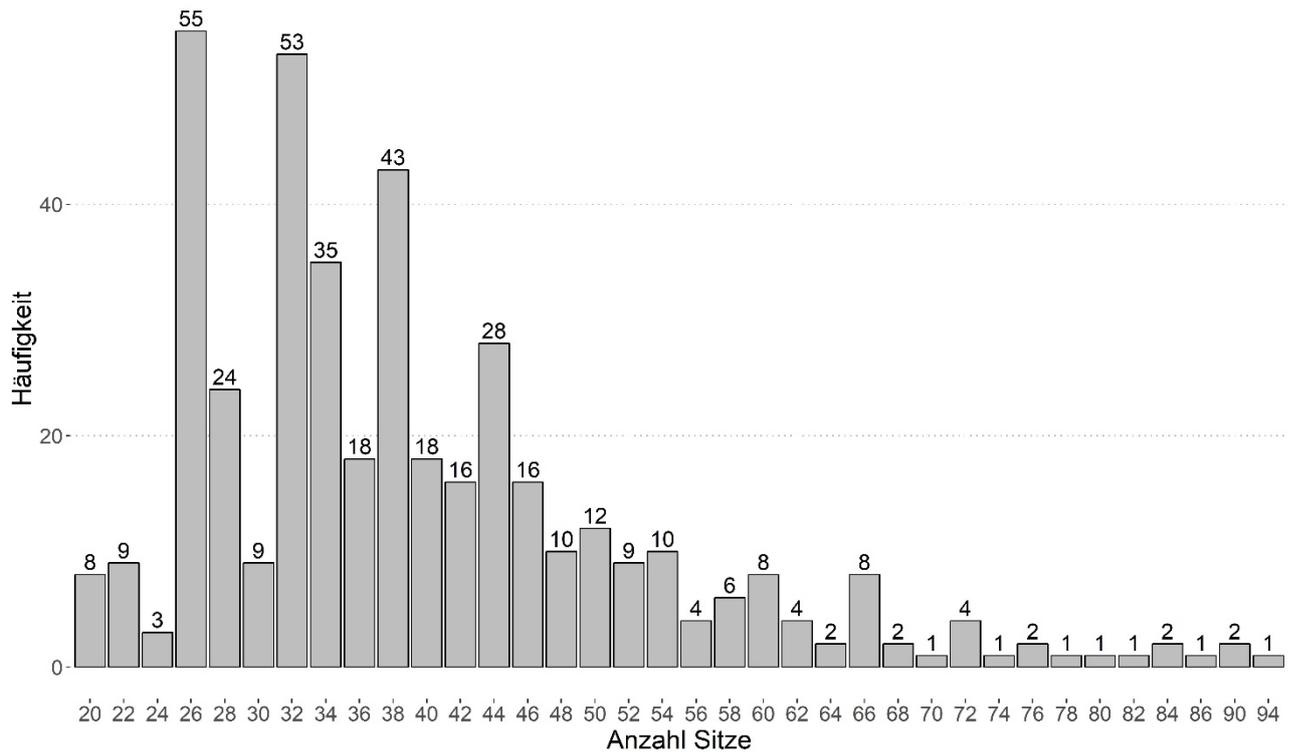


Abbildung 1: Verteilung der Sitzzahlen in den Räten und Kreistagen in NRW. Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des Landeswahlleiters zur Kommunalwahl 2014.

Die Räte und Kreistage sind in unterschiedlichem Maße fragmentiert, d.h. diese setzen sich aus einer unterschiedlichen Anzahl an Parteien und Gruppierungen zusammen. Im Mittel sind 5,9 Gruppierungen in den Räten und Kreistagen vertreten; bei den Kreisen 7,9, bei den kreisfreien Städten 9,7 und bei den kreisangehörigen Kommunen 5,5. Die Bandbreite ist dabei, wie in Abbildung 2 zu sehen ist, von zwei bis 13 sehr groß. Die reine Anzahl an Gruppierungen ist verständlicherweise eng mit den Sitzzahlen verknüpft; beide korrelieren mit 0,8. Zur weiteren Verdeutlichung der Fragmentierung kann allerdings nicht nur die reine Anzahl relevant sein, sondern auch das jeweilige Gewicht der Parteien. So können bspw. in einem Rat viele Parteien vertreten sein, eine oder wenige Parteien können diesen allerdings dominieren. Daher berücksichtigt die *effective number of parties* (Laakso/Taagepera 1979) das Sitzgewicht der einzelnen Parteien. Ausgedrückt in der Formel

Fragmentierung der Räte und Kreistage

Effektive Zahl der Parteien

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

ist N nah an der reinen Parteienzahl, wenn alle Parteien einen ähnlichen Sitzanteil besitzen und wird kleiner, je stärker sich die Sitzanteile unterscheiden. Dieses oft verwendete Maß ist allerdings für Aussagen über den Effekt von sehr kleinen Gruppierungen und Einzelbewerbern nur sehr bedingt aussagekräftig, da

Gruppierungen mit nur geringen Stimmanteilen bei dieser Maßzahl explizit weniger Gewicht bekommen. Die Maßzahl wird aber bedeutend, wenn prognostische Aussagen getroffen werden, wie sich die Fragmentierung bei weiterer Abnahme der Anteile der großen Parteien entwickeln wird.

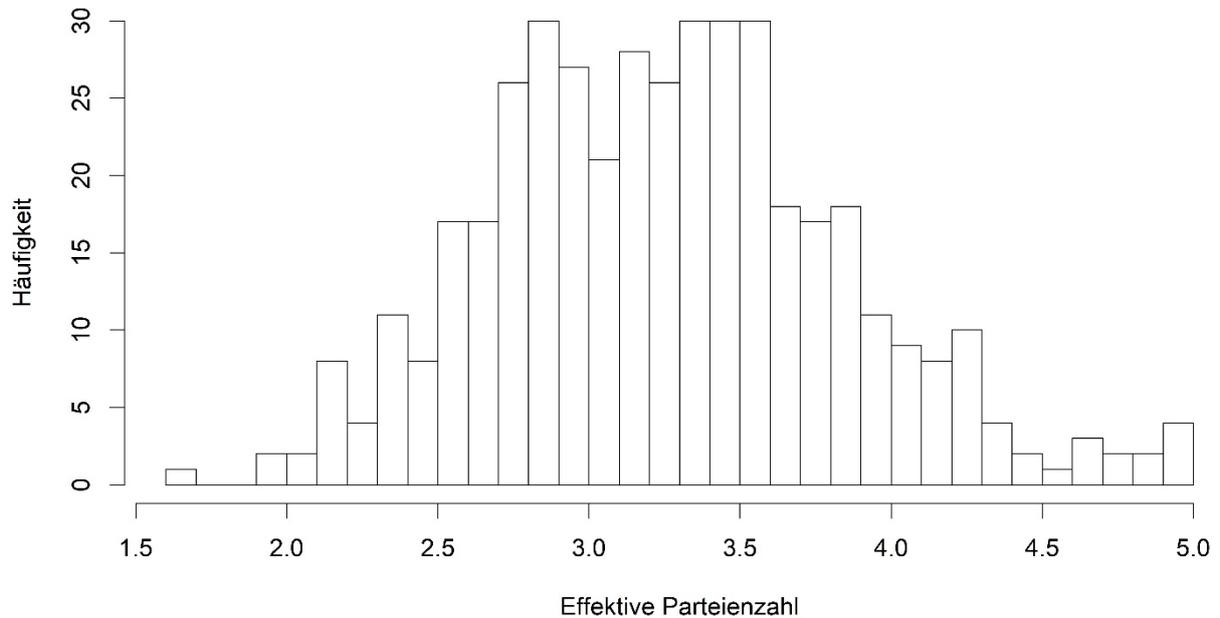


Abbildung 2: Effektive Parteienzahl in den Räten und Kreistagen in NRW. Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des Landeswahlleiters zur Kommunalwahl 2014.

Zielführender für die Frage der gegenwärtigen Funktionsfähigkeit ist es daher, die schlichte Anzahl von Einzelbewerbern und kleinen Gruppen in den Räten darzustellen. Dabei zeigt sich, dass in 55,7 Prozent aller Räte und Kreistage in NRW mindestens eine Partei, Gruppe oder Einzelbewerber *mit nur jeweils einem Sitz* vertreten sind. Erhöht man diese Grenze auf *höchstens zwei Vertreter* pro Gruppe oder Partei sind sogar 88,1 Prozent aller Kommunen betroffen.

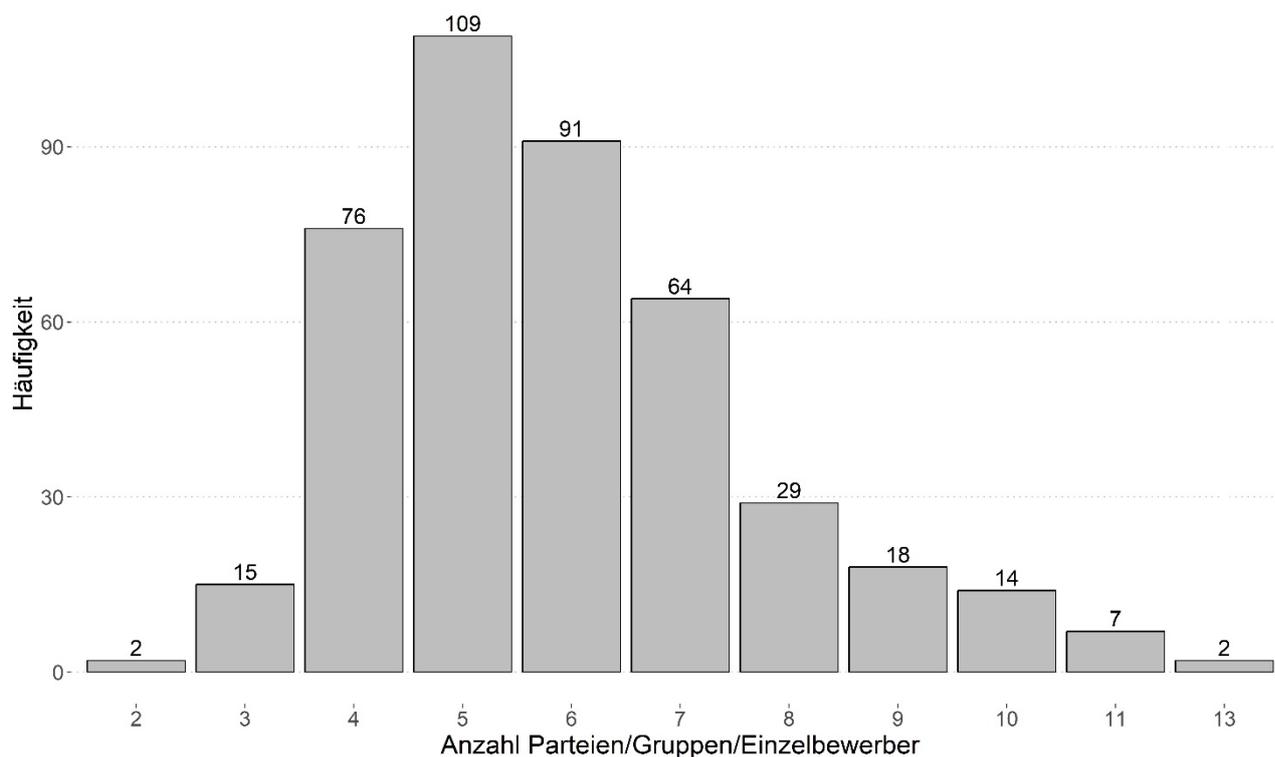


Abbildung 3: Verteilung der Anzahl an Parteien, Gruppen und Einzelbewerbern in den Räten und Kreistagen in NRW. Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten des Landeswahlleiters zur Kommunalwahl 2014.

Eine weitere interessante Differenzierung betrifft die Präsenz von Vertretern, die weniger als 2,5 Prozent der gültigen Stimmen – also die Höhe der 2016 eingeführten Sperrklausel – erreicht haben und dennoch einen Sitz im Rat oder Kreistag erlangen konnten. Dies war nach der letzten Kommunalwahl 2014 immerhin bei 29,5 Prozent der Kommunen der Fall. Immerhin noch 13,1 Prozent der Vertreter mit mindestens einem Sitz haben sogar weniger als 1,5 Prozent der Stimmen erreicht, 4,0 Prozent sogar weniger als 1 Prozent. Entsprechend hätte eine Sperrklausel von 2,5 Prozent bei der vergangenen Kommunalwahl in knapp einem Drittel aller Kommunen die Sitzzusammensetzung verändert.

Präsenz von Kleingruppierungen unter 2,5%

Diese potentiellen Wirkungen einer Sperrklausel sind eng mit der sogenannten *natürlichen Sperrklausel* verknüpft. Gemeint ist damit eine faktische Sperrklausel, die sich aus der Mindeststimmzahl für das Erreichen eines Sitzes ergibt. Abhängig ist diese von der Anzahl der zu vergebenden Sitze, der Anzahl zugelassener Listen und dem Sitzzuteilungsverfahren (u.a. Lijphart/Gibberd 1977). Dementsprechend stark kann sich diese unterscheiden. Differenzieren muss man zusätzlich noch zwischen einer unteren Grenze, unterhalb derer kein Sitz zugeteilt werden kann und einer oberen Grenze, oberhalb derer ein Sitz zugeteilt werden muss. Im dazwischen liegenden Graubereich entscheidet das Proporzglück (Pukelsheim et al. 2009, S. 87). Erstere wird als Ausschlusschwelle, letztere als natürliche Sperrklausel im engeren Sinn bezeichnet. Die Berechnungen

„Natürliche Sperrklausel“

für die Werte in Tabelle 1 sowie Tabelle 2 sind auf der Basis der im Kommunalwahlrecht vorgesehenen Größenklassen für Räte und Kreistage und dem in NRW genutzten Sainte-Laguë-Verfahren vorgenommen worden:

$$\text{Ausschlusschwelle} = \frac{1}{2 * \text{Sitzzahl} + \text{Anzahl Gruppierungen} - 2}$$

$$\text{Sperrklausel} = \frac{1}{2 * \text{Sitzzahl} - \text{Anzahl Gruppierungen} + 2}$$

Für beide Fälle wird deutlich, dass in den allermeisten Konfigurationen eine Sperrklausel von 2,5 Prozent auch rechnerisch einen Unterschied macht, da die natürlichen Sperrklauseln und erst recht die Ausschlusschwellen in den meisten Fällen darunter liegen. Effekte einer 2,5%-Sperrklausel

Tabelle 1: Ausschlusschwellen für die Kommunalwahlen in NRW in Abhängigkeit von Sitzzahl und Anzahl an kandidierenden Gruppierungen. Quelle: eigene Darstellung.

Anzahl der Sitze	Anzahl Gruppierungen											
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
20	2,50	2,44	2,38	2,33	2,27	2,22	2,17	2,13	2,08	2,04	2,00	1,96
26	1,92	1,89	1,85	1,82	1,79	1,75	1,72	1,69	1,67	1,64	1,61	1,59
32	1,56	1,54	1,52	1,49	1,47	1,45	1,43	1,41	1,39	1,37	1,35	1,33
38	1,32	1,30	1,28	1,27	1,25	1,23	1,22	1,20	1,19	1,18	1,16	1,15
44	1,14	1,12	1,11	1,10	1,09	1,08	1,06	1,05	1,04	1,03	1,02	1,01
48	1,04	1,03	1,02	1,01	1,00	0,99	0,98	0,97	0,96	0,95	0,94	0,93
50	1,00	0,99	0,98	0,97	0,96	0,95	0,94	0,93	0,93	0,92	0,91	0,90
54	0,93	0,92	0,91	0,90	0,89	0,88	0,88	0,87	0,86	0,85	0,85	0,84
58	0,86	0,85	0,85	0,84	0,83	0,83	0,82	0,81	0,81	0,80	0,79	0,79
60	0,83	0,83	0,82	0,81	0,81	0,80	0,79	0,79	0,78	0,78	0,77	0,76
66	0,76	0,75	0,75	0,74	0,74	0,73	0,72	0,72	0,71	0,71	0,70	0,70
72	0,69	0,69	0,68	0,68	0,68	0,67	0,67	0,66	0,66	0,65	0,65	0,65
74	0,68	0,67	0,67	0,66	0,66	0,65	0,65	0,65	0,64	0,64	0,63	0,63
82	0,61	0,61	0,60	0,60	0,60	0,59	0,59	0,58	0,58	0,58	0,57	0,57
90	0,56	0,55	0,55	0,55	0,54	0,54	0,54	0,53	0,53	0,53	0,53	0,52

Tabelle 2: Natürliche Sperrklausel im engeren Sinn für die Kommunalwahlen in NRW in Abhängigkeit von Sitzzahl und Anzahl an kandidierenden Gruppierungen. Quelle: eigene Darstellung.

Anzahl der Sitze	Anzahl Gruppierungen											
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
20	2,50	2,56	2,63	2,70	2,78	2,86	2,94	3,03	3,12	3,23	3,33	3,45
26	1,92	1,96	2,00	2,04	2,08	2,13	2,17	2,22	2,27	2,33	2,38	2,44
32	1,56	1,59	1,61	1,64	1,67	1,69	1,72	1,75	1,79	1,82	1,85	1,89
38	1,32	1,33	1,35	1,37	1,39	1,41	1,43	1,45	1,47	1,49	1,52	1,54
44	1,14	1,15	1,16	1,18	1,19	1,20	1,22	1,23	1,25	1,27	1,28	1,30
48	1,04	1,05	1,06	1,08	1,09	1,10	1,11	1,12	1,14	1,15	1,16	1,18
50	1,00	1,01	1,02	1,03	1,04	1,05	1,06	1,08	1,09	1,10	1,11	1,12
54	0,93	0,93	0,94	0,95	0,96	0,97	0,98	0,99	1,00	1,01	1,02	1,03
58	0,86	0,87	0,88	0,88	0,89	0,90	0,91	0,92	0,93	0,93	0,94	0,95
60	0,83	0,84	0,85	0,85	0,86	0,87	0,88	0,88	0,89	0,90	0,91	0,92
66	0,76	0,76	0,77	0,78	0,78	0,79	0,79	0,80	0,81	0,81	0,82	0,83
72	0,69	0,70	0,70	0,71	0,71	0,72	0,72	0,73	0,74	0,74	0,75	0,75
74	0,68	0,68	0,68	0,69	0,69	0,70	0,70	0,71	0,71	0,72	0,72	0,73
82	0,61	0,61	0,62	0,62	0,62	0,63	0,63	0,64	0,64	0,65	0,65	0,65
90	0,56	0,56	0,56	0,56	0,57	0,57	0,57	0,58	0,58	0,58	0,59	0,59

Zusammengefasst lässt sich für die Struktur der Räte und Kreistage in NRW festhalten, dass die Fragmentierung statistisch gesehen stark ausgeprägt ist. Dies ist auch nicht zuletzt den im Bundesländervergleich großen Räten in NRW (Burth 2012, S. 301) geschuldet (s.u. Abschnitt 5.1). Neben der reinen Fragmentierung sind darüber hinaus in weiten Teilen der Kommunen kleine und sehr kleine Fraktionen, Gruppen oder Einzelbewerber vertreten. Schließlich wird auch deutlich, dass rein rechnerisch – basierend auf den letzten Wahlergebnissen – eine Sperrklausel einen spürbaren Effekt auf die Zusammensetzung der Räte und Kreistage haben würde. Zusammenfassung

3 Untersuchungsmethodik

3.1 Methodische Herausforderungen

Die im vorigen Abschnitt dargestellte Fragmentierung der Räte und Kreistage ist jedoch für sich keine hinreichende Begründung für die Wiedereinführung einer Sperrklausel. Die aus der bisherigen Rechtsprechung abgeleiteten Anforderungen an eine stichhaltige Begründung für die Einführung einer Sperrklausel bei den Kommunalwahlen besitzen wichtige Implikationen für die methodische Herangehensweise des Gutachtens. So reicht die aufgezeigte Fragmentierung zur Begründung einer Sperrklausel nicht aus, sondern nur insoweit sie zu nachweisbaren „Funktionsstörungen“ führt.

Insgesamt wird aus den Ausführungen des VerFGH zu möglichen Funktionsstörungen deutlich, dass es nach Ansicht des Gerichts durchaus Fälle von Funktionsstörungen geben könnte, die eine Sperrklausel erforderlich und angemessen machen könnten. Das Problem lag für das Gericht bisher vor allem darin, dass die Begründungen des Gesetzgebers und die bislang erstellten Gutachten solche Umstände nicht empirisch hätten nachweisen können. Darüber hinaus wäre selbst im Fall des Nachweises entsprechender Funktionsstörungen auch noch darzulegen, dass und wie diese kausal auf die Präsenz von Einzelmandatsträgern, Kleinstfraktionen oder fraktionslosen Gruppen zurückzuführen seien; also auf jene Mandatsträger, die durch eine Sperrklausel von den kommunalen Vertretungen ausgeschlossen werden sollen. Die Frage, was konkrete oder konkret zu erwartende Funktionsstörungen der Räte und Kreistage sein können, beantwortet der VerFGH in seinem Urteil nicht abschließend. Er gibt allerdings eine Reihe von Hinweisen, die hier kurz dargestellt werden sollen.

1. Sehr wahrscheinlich von Funktionsstörungen ausgehen könne man nach Ansicht des VerFGH im Falle von häufigen Entscheidungsausfällen oder mit den Mitteln der Geschäftsordnung nicht mehr beherrschbaren übermäßigen Verzögerungen der Entscheidungsfindung (vgl. VerFGH 11/16: Rn. 119).
2. Bei der Vorlage entsprechende empirischer Daten als Funktionsstörung in Frage kommen könnte nach Ansicht des VerFGH eine übermäßige Erschwernis der Arbeit in den Gemeinderäten und Kreistagen durch die stark gestiegene Zahl von Einzelmandatsträgern und nicht fraktionsfähigen Gruppen (vgl. VerFGH 11/16: Rn. 108f.). Hier könnte es zu Funktionsstörungen etwa wegen der Schwierigkeit der Auslagerung eines Teils der Arbeit in Ausschüsse sowie wegen des Rede- und Antragsrechts im Plenum mit der Folge einer zeitlichen Überbeanspruchung der ehrenamtlich tätigen Rats- und Kreistagsmitglieder kommen. Es bestehe aber ein Problem bei der Erforderlichkeit, weil mildere Mittel möglicherweise vorhanden sind. Genannt werden hier vom VerFGH etwa die Zusammensetzung der Ausschüsse (§ 58 Abs. 1 GO NRW; § 41 Abs. 3 KrO NRW), die Ausgestaltung der Geschäftsordnung oder (des Umfangs) der Tagesordnungen (§ 48 Abs. 1 GO NRW; § 41 Abs. 1 KrO NRW).
3. Ebenfalls für eine mögliche Funktionsstörung bei Vorlage entsprechender empirischer Daten hält der VerFGH ein generelles Problem der übermäßigen

Methodische Herausforderungen

Konzeptualisierung und Erfassung von „Funktionsstörungen“

Entscheidungsausfälle und -verzögerungen

Übermäßige Erschwernis der Arbeit

Übermäßige Verlängerung der Sitzungen

Verlängerung der Dauer von Sitzungen – also nicht nur solche Sitzungen mit besonders komplexen Beratungsgegenständen wie bspw. dem Haushalt oder Ausschussbesetzungen zu Beginn einer Wahlperiode (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 120).

4. Gleiches gilt für den Fall, dass Mehrheiten wiederholt nicht zustande kommen und hierdurch Maßnahmen der Kommunalaufsicht erforderlich werden. Hierbei ist es wichtig, dass es sich nicht um Einzelfälle handelt (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 121).

Maßnahmen der Kommunalaufsicht

Neben diesen positiven Bestimmungen enthält das Urteil einige negative Bestimmungen, die klarlegen, welche Begründungen keine hinreichende Begründung darstellen können:

1. Nicht in Frage kommen nach Ansicht des VerfGH bloße Schwerfälligkeiten der Meinungsbildung und dadurch verursachte verzögerte Entscheidungsfindung (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 108). Der Einzug einer größeren Zahl von Fraktionen, Gruppen oder Einzelmandatsträgern sei regelmäßig verbunden mit einer Erschwerung der Meinungsbildung und stelle an sich noch keine Funktionsstörung dar.
2. Ebenfalls nicht in Frage kommt die politikwissenschaftliche Klassifizierung als "Konkurrenzdemokratie" mit der damit verbundenen stärkeren Parteipolitisierung in den Räten. (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 112). Diese Erwägung sei zu abstrakt und lasse deshalb „nicht erkennen, welche tatsächlichen Entwicklungen der Gesetzgeber deshalb ohne Sperrklausel konkret erwartet“ (vgl. ebd.).
3. Für nahezu ausgeschlossen als Ausdruck einer Funktionsunfähigkeit hält der VerfGH den Umstand, dass kleine Fraktionen, Gruppen oder Einzelmandatsträgern bei Entscheidungen „Zünglein an der Waage“ sind. Dies sei in einem demokratischen System nicht selten der Fall und stelle in aller Regel keine Funktionsstörung dar. Um eine solche anzunehmen, müsste ein illegitimer übermäßiger Einfluss bestehen. Die Schwelle dafür dürfte aber sehr hoch sein (Rn. 125f).
4. Für ebenfalls nahezu ausgeschlossen als Funktionsstörung hält der VerfGH einen bestehenden faktischen Zwang zur Bildung Großer Koalitionen (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 107). Zudem hält er es für zweifelhaft, ob einem solchen „Zwang“ überhaupt in verfassungsrechtlich legitimer Weise entgegengewirkt werden kann.
5. Offener in der Annahme eine Funktionsstörung zeigt sich der VerfGH falls das „Rückholrecht“ nach § 41 Abs. 3 GO NRW in der Praxis oft genutzt würde, der Rat sich also Kompetenzen vom Bürgermeister „zurückholt“ und dadurch tatsächlich in nennenswerter Zahl mehr Kompetenzen hat (vgl. VerfGH 11/16: Rn. 115f.). In diesem Fall könnten die konkurrenzdemokratischen Argumente vielleicht verwendet werden. Denn dann bestehe ein gelebter Unterschied zur süddeutschen Kommunalverfassung. Recherchen der Gutachter zeigten, dass in der Praxis vom „Rückholrecht“ nach § 41 Abs. 3 GO NRW nur sehr selten Gebrauch gemacht

Schwerfälligkeiten der Meinungsbildung

Konkurrenzdemokratie

„Zünglein an der Waage“

Zwang zu Großen Koalitionen

Rückholrecht des Rates

wird, weshalb auf diesen Punkt im Folgenden ebenfalls nicht vertieft eingegangen wird.

Die letzten fünf Punkte der obenstehenden Liste sind nach Ansicht des VerFGH sicher oder nahezu sicher keine Funktionsstörungen, die geeignet sind, eine Sperrklausel verfassungskonform zu begründen. Daher werden sie in diesem Gutachten nicht tiefergehend untersucht, wenngleich sie im Zusammenspiel mit anderen Problemlagen immer wieder präsent werden und in Kombination zu einer Begründung beitragen können.

Konsequenzen für Gutachten

Der Schwerpunkt der empirischen Erhebung liegt vielmehr auf den Punkten 1–4 der obigen Auflistung, weil bei diesen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass sie bei entsprechendem empirischem Nachweis Teil einer verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung einer Sperrklausel sein können.

Schwerpunkte der Untersuchung

Eine erste zentrale Herausforderung betrifft die ersten Schritte eines Untersuchungsdesigns: die Definition und Konzeptualisierung von Funktionsstörungen. Wie gesehen bietet das Urteil des Verfassungsgerichtshofs und die vorlaufende Rechtsprechung insbesondere des Bundesverfassungsgerichts keine exakte Definition für Funktionsstörungen. Gerade die Abgrenzung zwischen einem erschwerten demokratischen Prozess und einer tatsächlichen Funktionsstörung ist alles andere als eindeutig und im Übergang teilweise fließend. Doch selbst bei einer klaren Definition als Arbeitsgrundlage verbleibt im nächsten Schritt darüber hinaus die Schwierigkeit einer adäquaten Operationalisierung und schließlich Erhebung solcher Funktionsstörungen bei den Kommunen.

Untersuchungsdesign

Die zweite zentrale Herausforderung stellt die Herausarbeitung einer eindeutigen kausalen Kette zwischen der Abschaffung der Sperrklausel und dem Auftreten von Funktionsstörungen dar. Dies ist vor allem in der grundlegenden Schwierigkeit nicht-experimenteller Forschung begründet, sich auf die nachträgliche Beobachtung von Untersuchungseinheiten beschränken zu müssen, anstatt diese – analog zu einem Experiment – verschiedenen Zuständen auszusetzen. Da es zusätzlich faktisch nicht möglich ist, eine Kommune zeitgleich mit und ohne Sperrklausel zu beobachten, besteht das übliche Vorgehen bei Forschungsansätzen, die sich auf die ex-post Beobachtung beschränken, darin, statt einzelner Untersuchungseinheiten Gruppen von sich in den relevanten Kriterien unterscheidenden Untersuchungseinheiten zu vergleichen. Dies ist im Fall der Analyse der Effekte einer Sperrklausel auf kommunaler Ebene nicht möglich, da keine Vergleichsfälle vorliegen, in denen eine Sperrklausel auf kommunaler Ebene in Kraft ist, während diese in anderen Kommunen nicht in Kraft ist. Grundsätzlich wäre es zwar möglich, kausale Analysen durch einen Vergleich über Zeit durchzuführen und dadurch in der Vergangenheit wirksame Sperrklauseln zu berücksichtigen. Allerdings ist dafür ebenfalls eine hinreichend große Zahl an Vergleichsfällen nötig. Zusätzlich müssten die Vergleichsfälle – unabhängig davon ob man einen Vergleich über Zeit oder über Landesgrenzen hinweg zieht – auch möglichst viele Charakteristiken der Kommunen in NRW reflektie-

Kausale Herleitung von „Funktionsstörungen“

ren. Eine solche Vergleichbarkeit ist jedoch kaum zu realisieren, da sich die Kommunen gerade hinsichtlich der rechtlichen, sozioökonomischen und territorialen Rahmenbedingungen in den Bundesländern deutlich unterscheiden. Ganz abgesehen davon, dürfte schon die Erhebung von Funktionsstörungen über einen längeren Zeitraum der Vergangenheit hinweg nicht zu bewerkstelligen sein.

3.2 Konzeptualisierung von Funktionsstörungen

Das verfolgte Forschungskonzept orientiert sich dementsprechend maßgeblich an diesen zentralen methodischen Herausforderungen zur Klärung des Gutachterauftrags. Bei der Definition und Konzeptualisierung von Funktionsstörungen verfolgt das Gutachten einen explorativen Ansatz. Dabei ist die klare Richtschnur die Fokussierung auf Entscheidungen von Räten und Kreistagen, die diese funktional zu leisten haben und die sich nicht auf rein politisch-ideologische Entscheidungspräferenzen zurückführen lassen. Damit geht das Gutachten von der Annahme aus, dass die durch die Einführung der Direktwahl weggefallene „Regierungsbildung“ zur Wahl der Verwaltungsspitze nicht die einzige Entscheidung ist, bei der Mehrheiten zwingend erforderlich sind. Die Verabschiedung des Haushaltes, Personalentscheidungen und andere zeitlich sensible Entscheidungen werden als zur Funktion der Kommunalverwaltung essentielle Schlüsselentscheidungen betrachtet, deren regelmäßige Nichtentscheidung durchaus als Funktionsstörungen klassifiziert werden können. Mit diesem Vorgehen soll sichergestellt werden, dass es sich um tatsächliche Funktionsdefizite handelt und nicht lediglich um ein politisches „Ringen“ im Rahmen eines demokratischen Willensbildungsprozesses.

Damit geht der hier gewählte Ansatz über die bisherigen Gutachten (Bogumil et al. 2009; 2015) hinaus. Diese hatten sich ausschließlich auf folgende Aspekte konzentriert: Sitzungszeiten, die Anzahl von Anträgen und Anfragen, das Konfliktniveau, die Konsensbereitschaft, die Koalitionsfähigkeit, die Mehrheitsfindung sowie die Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister und Rat (vgl. Bogumil et al. 2015). Die Bewertung dieser Aspekte lässt nicht grundsätzlich auf funktionale Defizite schließen, sondern könnte auch maßgeblich durch abweichende politisch-ideologische Positionen beeinflusst sein. Darüber hinaus greifen die bisherigen Gutachten bei der Bewertung der angesprochenen Aspekte auf die Einschätzungen von direkt betroffenen Akteuren zurück, wodurch politische Präferenzen ein noch größeres Gewicht besitzen dürften (zur Kritik vgl. auch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs (VerfGH 11/16: 48)). Dagegen greift das vorliegende Gutachten nicht primär auf Einschätzungen zurück, sondern versucht konkrete Fälle von Funktionsstörungen zu identifizieren. Im engeren Sinne sind Fälle für Funktionsstörungen als *Probleme bei der Entscheidungsfindung bei Schlüsselentscheidungen* (s.o.) definiert. Probleme können in Form von gänzlich verhinderten oder auch stark verzögerten Entscheidungen auftreten.

Um dem funktionalen Charakter der Entscheidungen gerecht zu werden, wurde eine Vorauswahl an Entscheidungsfeldern getroffen, die aus Sicht des Gutachtertteams Grundfunktionen von Räten und Kreistagen darstellen und die sich nicht vordringlich auf politische Präferenzen beziehen. Um die Validität dieser

Definition von „Funktionsstörungen“

Abgrenzung zu Vorgängergutachten

Untersuchte Entscheidungsfelder

Entscheidungsfelder als Indikatoren für eventuelle Funktionsstörungen weiter abzusichern, wurden im Vorfeld und im Verlauf der Gutachtenerstellung verschiedene Expertengruppen konsultiert: Dies waren Mitarbeiter der für Kommunales zuständigen Abteilungen in den Landesministerien, Mitarbeiter der Kommunalaufsicht in den Bezirksregierungen sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände. Darüber hinaus wurden im gesamten Prozess der empirischen Arbeit in den Kommunen durch offene Nachfragen Vorschläge für weitere Entscheidungsfelder seitens kommunaler Akteure mitaufgenommen. In konsolidierter Form sind die zentralen Felder in Tabelle 3 dargestellt.

Tabelle 3: Zentrale Entscheidungsfelder zur Bewertung potentieller Funktionsstörungen

Haushalt
Gremienzusammensetzung
Personalbesetzung
Abruf von Fördermitteln
Planungsvorhaben und Investitionsprojekte

Im Bereich der Haushaltsentscheidungen stellt die fristgerechte Verabschiedung eines Haushaltes als eine der Kernkompetenzen von Räten und Kreistagen einen zentralen Indikator für deren Funktionsfähigkeit dar, der auch haushaltsrechtlich gefordert ist, da es ansonsten zur vorläufigen Haushaltsführung kommt (§82 GO NRW). Auch in den Bereich der funktional zentralen Haushaltsentscheidungen fallen die in einigen Kommunen ohne Zweifel notwendigen Entscheidungen für Konsolidierungskonzepte oder das Erfüllen von Sparvorgaben der Kommunalaufsicht (im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten oder dem „Stärkungspakt“). Im Bereich der Zusammensetzung von Gremien ist vor allem die Funktion der Räte und Kreistage angesprochen, die notwendigen Positionen in Ausschüssen, Aufsichtsgremien kommunaler Unternehmen und Stiftungen zu besetzen. Personalentscheidungen beziehen sich vor allem auf die Wahl der Beigeordneten, Personalentscheidungen über Führungspositionen nach § 73 Abs. 3 GO NRW oder auch die Besetzung von Positionen in kommunalen Unternehmen. Der Abruf von Fördermitteln (z.B. aus der Städtebauförderung oder den EU Struktur- und Kohäsionsfonds) ist in der Regel an einen Ratsbeschluss gebunden. Kommt dieser nicht fristgerecht zu Stande, können beträchtliche Summen nicht abgerufen werden und so kommunale Schlüsselprojekte scheitern. Schließlich werden auch Entscheidungen im Bereich verschiedener Planungsvorhaben (insb. Bauleitplanung) und Investitionsprojekte näher beleuchtet, da diese ggf. funktional wichtige Bereiche umfassen.

Haushaltsentscheidungen
Gremienbesetzung
Personalentscheidungen
Fördermittelabruf
Planungsentscheidungen

Mögliche Schlüsselentscheidungen in diesen Feldern bilden die Folie für die Identifikation spezifischer Probleme. Die angeführten Beispiele dienen dabei nur der Veranschaulichung und stellen keine abgeschlossene Liste dar. Die Identifi-

kation von Problemen in diesen Bereichen ist für sich genommen noch kein Beweis für objektive Funktionsstörungen. Allerdings sind aus Sicht der Gutachter und der im Vorfeld konsultierten Experten diese Entscheidungsfelder zumindest solche, die der Bewertung einer objektiven Funktionalität am nächsten kommen. Die Identifikation von Problemlagen bei der Verabschiedung von Schlüsselentscheidungen bildet die Ausgangsbasis für eine tiefere Analyse bestimmter Entscheidungen, bei der dann auch differenziert werden kann, aufgrund welcher Voraussetzungen und Kontextbedingungen bestimmte Probleme bei der Entscheidungsfindung aufgetreten sind und ob es sich dabei lediglich um einen weitgehend politischen Prozess handelt.

3.3 Identifizierung kausaler Zusammenhänge

Nachdem einige Felder für potentielle Funktionsstörungen festgelegt wurden, stellt sich vordringlich die Frage nach deren kausaler Rückführung auf das „Fehlen“ einer Sperrklausel. Dazu ist es in einem ersten Schritt zielführend die Kausalkette zwischen einer Sperrklausel und eventuellen Funktionsstörungen genauer zu differenzieren. Im Grunde handelt es sich um eine dreigliedrige Kette, wie sie in Abbildung 3 dargestellt ist. Die An- oder Abwesenheit einer Sperrklausel hat darin einen Effekt auf die Zusammensetzung des Rates oder Kreistags und diese wiederum auf Aspekte der Funktionsfähigkeit.

Kausalketten

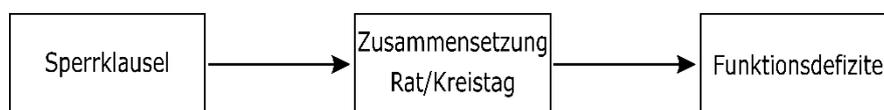


Abbildung 3: Kausalkette zwischen Sperrklausel und Funktionsdefiziten

Diese Differenzierung ist zentral, da die Frage nach der Wirkung einer Sperrklausel dadurch mindestens eine zweigeteilte ist und auch getrennt beantwortet werden sollte. Der erste Schritt, die Wirkung einer Sperrklausel auf die Zusammensetzung des Rates oder Kreistags, lässt sich mathematisch-mechanistisch beantworten, wie dies im Abschnitt 2.2 zur Struktur der Räte und Kreistage dargelegt wurde. Unter den gegebenen Wahlergebnissen sind in 29 Prozent der Kommunen Vertreter mit einem Stimmenanteil von unter 2,5 Prozent. Existierte eine Sperrklausel, wären rein rechnerisch also weniger Kleinstgruppen und Einzelbewerber in Räten und Kreistagen vertreten und damit wären diese weniger fragmentiert. Es ist in der Realität natürlich möglich, dass Konstellationen von Sitzzahlen und Wahlergebnissen existieren, bei denen ein solcher Effekt nicht zum Tragen kommt. Beispielsweise existiert in Abhängigkeit der Anzahl der Sitze und der kandidierenden Listen in vielen kleineren Kommunen eine natürliche Sperrklausel, die ggf. über einer gesetzlichen liegt (s.o.). Die abgegebenen Stimmen können sich aber auch auf wenige und dafür stärkere Listen konzentrieren, so dass eine gesetzliche Sperrklausel faktisch nichts an der Sitzverteilung ändert. Nichtsdestotrotz ist der Mechanismus zwischen einer Sperrklausel und der Präsenz kleiner Fraktionen, Gruppen und Einzelbewerbern logisch konsistent und

„Mechanische“ Effekte einer Sperrklausel

es sind Szenarien erwartbar, in denen diese einen deutlichen Effekt auf die Sitzverteilung zeitigen. Darüber hinaus hat auch die bisherige empirische Forschung einen belegbaren Effekt der Abschaffung der Sperrklausel in NRW im Jahr 1999 auf eine erhöhte Fragmentierung der Räte gezeigt (Gehne 2008; Bogumil et al. 2009; Gehne 2012). Aufgrund der Eindeutigkeit des Mechanismus und den empirischen Erkenntnissen wird die Gültigkeit des ersten Schritts der Kausalkette als gegeben angenommen und steht nicht im Fokus des weiteren Vorgehens des Gutachtens.

Konsequenterweise konzentriert sich das empirische Vorgehen des Gutachtens auf den zweiten kausalen Schritt. Damit wird der Analyseschwerpunkt enger definiert und dennoch die bisherigen Untersuchungsansätze deutlich erweitert. Da die relevante Analyseebene die Schwierigkeiten bei einzelnen Schlüsselentscheidungen ist und darüber hinaus der Entstehungskontext dieser Entscheidungen berücksichtigt werden muss, konzentriert sich das empirische Vorgehen auf eine akteurbasierte Herangehensweise in zwei Schritten. Dabei wird im ersten Schritt im Rahmen einer Erhebung bei lokalen Akteuren versucht, potentielle Funktionsstörungen zu identifizieren und ggf. deren Verbreitung zu erfassen. Im zweiten Schritt erfolgt daraufhin eine fallstudienbasierte Herausarbeitung der zu Grunde liegenden kausalen Mechanismen.

Fokus auf kausale Herleitung von „Funktionsstörungen“

3.4 Modul I: Erhebung

Wie in den bisherigen beiden Gutachten zum Thema Sperrklausel bei Kommunalwahlen in NRW (Bogumil et al. 2009; Bogumil et al. 2015) ist eine großflächige Erhebung direkt in den Kommunen vor Ort unverzichtbar. Erstens macht es die vorgenommene Konzeptualisierung verschiedener Formen von Funktionsstörungen notwendig, zu überprüfen, ob derartige Fälle in der kommunalen Praxis tatsächlich vorkommen. Darüber hinaus bietet die Erhebung die Möglichkeit, in einem offenen Format eventuelle weitere – nicht ex ante voraussehbare – Dimensionen von Funktionsstörungen zu erfassen. Zum Dritten ermöglicht eine teilstandardisierte Erhebung die Erfassung bestimmter Rahmenbedingungen, die für die Bewertung der getroffenen Aussagen zentral sein können. Und schließlich ist gerade auch unter den Gesichtspunkten des Verfassungsgerichtsurteils die Identifikation einer kritischen Masse an Funktionsstörungen erheblich, da bloße Einzelfälle nicht zur Rechtfertigung einer generellen Sperrklausel ausreichen.

Landesweite fragebogenbasierte Erhebung

Im Rahmen des Gutachtens wurde daher eine Vollerhebung aller Städte, Gemeinden und Kreise in NRW vorgenommen. Dies entspricht einer Grundgesamtheit von 30 Kreisen, der Städtereion Aachen, 22 kreisfreien Städten und 374 kreisangehörigen Gemeinden. Erhebungen in der Vergangenheit haben sich auf größere Kommunen (bspw. ab 25.000 Einwohner (Bogumil et al. 2015)) konzentriert, da in kleineren Kommunen eine verhältnismäßig hohe natürliche Sperrklausel wirkt. Die Einführung einer moderaten Sperrklausel bliebe daher für kleinere Kommunen weitgehend wirkungslos. Da im Rahmen dieses Gutachtens allerdings die Frage nach den generellen Effekten von Fragmentierung auf die Funktionalität von Räten und Kreistagen beantwortet werden soll, können auch

Grundgesamtheit

Erkenntnisse aus kleineren Kommunen einen substantiellen Beitrag zur Klärung der Rolle von kleinsten Fraktionen, Gruppen und Einzelbewerbern liefern und wurden daher miterfasst.

Dazu wurde ein Fragebogen entwickelt, der im Wesentlichen aus drei Teilen besteht (siehe Fragebogen im Anhang). Im ersten Teil des Fragebogens wird die Struktur des jeweiligen Rats oder Kreistags erhoben, darunter die Größe, die Fraktionsbildung sowie die Mehrheitsverhältnisse. Damit sollen die angesprochenen Kontextbedingungen abgedeckt werden. Im zentralen zweiten Teil der Befragung werden für die Einschätzung der Befragten zu den in Tabelle 3 dargestellten Entscheidungsfeldern offene Fragen gestellt. Beispielfhaft sei dazu folgende Frage für den Bereich Haushalt angeführt:

Frage 7:

Können Sie Beispiele nennen, in denen der Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag verantwortlich oder mitverantwortlich dafür waren, dass Schlüsselenscheidungen im Bereich des Haushalts nicht oder deutlich verzögert getroffen werden konnten?

Eventuelle Beispiele dafür könnten die nicht fristgerechte Verabschiedung des Haushalts oder eines Konsolidierungskonzepts sowie auch ein Tätigwerden der Kommunalaufsicht sein.

Die Fragen zu anderen Entscheidungsfeldern sind analog formuliert. Zusätzlich wurde eine offene Frage aufgenommen, in der die Befragten sonstige Fälle außerhalb der vordefinierten Entscheidungsfelder beschreiben können. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass die Anforderung, tatsächliche *Fälle* zu identifizieren, anstatt Einschätzungen von Akteuren zu erfassen, ein Format zugunsten einer offenen Nennung von Beispielen und zuungunsten von standardisierten Einstellungsfragen notwendig macht. Damit verbunden ist die Absicht, neben einer ersten Erfassung von Entscheidungsschwierigkeiten in einem bestimmten Themenfeld mit der Nennung konkreter Beispielfälle einen Ansatzpunkt für vertiefende Nachforschungen zu schaffen. Im zweiten Frageteil werden ggf. konkretere Beispiele formuliert, um die Frage greifbarer zu gestalten.

Eine weitere Absicht ist die Andeutung von Kausalität im Fragetext dadurch, dass die Befragten explizit nach Beispielen, in denen kleinste Fraktionen, Gruppen oder Einzelmandatsträger ursächlich für bestimmte Entscheidungsprobleme gewesen sind, gefragt werden. Dies ist zugegebenermaßen methodisch nicht unproblematisch, da damit die Frage der Kausalität einer teils subjektiven Einschätzung unterliegt. Dieses Vorgehen ist allerdings aus zwei Gründen in diesem Fall angemessen. Zum einen muss aus pragmatischen Gründen in irgendeiner Form versucht werden, die Nennung von Beispielen durch eine einschränkende Formulierung zu begrenzen und dennoch eine möglichst offene Sammlung von Beispielfällen zu gewährleisten. Zum anderen bietet die Beschreibung des Falls in einem offenen Format die Möglichkeit einer ersten Bewertung der kausalen Plausibilität durch den Gutachter, sowie die Möglichkeit den entsprechenden Fall ggf. in eine vertiefende Fallstudie aufzunehmen (siehe nächster Abschnitt)

Erhebungsinstrument

Beispielfrage

Offene Fragen zur Fallidentifikation

Kausalbeziehungen

und darin die kausalen Mechanismen detailliert und unabhängig von der subjektiven Einschätzung zu beleuchten.

Zusätzlich zu diesem offenen Format wird im zweiten Befragungsteil nach der Häufigkeit von Funktionsstörungen in der laufenden Legislaturperiode gefragt, um bei einer eventuellen Häufung solcher Fälle das Ausmaß besser abschätzen zu können. Schließlich werden zum Abschluss des zweiten Teils Fragen nach den Effekten der Präsenz kleiner Gruppen auf die Sitzungsdauern gestellt. Im dritten und letzten Teil der Befragung werden die Befragten wiederum in einem offenen Format darum gebeten, Anregungen für eventuelle Maßnahmen zur Behebung potentieller Probleme zu geben bzw. zu bewerten, ob derzeit existierende Regelungen einer Behebung im Wege stehen.

Ausmaß von Funktionsstörungen

Um die Passgenauigkeit und Verständlichkeit der Befragung sicherzustellen, wurden alle Inhalte im Vorfeld der Umfrage mit Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände in NRW abgestimmt und zusätzlich einem Pretest bei kommunalen Praktikern und Verwaltungswissenschaftlern unterzogen. Für die Durchführung der Befragung wurde in Absprache mit den Spitzenverbänden ein reines Onlineformat genutzt und mithilfe der Plattform *Unipark* implementiert. Ebenfalls über die Spitzenverbände wurde die Befragung den Kommunen zugänglich gemacht. Die Befragung fand grundsätzlich anonym statt, auf freiwilliger Basis hatten die Kommunen allerdings die Möglichkeit ihren Namen, die konkrete Funktion des Antwortenden sowie einen Ansprechpartner zu nennen. Die freiwillige Aufhebung der Anonymität ist verständlicherweise ein wichtiger Bestandteil für das weitere Vorgehen, da nur dadurch konkrete Nachforschungen und Nachfragen zu einzelnen Fällen möglich werden.

Abstimmung mit kommunalen Spitzenverbänden und Pretest

Die Befragung der kommunalen Ebene lief über einen Zeitraum von insgesamt fünf Arbeitswochen. Vor Ablauf der ursprünglichen Frist von drei Wochen wurden über die Spitzenverbände alle Kommunen nochmals an die Teilnahme erinnert und die Frist um zwei Wochen verlängert. Aufgerufen wurde der Befragungslink insgesamt circa 1230-mal, was allerdings darin begründet ist, dass es bei einer anonymen Befragung möglich ist, dass eine Person den Link mehrmals anklickt, etwa um sich zunächst einen Überblick über die Umfrage zu verschaffen und diese erst später auszufüllen. Aussagekräftiger ist die Anzahl der tatsächlich beendeten Befragungen. Dabei handelt es sich um 328 beendete Befragungen. Die Beendigung alleine ist allerdings noch kein ausreichender Indikator für eine qualitativ sinnvolle Datengrundlage. Dazu muss in einem ersten Schritt überprüft werden, welche der Teilnehmer lediglich die gesamte Umfrage durchgeklickt haben, ohne substantielle Informationen zu liefern. Dies trifft auf insgesamt 28 Teilnehmer zu, um die die Ergebnisse bereinigt werden müssen. Schließlich kann es für die Interpretation und Weiterverarbeitung der Ergebnisse teilweise entscheidend sein, ob die Angaben anonym oder unter Angabe der eigenen Kommune erfolgt sind. In insgesamt 226 Fällen wurden freiwillig (sinnvolle) Angaben zur eigenen Kommune gemacht.

Feldphase und Rücklauf der Befragung

Nimmt man die Grundgesamtheit von 427 Gebietskörperschaften in den Blick, entspricht dies mit 300 verwertbaren Antworten einer Rücklaufquote von 70,3

Rücklaufquote

Prozent. Berücksichtigt man lediglich die nicht anonymen Antworten und schließt die Duplikate aus, stehen von 49,6 Prozent aller Kommunen zuordenbare Antworten zur Verfügung. Dies erscheint im Vergleich zu vergangenen Gutachten ein geringer Anteil zu sein, allerdings ist die Vergleichbarkeit begrenzt. Für eine Befragung, die um die Aufhebung der eigenen Anonymität bittet, ist der generelle Rücklauf von 70 Prozent plus Angaben über die Kommune bei knapp 50 Prozent als hoch einzustufen. Nach Aussagen einzelner Akteure haben manche Kommunen auch aus Gründen der politischen Salienz des Themas Abstand davon genommen, an der Befragung teilzunehmen. Verschärft wurde die politische Salienz womöglich auch durch einen „Leak“ der Umfrage während der Bearbeitungszeit durch ein parteinahes Medienorgan.⁵ Dadurch, dass damit die Umfrage einer breiteren Zielgruppe zugänglich gemacht wurde, wird bei der Auswertung der Ergebnisse besonderes Augenmerk darauf gelegt, ob gegebene Antworten auch eindeutig zugeordnet werden können. Die Zusammensetzung der zuordenbaren Antworten ist wie folgt: 6,6 Prozent Kreise, 6,2 Prozent kreisfreie Städte und 87,2 Prozent kreisangehörige Städte und Gemeinden. Mit 7 Prozent Kreisen und 5 Prozent kreisfreien Städten in der Grundgesamtheit ist der Rücklauf damit sehr nah an der Verteilung in der Grundgesamtheit.

Neben der Erhebung und den darauffolgenden Fallstudien in ausgewählten Kommunen wurde seitens des Gutachterteams auch in mehreren Experten-Foren nach etwaigen Funktionsstörungen gesucht. Darunter befanden sich zum einen Gespräche mit den für Kommunales zuständigen Mitarbeitern in den Landesministerien sowie mit Vertretern der drei kommunalen Spitzenverbände in NRW. Da außerdem eklatante Funktionsstörungen auf kommunaler Ebene im Ernstfall ihren Weg bis zu den Kommunalaufsichtsbehörden gefunden haben könnten, wurden die entsprechenden Ansprechpartner der Bezirksregierungen in die Analyse miteinbezogen. Diese haben wiederum in den Kommunalaufsichtsbehörden der Kreise nach bekannten Fällen von Funktionsstörungen gefragt. Damit ist die empirische Basis des hier genutzten Forschungsansatzes sehr breit angelegt.

Expertenforen mit Landesministerien, kommunalen Spitzenverbänden und Kommunalaufsicht

3.5 Modul II: Fallstudien

Zur Vertiefung der Analyse und zur Gewinnung konkreter Evidenz hinsichtlich etwaiger Funktionsstörungen wurden zusätzlich zur Umfrage Fallstudien in einer Reihe von Kommunen durchgeführt. Der Verfassungsgerichtshof hatte die Vorgänger-Gutachten auch in der Hinsicht kritisiert, dass empirische Belege für Funktionsstörungen nicht deutlich genug erbracht wurden und sich die vorgebrachten Argumente auf Gemeinplätze und „gefühlte“ Störungen beschränken würden (vgl. VerfGH 11/16 Rn. 114 ff.). Ziel der Fallstudien war es, nach konkreten Belegen für Funktionsstörungen in kommunalen Räten zu suchen, die

Ziel der Fallstudien

⁵ <http://ratsblatt.de/ein-weiterer-schritt-in-richtung-schaufensterdemokratie> (letzter Aufruf am 27.06.2019).

sich eindeutig auf das Fehlen einer Sperrklausel und die damit verbundene Fragmentierung der Gremien, sprich: die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelvertreter, zurückführen lassen.

Die Fallauswahl für die vertiefenden Analysen folgte hierbei verschiedenen Kriterien. Ein Aspekt war der jeweilige Fragmentierungsgrad des Rates bzw. Kreistages auf Grundlage amtlicher Daten. Gemäß der angenommenen Kausalstruktur sollte ein stark fragmentierter Rat eher Erfahrungen mit Funktionsbeeinträchtigungen durch den Einzug bzw. die Anwesenheit vieler kleiner Fraktionen, Gruppen oder Einzelvertretern gemacht haben als weniger fragmentierte Räte und Kreistage. Ein zweites Kriterium war die Nennung einzelner Kommunen in den bereits angesprochenen Expertenforen, die im Vorfeld der Untersuchung konsultiert wurden. Die dabei jeweils miteinbezogenen Akteure sollten über ausreichende Expertise verfügen, um einzelne Verdachtsfälle zu nennen oder Hinweise auf besondere Vorgänge zu geben, bei denen eine weitere Recherche lohnenswert erscheinen würde. Ein letztes Kriterium für die Fallauswahl sind die Erkenntnisse aus Modul 1: dort wurde den Befragten die Möglichkeit eröffnet, für Rückfragen und explizit eine vertiefende Analyse Ansprechpartner zu nennen, so dass aus den Umfrageergebnissen einzelne Fälle für die Durchführung von vertiefenden Fallstudien ausgewählt werden konnten. Die Auswahl hierbei gestaltete sich allerdings weniger fruchtvoll als erhofft, da viele der augenscheinlich problembehafteten Fälle in der Umfrage sich bei weiterer Recherche als grundsätzlich funktionsfähige Räte entpuppten, in denen eher Konflikte zwischen Parteien, die auch mit Sperrklausel in den Räten vertreten wären für Entscheidungsblockaden sorgten – in vielen dieser Fälle war zusätzlich der Rat auch eher klein und wenig fragmentiert. Dennoch konnten nach mehrfacher unabhängiger Codierung einige Fälle identifiziert werden, bei denen eine weitere Analyse lohnenswert erschien. Hierbei wurden allerdings keine vertiefenden Interviews geführt, sondern vorrangig eine dokumentengestützte Analyse durchgeführt.

Auswahl der Fallstudien

In den Fallstudien wurden leitende Verwaltungsbeamte in mehreren kreisfreien Städten, kreisangehörigen Städten und Kreisen um Interviews gebeten. In vielen Fällen wurde ein Kontakt zum jeweiligen allgemeinen Vertreter auf Verwaltungsseite oder zu einem mit den Ratsangelegenheiten betrauten leitenden Mitglied der Verwaltung hergestellt; in einigen Fällen war auch der Landrat oder Oberbürgermeister bei dem Gespräch anwesend. Insgesamt wurden so Interviews in 13 Städten und Kreisen durchgeführt, teils telefonisch, teils durch persönliches Gespräch vor Ort. Im Nachgang standen die Kontakte teils mehrfach für Nachfragen zur Verfügung und stellten weiteres Material bereit. Nur in einem Fall wurde die Zusammenarbeit abgelehnt.

Interviewpartner

Zur Durchführung der Interviews wurde ein Leitfaden erstellt, der aber vor allem zur Gedächtnisstütze der Interviewenden diente – im Vordergrund stand das freie Gespräch, das durch einzelne gezielte Nachfragen strukturiert wurde. Im Fokus des Interesses lagen die persönlichen Eindrücke der Befragten aus der Ratsarbeit. In vielen Fällen waren die Gesprächspartner bereits durch die Teilnahme an der Umfrage für den Themenbereich sensibilisiert und haben für das Interview ihre Angaben dort näher ausgeführt oder mit zusätzlichen Materialien

Durchführung der Interviews

angereichert. Die Entscheidung, jeweils über die Verwaltungsseite Zugang zu Interviewpartnern zu gewinnen, wurde bewusst getroffen; unparteiliche Verwaltungsbeamte sollten im Zweifelsfall eine objektivere Einschätzung der Ratsarbeit treffen können als bspw. Vertreter der Fraktionen in den Räten.

Zusätzlich wurden Ratsprotokolle und Ratsdokumente zu Schlüsselentscheidungen der o.g. Themenfelder gesichtet und auf etwaige kausale Mechanismen im Zusammenhang mit einer verstärkten Fragmentierung ausgewertet. Auch wurde jeweils die lokale Presse ausgewertet, um dadurch Hinweise auf besonders der Untersuchung wertvolle Ratssitzungen und -entscheidungen zu erhalten.

Dokumentenanalysen

3.6 Modul III: Handlungsempfehlungen

Aus den Ergebnissen der beiden Module werden abschließend Handlungsempfehlungen entwickelt. Das Vorgehen in Modul III setzt sich vor allem aus zwei Bestandteilen zusammen. Zum einen wird bewertet, ob eine Sperrklausel von 2,5 % im Licht der gewonnenen Erkenntnisse geeignet und erforderlich ist, um die Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in NRW sicherzustellen. Zum anderen werden vor allem auch verschiedene Alternativen zur 2,5%-Sperrklausel geprüft, die unter Umständen die Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in ähnlicher Weise wie eine Sperrklausel sicherstellen können und als mildere Instrumente gelten können. Berücksichtigt werden hier auch Modelle anderer Bundesländer.

Handlungsempfehlungen

4 Empirische Ergebnisse zu konkreten Funktionsstörungen

Die folgende Präsentation der Untersuchungsergebnisse orientiert sich primär an einer inhaltlichen Struktur entlang verschiedener Formen potentieller Funktionsstörungen. Um Redundanzen zu vermeiden werden daher Ergebnisse der Befragung und der Fallstudien teils integriert dargestellt, obwohl es sich um zwei getrennte Erhebungsschritte handelt. Bevor Befragung und Fallstudien ausgewertet werden, werden zunächst die Ergebnisse der Expertengespräche präsentiert (4.1). Im Anschluss wird die Datengrundlage der Befragung dargestellt (4.2), bevor potentiell aus der Befragung identifizierte Funktionsstörungen aufgezeigt und deren Konsequenzen für die Arbeit in den Fallstudien verdeutlicht werden (4.3). Inhaltlich orientiert sich die Präsentation von Ergebnissen zunächst am Urteil des Verfassungsgerichtshofs und dessen Definition von Funktionsstörungen im engeren Sinne (4.4). Erweitert werden die Erkenntnisse dazu um Funktionsstörungen im weiteren Sinne, die nicht a priori definiert wurden, die allerdings im Rahmen der Befragung und der Fallstudien immer wieder genannt wurden (4.5). Zum Ende des Ergebnisteils erfolgt eine zusammenfassende Einordnung der empirischen Ergebnisse (4.6).

Gliederung der Ergebnisdiskussion

4.1 Ergebnisse der Expertenforen

Im Vorfeld der Befragung und der Fallstudien wurden verschiedene Akteure mit breiten Kenntnissen der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen (Kommunale Spitzenverbände, Kommunalaufsicht, Ministerien) konsultiert (vgl. Abschnitt 3.4). Sollte eine weitgehende Verbreitung funktionaler Probleme in den Kommunen vorliegen, die sich ggf. auf kleine Gruppen, Fraktionen und Einzelvertreter zurückführen lassen, erscheint es plausibel, dass Informationen darüber bei Spitzenverbänden und den Kommunalaufsichtsbehörden bekannt geworden sind. Insbesondere die Kommunalaufsicht ist hier von Bedeutung, da diese im Rahmen der Rechtsaufsicht bei Versäumnissen in den Kommunen tätig wird.

Expertenforen

Auf der Basis eines Leitfadens, der auf den fünf unter 2.2 definierten Themenfelder basiert, wurden die Kommunalaufsichtsbehörden der Bezirksregierungen nach eventuellen Funktionsstörungen gefragt. Dabei kam es in nicht einem einzigen Fall zu einer Nennung von weitreichenden Störungen, die aufgrund kleiner Gruppen, Fraktionen oder Einzelvertretern aufgetreten sind. In Gesprächen konnten auch die Vertreter des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung sowie Vertreter der drei kommunalen Spitzenverbände keine konkreten Hinweise auf bekannte Fälle von Funktionsstörungen liefern. In allen Fällen wurde zwar darauf hingewiesen, dass mitunter längere Sitzungszeiten anfielen und eine Vielzahl von Anfragen und Anträgen zur Akteneinsicht zu vermehrtem Aufwand für Ratsmitglieder und Verwaltung sorgten. Gleichzeitig mehrten sich Anfragen zur Rechtmäßigkeit satzungsmäßiger Eingriffe in die Ratsarbeit als Reaktionen auf den Einzug kleiner Gruppen, Fraktionen und Einzelbewerber. Die berichteten Phänomene können entlang der Rechtsprechung

Leitfaden

des Verfassungsgerichtshofs allerdings nur als Schwerfälligkeiten der Meinungsbildung eingestuft werden und sind damit nicht hinreichend zur Begründung einer Sperrklausel.

4.2 Subjektive Einschätzungen zu Funktionsstörungen in der Umfrage

Zunächst wurde bei der Erhebung trotz der bereits erwähnten Einschränkungen der Aussagekraft, die auch der VerfGH moniert hat, nach dem allgemeinen, subjektiven Eindruck einer Einschränkung der Ratsarbeit durch kleine Gruppen, Fraktionen oder Einzelmandatsträger gefragt. Damit soll einerseits eine sensibilisierende Einstiegsfrage gestellt werden und andererseits bereits ein erster Überblick über das (zumindest gefühlte) quantitative Ausmaß der Problemwahrnehmung gegeben werden.

Einschätzung von Funktionsstörungen

Haben Sie - ganz allgemein gesprochen - den Eindruck, dass durch den Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag die Entscheidungsfindung schwieriger und dadurch die Arbeitsweise des Rats oder Kreistags beeinträchtigt ist?

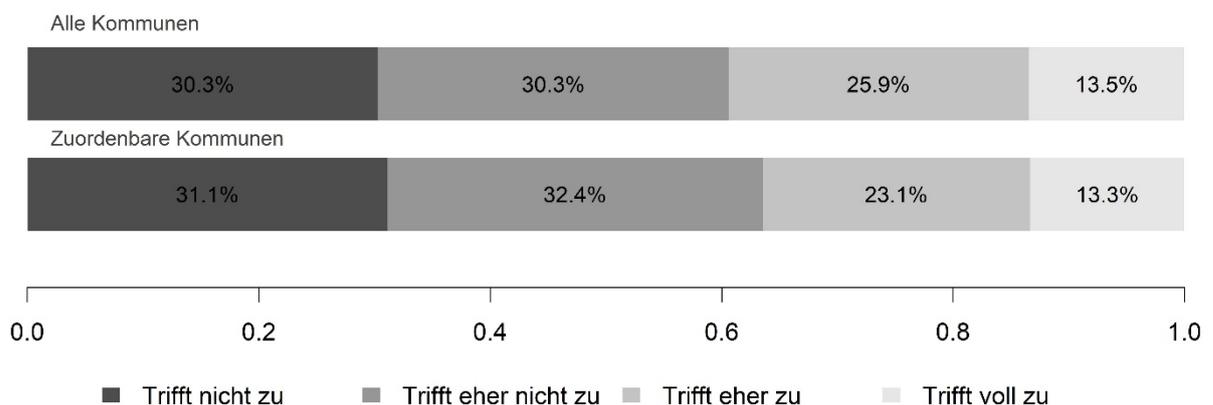


Abbildung 4: Einschätzungen zur Schwierigkeit der Entscheidungsfindung. Quelle: eigene Darstellung.

Auf den ersten Blick zeigt sich in Abbildung 4, dass die Abweichungen zwischen den gesamten Antworten und denen, die einer konkreten Kommune tatsächlich zuordenbar waren, gering ausfallen. Damit scheint eine Verfälschung der Ergebnisse durch anonyme und wenig ernsthafte Antworten in diesem Fall nicht gegeben zu sein. In der Tendenz zeigt sich bei beiden Gruppen eine überwiegende Mehrheit von Einschätzungen, die keine oder wenige Probleme durch den Einfluss kleiner Gruppen, Fraktionen oder Einzelmandatsträger sehen. Es handelt sich in diesem Fall allerdings nach wie vor um subjektive Einschätzungen, die sich nicht ohne weiteres auf tatsächliche funktionale Störungen zurückführen lassen. Auf der anderen Seite zeigt die tendenzielle Zustimmung von gut einem

Rund ein Drittel sieht subjektiv Funktionsstörungen...

Drittel der Befragten, dass es sich nicht um eine lediglich marginale Wahrnehmung handelt, vor allem wenn man bedenkt, dass in einem bestimmten Teil der Kommunen kleine Fraktionen, Gruppen und Einzelvertreter nicht präsent sind.

Interessanterweise ist die Beantwortung der Frage statistisch gesehen allerdings unabhängig von der Struktur der Räte. Weder die Anzahl an Parteien bzw. Gruppierungen noch die effektive Parteienzahl noch die Präsenz von Gruppen mit einem oder zwei Sitzen hat einen systematischen Effekt auf die Beantwortung der Frage. Dies wurde mithilfe mehrerer bivariater Regressionsmodelle getestet.⁶ Normalerweise müsste man erwarten, dass der Aussage eher zugestimmt wird, je mehr (und je mehr kleinere) Gruppierungen vertreten sind; dies ist nicht der Fall. Substantiell bedeutet dies, dass die Problemwahrnehmung nicht immer mit der realen Strukturen der Räte und Kreistage verknüpft ist und sich in einem nicht unerheblichen Teil der Kommunen die wahrgenommenen Probleme nicht unmittelbar durch einen begrenzten Zugang kleiner Gruppen – im Sinne einer Sperrklausel – beheben ließen.⁷

...die allerdings nicht immer auf tatsächlicher Fragmentierung beruhen

4.3 Identifikation konkreter Fälle von Funktionsstörungen

Ein zentrales Anliegen des Gutachtens ist die konkrete Identifikation von Funktionsstörungen in Räten und Kreistagen, die sich auf die Präsenz von kleinen Gruppen bzw. Fraktionen und Einzelvertretern zurückführen lassen und damit ggf. durch eine Sperrklausel beseitigt werden können. Dies ist – wie oben ausführlich diskutiert – eine der zentralen Vorgaben des Urteils des Verfassungsgerichtshofs NRW, um die erneute Einführung einer Sperrklausel für Räte und Kreistage zu rechtfertigen. In der Interpretation dieses Urteils wurden in den bereits bestehenden Gutachten (Bogumil et al. 2009, 2015) keine hinreichenden Hinweise für konkrete Funktionsstörungen erbracht, die über einen lediglich erschwerten demokratischen Prozess hinausgehen. Darüber hinaus ist nicht zuletzt die Identifikation systematischer Funktionsstörungen, die über bloße Einzelfälle hinausgehen, ein zentrales Erfordernis.

Vorgaben des VerfGH

Daher wurden im Kern der Befragung (siehe Anhang, Fragen 7 bis 12) die Vertreter der Kommunen gebeten, explizite Beispiele für Funktionsstörungen in den fünf oben definierten Themenbereichen Haushalt, Gremienzusammensetzung, Personalbesetzung, Abruf von Fördermitteln sowie Planungsvorhaben und Investitionsprojekten zu nennen bzw. zusätzlich Beispiele aus anderen Bereichen zu bringen. Ausschlaggebend war dabei vor allem die Rückführung der Funkti-

Überblick über Antworten

⁶ Dazu wurde ein Regressionsmodell genutzt, das sich speziell für die Analyse kategorialer Daten – wie im vorliegenden Fall die Beantwortung eines Befragungselements – eignet.

⁷ Hier liegt durchaus eine Abweichung zu den bisher vorgelegten Gutachten (Bogumil et al. 2009; 2015) vor, die einen gewissen Zusammenhang subjektiver Einschätzungen zur Fragmentierung nachweisen konnten. Eine empirisch nicht verifizierbare Hypothese zur Erklärung dieses Widerspruchs könnte sein, dass insbesondere Vertreter von Kommunen mit fragmentierten Räten „vorsichtiger“ antworteten, da in der Vergangenheit solche Aussagen durch kleine Gruppierungen in Anfragen kritisch hinterfragt wurden – teilweise mit dem Ergebnis, dass Einschätzungen u.a. zu Sitzungszeiten falsch waren (vgl. Anfrage der Fraktion der Linken aus dem Rhein-Sieg-Kreis vom 28.09.2015).

onsstörungen auf die Rolle kleiner Fraktionen, Gruppen oder Einzelmandatsträger. Bei 300 Antworten ist dabei eine sehr große Menge an qualitativem Datenmaterial entstanden, das in einem ersten Schritt für einen Überblick zugänglich gemacht werden muss.

In 233 von 300 Fällen (77,7 Prozent) kam es zu keinerlei Nennung von Beispielen; in 174 von 226 Fällen (77,0 Prozent), wenn man nur die einer konkreten Kommune zuordenbaren Antworten berücksichtigt. Bei Nichtnennungen wurden dabei die entsprechenden Fragefelder nicht aufgefüllt oder mit Antworten wie „Nein“ oder „Trifft nicht zu“ beantwortet, oder aber die Befragten gaben an, dass die Struktur des Rates/Kreistags bzw. die Mehrheitsverhältnisse solche Probleme von vornherein ausschließen.

Die verbliebenen Nennungen potentieller Funktionsstörungen wurden drei verschiedene Kategorien zugeordnet:

- erschwelter demokratischer Prozess (ohne hinreichenden Hinweis auf Funktionsstörung)
- einzelne funktionale Störungen (z.B. einmalige Verzögerung des Haushalts oder anderer Schlüsselentscheidungen)
- systematische funktionale Störungen (z.B. mehrmalige oder regelmäßige Verzögerung des Haushalts oder anderer Schlüsselentscheidungen)

Da die Bewertung der Antworten nach diesem Schema nach wie vor Raum für Subjektivität lässt, wurden die Antworten von den Mitgliedern des Gutachten-teams unabhängig klassifiziert, um überprüfen zu können, ob ein gewisses Maß an Intersubjektivität bei der Bewertung der Antworten gegeben ist. Bis auf wenige Abweichungen herrschte bei der Bewertung der qualitativen Daten weitgehende Einigkeit zwischen den Gutachtern. In abweichenden Fällen wurden diese separat innerhalb des Gutachterteams diskutiert und zu einer abschließenden Bewertung gebracht. Die Abgrenzung zwischen einem (legitimen) demokratischen Prozess und einer Einschränkung der Funktionsfähigkeit bleibt dabei dennoch häufig fließend, da besonders die Intention der Akteure nicht immer eindeutig beurteilt werden kann. So kann bspw. eine Entscheidung durch Prüfungsaufträge seitens einer kleinen Fraktion aufgrund sachlich richtiger Kriterien berechtigterweise, oder aber aufgrund von politischer Opportunität verzögert werden. Einzelne Nennungen ohne den passenden Kontext sind folglich nur schwierig zu interpretieren. Daher stellen die Zahlen zu den einzelnen Kategorien lediglich Anhaltspunkte dar.

Von den verbliebenen ca. 23 Prozent der Antworten, in denen es überhaupt zu Nennungen kam, bezieht sich der allergrößten Teil nach Einschätzung der Gutachter auf einen erschwerten demokratischen Prozess, der mit funktionalen Störungen nicht gleichzusetzen ist. In Summe sind dies 54 Nennungen und damit 18 Prozent (18,1 Prozent bei zuordenbaren) aller Befragungsteilnehmer. Ein Kriterium, um diese Nennungen von funktionalen Störungen abgrenzen zu können, besteht unter anderem darin, Sachentscheidungen, bei denen schlicht unterschiedliche politische Präferenzen legitim sind, unter diese Kategorie zu fassen. Zusammengefasst fallen schwerpunktmäßig folgende thematischen Beispiele unter diese Kategorie:

Klassifizierung der genannten Funktionsstörungen

Erschwelter demokratischer Prozess

- unterschiedliche Präferenzen über die Realisierung von Bauprojekten oder die Flächennutzung
- die Initiierung von Bürgerbegehren/Bürgerentscheiden
- vermehrte Anfragen, das Stellen von Anträgen und Akteneinsichten
- erhöhter Beratungsbedarf
- erhöhter Zeit- und Arbeitsaufwand bei der Mehrheitsbeschaffung
- politische Zugeständnisse
- verstärkte Nutzung der Rederechte
- Erweiterung von Fachausschüssen
- keine einheitlichen Wahlvorschläge für die Ausschussbesetzung

Um einen Eindruck über die tatsächlichen erhobenen Antworten zu gewinnen, sind im Folgenden einige wörtliche Zitate aus der Befragung angegeben, die sich auf die wahrgenommene Rolle von kleinen Gruppen, Fraktionen und Einzelmandatsträger beziehen. Diese können nach Ansicht der Gutachter als exemplarisch für die Bewertungen in die Kategorie „erschwerter demokratischer Prozess“ gelten. Die Zitate sind dabei selbstverständlich anonym dargestellt, da dies den Befragten zugesichert wurde.

„Zwei kleinere Fraktionen haben ein Bürgerbegehren und anschließend einen (erfolgreichen) Bürgerentscheid zum Schulum- bzw. Neubau angeregt. Dies hat zu erheblichen Verzögerungen in der Schulplanung geführt.“

Beispiele erschwerter demokratischer Prozesse

„Nachschieben von tlw. sachfremden Argumenten, Überbewertung von Partikularinteressen.“

„Unterschiedliche Auffassungen über den Umfang und den Mittelabruf einzelner Leaderprojekte, die im Ergebnis eine Beantragung verzögern.“

„Investitionen in die Innenstadtentwicklung werden durch das Herbeireden von Problemen erschwert.“

„Das größte Problem sind die zahlreich gestellten Anträge, allein mit dem Ziel, mehr Aufmerksamkeit zu erlangen. Dadurch verlängern sich Rat- und Ausschusssitzungen erheblich (höhere Kosten für Sitzungsgelder).“

„Es gab bedingt durch zahlreiche Geschäftsordnungsanträge von Einzelmitgliedern Verzögerungen in der Beratung und erheblichen Schriftverkehr mit der Kommunalaufsicht“

„Auch für die größte Fraktion besteht eine starke Abhängigkeit zu mehrheitsbeschaffenden kleinen Fraktionen. Dadurch sind politisch Zugeständnisse zu machen, die teilweise gerade nicht das große ganze betreffen, sondern sich mit eher an fernliegenden Einzelfallbetrachtungen und Einzelbedürfnissen orientieren, um in den Hauptfragen überhaupt Mehrheiten zu finden. Kurzfristige - im Vorfeld nicht kommunizierte Vertagungswünsche aus diesen kleinen Fraktionen sind die Folge. Dies erschwert sowohl die Verwaltungs- als auch Ratsarbeit.“

Bei dieser Aufzählung wird schnell deutlich, dass in erster Linie politische Prozesse angesprochen sind, die nicht per se einen hinreichenden Hinweis auf Funk-

Einordnung

tionsstörungen darstellen, sondern die Nutzung parlamentarischer und demokratischer Rechte seitens kleiner Fraktionen, Gruppen oder Einzelmandatsträger ausdrücken. Damit kann nicht abschließend *ausgeschlossen* werden, dass es zu Funktionsstörungen kommen kann, einen hinreichenden Beweis dafür liefern diese Aussagen allerdings nicht. Trotz deren unbestrittener Legitimität sind die genannten Prozesse keineswegs ohne Konsequenzen für die Arbeit in den Räten und Kreistagen bzw. in der Kommune insgesamt, weswegen diese von den Befragten letztlich auch genannt werden. Häufig gehen diese mit einem erhöhten Zeitaufwand sowohl für die Ratsmitglieder als auch für die Verwaltung einher. Auf diese Aspekte wird im weiteren Verlauf des Gutachtens noch gesondert eingegangen.

Fälle von Funktionsstörungen im engeren Sinne werden in quantitativer Hinsicht nur in sehr geringem Ausmaß berichtet. In die Kategorie „einzelne funktionale Störungen“ sind nach Kategorisierung durch die Gutachter 2,3 Prozent aller Befragungsteilnehmer zu fassen, bei den „systematischen funktionalen Störungen“ sogar lediglich 1,6 Prozent. Diese Zahlen stellen erneut lediglich Richtwerte dar, da die Grenzen zwischen einer Funktionsstörung und einem erschwerten demokratischen Prozess fließend sein können bzw. sehr stark von der jeweiligen Kontextsituation abhängig sind. Allerdings sind nach Ansicht der Gutachter – selbst bei einer großzügigeren Auslegung von Funktionsstörungen – mit dem vorhandenen Datenmaterial keine wesentlich größeren Anteile an Fällen von Funktionsstörungen zu identifizieren. Daher kann man unabhängig von einer gewissen Subjektivität der Bewertung der Antworten bereits an dieser Stelle festhalten, dass die quantitative Verbreitung von Funktionsstörungen im engeren Sinne in den Räten und Kreistagen Nordrhein-Westfalens gering ausfällt; zumindest auf der Basis des vorliegenden Datenmaterials.

Konkrete Beispiele für in der Befragung genannte Funktionsstörungen durch kleine Gruppen/Fraktionen oder Einzelmandatsträger sehen folgendermaßen aus:

„Diverse Einzelentscheidungen z.B. Gesamtabschluss, Jahresabschluss werden durch eine Vielzahl von unsachlichen Akteneinsichten und Anträgen behindert.“

„Verhalten in Gremien gab schon zwei Mal Gründe zur Abberufung durch den Rat (Weisungsverstöße).“

„Vorberatungen des Haushalts in den Fachausschüssen führten zu keinen Ergebnissen, alle Entscheidungen wurden in den Rat vertagt.“

„Verschiedene Verfahren der Bauleitplanung; verschiedentliches Einschalten der unteren und oberen Kommunalaufsicht (tatsächlich unnötig).“

„Umstrittene Bebauungspläne finden auch nach mehreren Jahren keine Gültigkeit, da es immer wieder zu Verzögerungen kommt, aufgrund von Verschiebungen und Vertagungen.“

Mit diesen Zitaten sind bereits die deutlichsten Beispiele für (eventuelle) Funktionsstörungen aus der Befragung genannt. Dies zeigt zum einen, dass in den

Funktionsstörungen in engerem Sinne

Beispiele für Funktionsstörungen

Einordnung

erhobenen Daten keine offensichtlich „skandalträchtigen“, konkreten Fälle genannt wurden. Zum anderen wird bei genauer Betrachtung der oberen Beispiele deutlich, dass die Abgrenzung zu erschwerten demokratischen Prozessen nach wie vor schwierig ist. Da diese Differenzierung auf der Basis solcher eher vagen Aussagen eine genauere Kenntnis der jeweiligen Entscheidungskontextsituation notwendig macht, kommt den Bewertungen in den vertiefenden Fallstudien eine größere Bedeutung zu.

Als Zwischenfazit für die Erhebung in Modul I lässt sich zusammenfassen, dass die Nennung von Funktionsstörungen kein besonderes quantitatives Gewicht erlangt hat. Genauso wenig wurden bei der Befragung überhaupt *konkrete Entscheidungen* identifiziert, in denen man *zweifelsfrei* zur Bewertung einer Funktionsstörung kommen kann; dazu ist ein Großteil der bereitgestellten Information zu allgemein. Daher wurden die genannten potentiellen Fälle von Funktionsstörungen soweit möglich nachrecherchiert (s.u.).

Zwischenfazit

Angemerkt werden muss an dieser Stelle, dass die wenig vorhandenen Nennungen von Problemen und das Fehlen konkreter Beispiele umgekehrt keinen Beleg für deren Nicht-Existenz darstellen. Den Gutachtern ist während des Untersuchungszeitraums die politische Brisanz, die das Thema Sperrklausel in manchen Kommunen entfaltet, durchaus bewusst geworden bzw. in manchen Fällen wurde mit Hinweis auf politische Befindlichkeiten von der Bereitstellung von Informationen abgesehen.

Dunkelfeld

Aus diesen Gründen hat sich die Befragung auch nicht als besonders fruchtbar für die Identifizierung potentieller Fallstudien erwiesen. Zwar wurden zwölf Fälle identifiziert, die potentiell für Fallstudien in Frage kämen, allerdings sind zwei davon anonym geblieben. Unter den restlichen zehn Fällen, in denen funktionale Probleme geäußert wurden, sind nur zwei Kommunen mit Vertretern in ihrem Rat, die mit weniger als 2,5 Prozent der Stimmen in den Rat eingezogen sind. Daher eignen sich die übrigen acht Fälle nur sehr bedingt, um eine 2,5-Prozent-Sperrklausel zu begründen, da eine solche Sperrklausel in diesen Kommunen rechnerisch für die Wahl 2014 keinen Effekt gehabt hätte. Daher muss sich die Auswahl der Fallstudienkommunen deutlich stärker als ursprünglich geplant auf die tatsächliche Fragmentierung der Räte stützen, als auf die Identifikation von Fällen aus der Befragung. Hier wurden schließlich vier Fälle zusätzlich herangezogen.

Fehlende kausale Rückführbarkeit auf Sperrklausel

Um zusätzlich zu den genannten Beispielen ein weiteres Maß für den quantitativen Umfang eventueller Funktionsstörungen zu erfassen, wurde nach den Häufigkeiten für Funktionsstörungen getrennt nach verschiedenen Bereichen gefragt (siehe Anhang, Frage 13). Die Ergebnisse dazu finden sich in Tabelle 4. Das Bild aus den offenen Frageformen wird dabei weitestgehend bestätigt. Der Anteil derer, die keinerlei Funktionsstörungen angeben, ist mit Werten zwischen 87,5 und 98,6 Prozent sehr hoch. Beobachten kann man die Tendenz, dass bei expliziten Fragen nach *Verzögerungen* etwas häufiger Störungen wahrgenommen werden. Bei Verzögerungen ist allerdings eine Differenzierung zwischen einem schwerfälligen und „anstrengenden“ politischen Prozess und einer funktionalen Störung in jedem Fall deutlich schwerer nachzuzeichnen.

Häufigkeit von Funktionsstörungen

Tabelle 4: Einschätzung der Häufigkeit verschiedener Funktionsstörungen.

Quelle: eigene Darstellung.

Aufgrund des Einzugs und der Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträgern in Ihrem Rat oder Kreistag...				
	nie	einmal	mehrmals	häufig
...konnte der Haushalt nicht fristgerecht verabschiedet werden.	94,91%	4,17%	0,46%	0,46%
...kam es zu Beanstandungen der Kommunalaufsicht.	92,13%	3,70%	3,70%	0,46%
...kam es zu Eingriffen der Kommunalaufsicht.	94,86%	3,27%	1,40%	0,47%
...konnten notwendige Personalentscheidungen nicht getroffen werden.	96,31%	2,76%	0,92%	0,00%
...konnten notwendige Personalentscheidungen nur verzögert getroffen werden.	91,20%	6,48%	2,31%	0,00%
...konnten Anträge für Fördermittel nicht fristgerecht gestellt werden.	98,61%	0,93%	0,46%	0,00%
...konnten notwendige Konsolidierungskonzepte im Rahmen der Haushaltssicherung nicht verabschiedet werden.	95,83%	2,31%	1,85%	0,00%
...konnten Investitionsprojekte nicht realisiert werden.	93,98%	3,24%	2,78%	0,00%
...wurde die Bauleitplanung verzögert.	87,50%	6,48%	5,09%	0,93%
...wurde die Besetzung von Ausschüssen (bspw. aufgrund von Fraktionsumbildungen) verzögert oder musste wiederholt/erneut durchgeführt werden.	88,07%	8,72%	2,29%	0,92%

4.4 Struktur der Fallstudien

Die ursprüngliche Absicht für die Durchführung der Fallstudien war es, auf den Erkenntnissen aus der Umfrage aus Modul I aufzubauen. Es wurde erwartet, dass hierbei nicht nur weitere Fall-Kommunen, sondern auch konkrete Beispiele für Funktionsstörungen generiert würden, die in der tieferen Untersuchung nachhaltiger untersucht und auf ihren Zusammenhang mit der Abwesenheit einer Sperrklausel hin geprüft werden konnten. Wie bereits beschrieben wurden wesentlich weniger Beispiele gewonnen als erwartet wurde, weshalb die Struktur der Fallstudien etwas abgewandelt wurde. Im Fokus stand nun die Durchführung von Interviews in Kommunen mit stärker fragmentierten Räten bzw. Kreistagen, die eher explorativer Natur waren, um einerseits einen Gesamteindruck der jeweiligen Ratsarbeit zu gewinnen, und andererseits Hinweise auf Störungen zu erhalten, die vielleicht in der Umfrage nicht erfasst wurden.

Konzeption der Fallstudien

Die Interviews wurden deshalb immer mit der Frage nach der grundsätzlichen Erfahrung mit der Ratsarbeit durch den Einzug von kleinsten Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträgern begonnen. Im weiteren Verlauf des Gesprächs erfolgten dann einerseits Nachfragen und andererseits gezielte weitere Fragen zu den konkreten Bereichen, in denen Funktionsstörungen erwartet werden könnten, wie etwa den Haushaltsentscheidungen oder Ausschussbesetzungen.

Ablauf der Interviews

Auch wurden Fragen nach bereits umgesetzten Regelungen bspw. aus der Geschäftsordnung gestellt, die geeignet sind, Beeinträchtigungen der Ratsarbeit zu mildern (etwa: Regelungen zu Redezeiten). Schließlich wurde noch nach möglichem Änderungspotential bspw. in den kommunalen Satzungen oder im Kommunalverfassungsrecht gefragt, die von kommunaler Seite wünschenswert erscheinen, um eine Funktionsfähigkeit der Räte – im Hinblick auf die gestiegene Fragmentierung – auch weiterhin gewährleisten zu können.

Die Fälle wurden aufgrund der angesprochenen Problematik vorrangig nach ihrer Fragmentierung ausgewählt; dieses Vorgehen erscheint auch deshalb zulässig, weil so auch vor allem die großen Räte und Kreistage in NRW abgedeckt wurden. Von den hierbei angefragten 14 Kommunen haben sich 13 zu einer Zusammenarbeit bereit erklärt. Hierbei handelt es sich um die kreisfreien Städte Bonn, Bottrop, Duisburg, Düsseldorf, Leverkusen, Köln, Mülheim/Ruhr und eine weitere kreisfreie Stadt aus dem Ruhrgebiet, die kreisangehörige Stadt Recklinghausen sowie die Kreise Oberbergischer Kreis, Rhein-Kreis Neuss und Rhein-Sieg-Kreis. Als weitere Fälle aus der Umfrage wurden Bad Sassendorf, Brilon, Düren und Lippstadt ausgewählt, da hier zumindest Hinweise auf Funktionsstörungen vorlagen. Zusätzlich wurde noch die kreisfreie Stadt Wuppertal untersucht. Mögliche Funktionsstörungen in den Räten dieser fünf Kommunen wurden anhand von öffentlich zugänglichen Dokumenten und Presseberichten untersucht.

Fallauswahl

Die Erkenntnisse aus den Fallstudien wurden schließlich mit Daten aus der Umfrage zusammengeführt und sind im Folgenden kategorisch aufgeführt: einerseits werden Funktionsstörungen betrachtet, die auch bereits im Urteil des VGH angesprochen wurden, andererseits solche Funktionsstörungen, die eher unter dem Aspekt „Kosten der Demokratie“ gelesen werden müssen.

4.5 Funktionsstörungen im engeren Sinne

4.5.1 Schwierigkeiten der Mehrheitsbildung

Ein erster Punkt, der im Urteil des VerfGH angesprochen wurde und auf das Vorliegen von Funktionsstörungen hindeuten könnte, sind ganz allgemein Schwierigkeiten bei der Mehrheitsfindung bedingt durch die Präsenz von kleinsten Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern. Es stellt sich also ganz konkret die Frage, ob entscheidungsfähige Mehrheiten für Schlüsselentscheidungen trotz der Zersplitterung von Räten zustande kommen können oder nicht.

Mehrheitsbildung

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage bilden Informationen zu den Konstellationen, die in den Räten vorherrschen. Die Auswertung der Befragung in Tabelle 5⁸ zeigt, dass es in knapp einem Drittel der Räte und Kreistage keine festen Mehrheiten gibt, sondern diese je nach Entscheidung wechseln. In rund einem Viertel der Räte herrscht eine absolute Mehrheit einer Fraktion. In wiederum circa einem Drittel besteht eine dauerhafte Zusammenarbeit zwischen

⁸ Die Ergebnisse sind unter der Berücksichtigung einer anderen Grundgesamtheit konsistent mit denen von Bogumil et al. 2015: 41.

einzelnen Fraktionen, entweder mit oder ohne schriftliche Vereinbarung. Eine dauerhafte Zusammenarbeit von Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/Gruppen ist mit gut vier Prozent eher selten. Unter „Sonstige Konstellationen“ fallen hauptsächlich weniger dauerhafte, sondern eher thematische Koalitionen oder Fälle, in denen sich die Mehrheitsverhältnisse in der laufenden Wahlperiode im Fluss befunden haben. Eine Kernbotschaft dieser Ergebnisse ist die Tatsache, dass – abseits stabiler Mehrheitsverhältnisse durch eine absolute Mehrheit oder dauerhafte Zusammenarbeit zwischen Fraktionen – fraktionslose Mitglieder/Gruppen sehr selten Teil einer Koalition zu sein scheinen. Durch (auch thematisch) wechselnde Mehrheiten ist darüber hinaus auch die Beschaffung von Mehrheiten mithilfe dieser kleinen Gruppen in manchen Fällen sicherlich notwendig. Allein durch diese Beobachtung kann noch nicht notwendigerweise auf Schwierigkeiten bei der Mehrheitsfindungen geschlossen werden.

Tabelle 5: Übersicht über die Mehrheitsverhältnisse in den befragten Räten und Kreistagen. Quelle: eigene Darstellung.

Keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten	31,42%
Absolute Mehrheit einer Fraktion	25,22%
Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen (ohne schriftliche Vereinbarung)	21,24%
Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen (mit schriftlicher Vereinbarung)	11,95%
Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/Gruppen (ohne schriftliche Vereinbarung)	3,98%
Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/Gruppen (mit schriftlicher Vereinbarung)	0,44%
Sonstige Konstellationen:	5,75%

Die genaue Rolle der kleinen Gruppen im Rahmen der Mehrheitsbildung sollte in den Fallstudien daraufhin genauer betrachtet werden. Zusammengefasst vermitteln die Gespräche mit Vertretern einzelner Kommunen in dieser Hinsicht einen gemischten Eindruck. So äußern die Gesprächspartner, dass die Mehrheitsbildung in der Wahrnehmung der Akteure zwar häufig komplizierter geworden ist, im Großen und Ganzen, vor allem bei den wesentlichen Entscheidungen, allerdings funktioniert. Die Wege der Mehrheitsbildung unterscheiden sich jedoch deutlich von Fall zu Fall.

Mehrheitsbildung in der Praxis

Auch wenn die Zersplitterung nach Abschaffung der Sperrklausel im Jahr 1999 zugenommen hat, so gibt es doch nach wie vor auch Kommunen, in denen einzelne große Parteien stets mit absoluter Mehrheit den Rat dominierten, wie dies etwa der Fall in einer untersuchten kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet ist. Dennoch berichtete der dortige Vertreter vom Bemühen dieser Fraktion, wenigstens bei bedeutsamen Entscheidungen des Rates einen parteiübergreifenden Konsens zu erzielen; dafür würde mitunter auch größerer Aufwand in der Diskussion und Entscheidungsfindung in Kauf genommen. Ähnliches berichtete ein Vertreter der

Einfache Mehrheiten

Stadt Recklinghausen: auch wenn die dortige „Jamaika-Koalition“ eine knappe Mehrheit hätte, würde man sich doch immer um parteiübergreifende Beschlüsse bemühen.

In anderen Kommunen finden sich stabile Koalitionen; dies ist etwa der Fall in Duisburg. Dort dominiert derzeit eine stabile große Koalition den Rat; bis 2014 hatte sich eine rot-rot-grüne Koalition gebildet; In dieser Konstellation gab es nach Aussage der interviewten Stadtvertreter mitunter auch Probleme bei der Entscheidungsfindung.

Stabile Koalitionen

Die große Mehrheit der untersuchten Städte verfügt allerdings nur über knappe oder lose Mehrheiten. Die Entscheidungsfindung gestaltet sich dort insbesondere deshalb schwierig, da die Bündnisse teilweise nur eine Stimme Mehrheit haben, wie etwa in Bottrop, Düsseldorf, Mülheim an der Ruhr oder Recklinghausen, und auch hier die Koalitionen nicht zwingend immer geschlossen abstimmen. Daher müsse im Vorfeld einer Entscheidung viel diskutiert werden, um sichere Mehrheiten und damit eine sichere Entscheidungsfindung garantieren zu können. In vielen Gesprächen wurde angemerkt, dass die Mehrheiten „schwieriger“ geworden seien als früher, da mehr Parteien in den Räten vertreten seien und damit auch mehr Interessen zusammengebracht werden müssten.

Knappe oder lose Mehrheiten

Besonders komplex ist die Lage in Kommunen mit Minderheitskoalitionen oder Kohabitationen, also gegenläufigen Parteizugehörigkeiten von Rats- bzw. Kreistagsmehrheit und Oberbürgermeister bzw. Landrat. Dies ist beispielsweise in Köln, Leverkusen oder im Rhein-Kreis Neuss der Fall. Dort müsse man immer mit anderen Parteien sprechen, um für eine Entscheidung die nötige Mehrheit zusammen zu bekommen. Mitunter, dies ist etwa in Leverkusen der Fall, würde gar die Minderheitskoalition ohne die Partei des Oberbürgermeisters gebildet, was eine zusätzliche Belastung darstelle. In der Regel funktioniere die Mehrheitsbildung in diesen Fällen aber nach einem gewissen Diskussionsprozess gut. Dabei ist zu beobachten, dass sich die Suche nach Mehrheiten zunehmend mehr an Sachfragen denn an Parteipositionen orientiere. In diesen Fällen ist also durchaus ein Wandel der der nordrhein-westfälischen Kommunalpolitik häufig zugeschriebenen Charakterisierung als von „konkurrenzdemokratischen“ Entscheidungsmustern geprägt (Holtkamp 2008) hin zu zunehmend konkordanten Entscheidungsmustern zu beobachten, die eher der süddeutschen Tradition entsprechen.

Minderheitskoalitionen und Kohabitationen

Schließlich berichtete eine Untere Kommunalaufsichtsbehörde noch von einer kreisangehörigen Kommune, dass der dortige Rat stark zerstritten sei und nötige Mehrheiten nur noch zustande kämen, wenn sich mindestens drei Parteien einigen würden. Entsprechend wäre der Kurs der Stadt häufig unklar, da die Mehrheiten ständig wechseln und mitunter auch widersprüchliche Entscheidungen getroffen würden.

Volatile Mehrheiten

4.5.2 Erfahrungen zur Entscheidungsfindung

Neben den allgemeinen Erfahrungen der Mehrheitsbildung spricht das Urteil des VerFGH auch den konkreteren Bereich der Entscheidungsfindung an. Wie bereits

ausgeführt wurde, ist es ein deutliches Kennzeichen einer Funktionsstörung, wenn wesentliche Entscheidungen aufgrund einer Fragmentierung im Rat nicht mehr getroffen werden können. Um diese Entscheidungsfindung anhand konkreter Beispiele greifbar zu machen, soll hier erneut ein Rückgriff auf die weiter oben entwickelten Kategorien konkreter Funktionsstörungen erfolgen.

Haushaltsentscheidungen

Die schriftliche Befragung hat – wie bereits in der thematisch übergreifenden Auswertung sichtbar geworden ist – zu den Entscheidungen im Bereich des Haushalts kaum Erkenntnisse geliefert. Angesprochen wurden hier in den von den Gutachtern als Funktionsstörungen klassifizierten Fällen lediglich drei kritische Entscheidungssituationen. Zwei davon beschreiben eine verspätete Haushaltsverabschiedung; eine der Kommunen ist allerdings anonym geblieben und bei einer handelt es sich um eine vergleichsweise kleine Kommune, die keine Gruppierungen mit weniger als 2,5 Prozent im Rat vertreten hat. In dem einen verbliebenen Fall wird berichtet, dass es aufgrund des Agierens kleiner Gruppen zu keinen Ergebnissen der Vorberatungen im Haushaltsausschuss gekommen ist und dadurch alle Entscheidungen in den Rat verlagert wurden, was eine erhebliche zeitliche Belastung bedingte, letztendlich sei aber doch ein Beschluss erfolgt. Zusammenfassend bleibt damit die Anzahl der Nennungen aus der Befragung im Verhältnis zu 300 gegebenen Antworten verschwindend gering.

Analog dazu kam es in keiner der untersuchten Fallstudien-Kommunen durch die Präsenz von kleinsten Fraktionen, Gruppen oder Einzelvertretern zu Verzögerungen bei Haushaltsentscheidungen. Der Haushalt, so wurde in den Gesprächen mit Vertretern der städtischen Verwaltungen deutlich, konnte immer rechtzeitig und im Regelfall problemlos verabschiedet werden. Ein Blick in das Ratsinformationssystem der jeweiligen Städte bestätigte diesen Eindruck im Grundsatz. In Einzelfällen kam es zu Verspätungen bei der Haushaltsentscheidung, diese konnten allerdings in keinem Fall auf den negativen Einfluss von kleinsten Fraktionen, Gruppen oder Einzelvertretern zurückgeführt werden. In der Stadt Köln, die nicht nur den größten Rat, sondern mit sechs Fraktionen, drei Gruppierungen und einem Einzelmandatsträger mithin auch einen der am stärksten fragmentierten Räte in Nordrhein-Westfalen aufweist, wurde der Haushalt für das Jahr 2019 nach Aussage der befragten Stadtvertreter erstmals seit langer Zeit wieder pünktlich verabschiedet.

Allerdings wurde im Zusammenhang mit dem Haushalt oftmals die Sitzungslänge der entscheidenden Haushaltsberatung von Vertretern der Verwaltung kritisiert. Der überdurchschnittliche Zeitaufwand für die Etatsitzung hänge damit zusammen, dass jeder Fraktion, Gruppe und Einzelvertreter in vielen Geschäftsordnungen das Recht auf eine eigene Haushaltsrede zugesprochen wird und von diesem Recht reger Gebrauch gemacht werde. So berichteten Vertreter der Landeshauptstadt Düsseldorf etwa, dass die kleineren Parteien im Rat im Vergleich zu den größeren sehr lange sprechen würden; in der letzten Haushaltsdebatte im Jahr 2018 hätte die kleinste Fraktion ähnlich lange gesprochen

Haushaltsentscheidungen

Verzögerte Haushaltsentscheidungen?

Länge der Haushaltsverhandlungen

wie die größte. Einen Einfluss auf das Zustandekommen der Entscheidung zum Haushalt hatte dies aber nicht.

Ein dritter Punkt betrifft die Mehrheitsbildung bei der Haushaltsentscheidung. Hier wurde bspw. von einer Unteren Kommunalaufsichtsbehörde darauf hingewiesen, dass Entscheidungen Gefahr laufen, nur durch sachfremde „Deals“ getroffen werden zu können, sollten die kommunalen Räte noch weiter zersplittern. In einer kreisangehörigen Kommune etwa sei der Rat derart fragmentiert, dass vor allem bei Haushaltsentscheidungen häufig keine klare „Marschrichtung“ erkennbar wäre und Geld durch wechselnde Mehrheiten in verschiedenste Bereiche fließen würde; außerdem seien einmal getroffene Entscheidung dort keineswegs in Stein gemeißelt, sondern würden mitunter zeitnah zurückgenommen, wenn eine neue Mehrheit andere Prioritäten verfolge. Dem Kreis als Unterer Kommunalaufsichtsbehörde seien solche Probleme unter anderem deshalb aufgefallen, weil nun schon seit einigen Jahren die Haushaltsrücklagen der betreffenden Stadt eklatant gesunken seien. In diese Kerbe schlugen auch Vertreter anderer Kommunen, wo die mangelnde Verlässlichkeit bei Entscheidungen zum Haushalt bei kleineren Parteien insbesondere im Kontext von Sparmaßnahmen kritisiert wurde. So merkte etwa ein Vertreter einer kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet an, dass kleinere Parteien sich häufig einen „schlanken Fuß“ machen würden, wenn es um schmerzhaft Sparanstrengungen oder andere vermeintlich unliebsame Entscheidungen im Haushalt gehe. Damit ist neben den zusätzlichen „Demokratiekosten“ im Sinne längerer Sitzungszeiten für Feierabendpolitiker auch eine materielle Kostendimension angesprochen, die gerade angesichts der Konsolidierungsbemühungen in zahlreichen Kommunen zwar keine Funktionsstörung im engeren Sinne darstellt, aber deutlich dysfunktionale Auswirkungen mit sich bringt.

Mehrheitsbildung bei Haushaltsentscheidungen
Expansive Haushaltspolitik durch Zugeständnisse an kleine Fraktionen und Gruppierungen

Personalentscheidungen

Im Bereich Personalentscheidungen liefert die Umfrage erneut wenig konkrete Informationen. Es werden zwar in vier Kommunen Schwierigkeiten angesprochen, allerdings ohne Hinweise auf eine tatsächliche Nicht-Besetzung wichtiger Positionen. Die Frage, ob es eine Systematik der Rolle kleiner Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger im Bereich der Personalentscheidungen gibt, wurde in den Fallstudien erneut aufgegriffen. Hier wurde der Eindruck aus der Umfrage verfestigt: in keiner der untersuchten Gemeinden wurde ein Fall genannt, bei dem es aufgrund der Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen oder Einzelvertreter zu nennenswerten Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung oder gar zu einem Entscheidungsausfall gekommen wäre. Kam es zu Verzögerungen durch fehlende Mehrheiten bei Dezernentenwahlen, lag dies stets an der Haltung großer Fraktionen.

Personalentscheidungen

Fördermittelabruf

Selbiges gilt für den Bereich des Fördermittelabrufs. Hier konnte weder in der Befragung noch in den Fallstudien ein Fall ermittelt werden, der als Funktionsstörung der Ratsarbeit zu werten wäre. In einem Gespräch mit Vertretern der Bezirksregierungen in NRW, das im Vorfeld der Erhebung durchgeführt wurde, wurde außerdem der Umstand genannt, dass es manchen Kommunen im Bereich des Verwaltungsapparates schlicht an den nötigen personellen Ressourcen mangle, um sich zeitig um die Akquise von Fördergeldern zu bemühen. Daher könne es in diesem Bereich manchmal gar nicht erst zu Funktionsstörungen kommen, da die nötige Vorarbeit nicht erledigt werden könne.

Fördermittelabruf

Planungsvorhaben und Investitionsprojekte

Der Bereich der Planungsvorhaben und Investitionsprojekte wurde in der Befragung im Vergleich zu den anderen Themenbereichen am häufigsten angesprochen, was darin begründet sein dürfte, dass im Vergleich zu Haushalts- oder Personalentscheidungen Investitions- und Planungsprojekte ein vergleichsweise hohes Prestige-Potential gegenüber der Wählerschaft bieten. Allerdings ist gerade in diesem Fall die oben angesprochene Differenzierung zwischen einer Störung der Ratsarbeit und schlicht verschiedenen politischen Präferenzen auf Basis der Befragung nicht zu leisten. Daher sollten auch in diesem Fall die Fallstudien zusätzliche Klarheit liefern. In keiner der untersuchten Kommunen kam es im Bereich Planungsvorhaben und Investitionsprojekte zu Funktionsstörungen im Rat, die durch Fragmentierungserscheinungen hervorgerufen wurden, sondern nur in Fällen bei denen Fraktionen oder Mandatsträger opponierten, die auch mit Sperrklausel im Rat vertreten wären. Aussagen der kommunalen Spitzenverbände, die ebenfalls im Vorfeld dieser Untersuchung kontaktiert wurden, bestätigen diesen Eindruck.

Planungsvorhaben und Investitionsprojekte

Ausschuss- und Gremienbesetzung

Im Bereich der Ausschuss- und Gremienbesetzung schließlich konnten noch einige Erkenntnisse hinsichtlich Funktionsstörungen im engeren und weiteren Sinne gewonnen werden. Grundsätzlich muss hier unterschieden werden zwischen der Ausschussbesetzung im Rahmen der Konstituierung des Rates bzw. Kreistages sowie der Umbesetzung in der laufenden Wahlperiode (aufgrund von Fraktionswechseln, Ausscheiden aus dem Rat o.Ä.). Im letzten Fall funktioniert die Besetzung in den untersuchten Kommunen reibungslos; im Regelfall ist dies einer der Tagesordnungspunkte, die in großem Einvernehmen entschieden werden.

Ausschuss- und Gremienbesetzung

Bei der Konstituierung ist dies allerdings manchmal nicht der Fall. Hierzu muss angemerkt werden, dass die Ausschussbesetzung zwei Verfahren (§50 Abs. 3 GO NRW) kennt: einerseits die Annahme eines parteiübergreifenden sog. „einheitlichen Wahlvorschlags“ sowie andererseits die Abstimmung nach Verhältniswahlrecht. Bei einem einheitlichen Wahlvorschlag entfällt die Wahl einzelner Kandidaten, da sich die Parteien im Rat bereits vorab über die Besetzung geeinigt

Konstituierung von Ausschüssen

haben und nur noch formal darüber abstimmen. Muss allerdings gewählt werden, so kann dies je nach Anzahl der Ausschüsse und Abstimmungsmodus eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen.

Zu einiger Bekanntheit ist dabei die konstituierende Sitzung des Duisburger Rates im Jahr 2014 gelangt: als es um die Besetzung von Sondergremien wie z.B. Betriebsausschüsse ging beantragte die Fraktion von Pro NRW die geheime Wahl für alle 50 Wahlgänge, wodurch die Ratssitzung erst am frühen Morgen nach insgesamt 14 Stunden beendet werden konnte (vgl. z.B. WAZ vom 1.07.2014). In der Gemeindeordnung ist allerdings nach herrschendem Rechtsverständnis in § 50 Abs. 3 Sätze 2 ff., Abs. 2 S. 1 GO NRW vorgesehen, dass eine solche Besetzung nach Verhältniswahl geheim durchgeführt werden muss, wenn auch nur ein Ratsmitglied der offenen Wahl widerspricht; insofern hat diese Fraktion schlussendlich nur von ihrem Recht Gebrauch gemacht. Sie wäre zudem mit damals 4,2% der Stimmen auch bei einer moderaten Sperrklausel im Rat vertreten gewesen. Ähnliche Versuche von Pro NRW, in anderen Räten die Ausschussbesetzung in die Länge zu ziehen, wurden durch Rückgriff auf Satzungsbestimmungen verhindert.

Der Fall Duisburg

Ein ähnlicher Fall tauchte 2004 in der Stadt Mülheim an der Ruhr auf: als es um die Besetzung von Sondergremien ging, wollte eine kleine Fraktion eigene Kandidaten für verschiedene dieser Gremien durchsetzen, obwohl rein rechnerisch hierfür keine Chance bestand. Dennoch bestand die Fraktion zunächst jeweils auf einer Wahl, da sie offenkundig nicht nachvollziehen konnte, warum diese Wahlgänge aussichtslos waren. Erst nach einer Klärung durch die Verwaltung mit Unterbrechung der Sitzung konnte die Fraktion dazu bewogen werden, ihre Liste zurückzuziehen – dies führte zu einem einheitlichen Wahlvorschlag und sparte Zeit bei den weiteren Abstimmungen.

Der Fall Mülheim an der Ruhr

In der Bundesstadt Bonn wurde berichtet, dass es bei der Ausschussbesetzung 2014 ebenfalls zu einer Verzögerung durch zwei Einzelvertreter kam, die den einheitlichen Wahlvorschlag ablehnten und auf einer separaten Wahl bestanden. Man hatte sich verwaltungsintern bereits auf so einen Fall eingestellt, da es aus Duisburg und auch aus anderen Städten den Hinweis gab, dass Pro NRW landesweit auf separate Wahlen pochen würde. Daher wurde parallel zur laufenden Ratssitzung und dem Fortgang der Wahlen in einem Nebenraum ausgezählt, um Zeit zu sparen; nichtsdestotrotz dauerte die Sitzung länger als sonst. Tatsächlich war dies in der Bundesstadt Bonn nach Erinnerung der befragten Vertreter der erste Fall seit vielen Jahren, dass kein einheitlicher Wahlvorschlag zustande kam und gewählt werden musste; sonst hätte das immer sehr gut funktioniert. Eine von dem Vertreter von Pro NRW zusätzlich angestrebte geheime Wahl konnte deshalb verhindert werden, weil es bei der Beantragung dieser einen Formfehler seitens des Beantragenden gab.

Der Fall Bonn

Die Beispiele zeigen, dass vereinzelt kleinere Fraktionen – oft mit überlokaler Abstimmung – die Gemeindeordnung und ihren Status für Symbolpolitik missbrauchen und die Gremienbesetzung hier ein willkommenes Einfallstor bietet. In den betrachteten Fällen zeigt sich aber auch, dass moderate Sperrklauseln

Moderation und Satzungen als mildernde Instrumente

dies kaum verhindert hätten und geschickte Moderation und kommunale Satzungen als mildere Mittel durchaus die Probleme mindern können.

4.5.3 Gestiegener Aufwand der Ratsarbeit

Ein weiterer Aspekt, der auf eine Funktionsstörung der kommunalen Räte hindeuten könnte, ist ein möglicher gestiegener Aufwand der –wohlgemerkt ehrenamtlichen – Ratsarbeit, der sich einerseits in einer gestiegenen Länge und andererseits in einer gestiegenen Anzahl der Ratssitzungen äußern könnte, jeweils verursacht durch die starke Fragmentierung der Räte. Dabei ist die Abwägung zwischen einer tolerierbaren Überbeanspruchung und einer tatsächlichen Funktionsstörung schwierig (VerfGH 11/16 R. 104 ff.).

Aufwand der Ratsarbeit

Auch hierzu wurden die interviewten Vertreter der Kommunen befragt, mit einem mehr oder weniger eindeutigen Ergebnis: in keiner der untersuchten Kommunen wurde von einer eklatanten Erhöhung der Sitzungsdauer oder -zahl berichtet. Dies steht in deutlichem Widerspruch zu den „gefühlten“ Verlängerungen, die in den Vorgängergutachten berichtet werden. Diese wurden schon bei auf die damaligen Umfragen nachhakenden Anfragen bei Räten relativiert (vgl. Antwort der Verwaltung auf eine Anfrage der Fraktion der Linken aus dem Rhein-Sieg-Kreis vom 28.09.2015). Häufig beziehen sich Aussagen nicht auf den Durchschnitt der Ratssitzungen, sondern auf einzelne Sitzungen (insbesondere Ausschussbesetzungen und Haushaltsdebatten), die einen besonderen Charakter haben und den Fraktionen und Gruppierungen zur Profilierung dienen können.

Sitzungsdauern

Dennoch wurde angemerkt, dass aufgrund der manchmal nötigen Diskussionsprozesse oder dem bloßen Faktum der Präsenz einer Vielzahl von Parteien die Sitzungen eher länger geworden wären. So wurde unter anderem mehrfach angemerkt, dass Diskussionen Redundanzen aufwiesen, diese sich aber nicht verhindern ließen, da grundsätzlich jeder Abgeordnete das Recht habe, sich an einer Diskussion im Rat zu beteiligen und mitunter auch Dinge zu wiederholen oder mit eigenen Worten erneut darzustellen. Oftmals hängt es auch von der Sitzungsleitung ab, den ordnungsgemäßen Gang der Sitzung zu garantieren und Redezeiten zu kontrollieren. Einem Bürgermeister oder Landrat gelingt dies im Regelfall, was die Vertreter der befragten Stadtverwaltungen bestätigten. In Ausschüssen, in denen ehrenamtliche, in Sitzungsleitungen unerfahrene Ratsmitglieder den Vorsitz führen, und überdies bestimmte Regelungen zu Redezeiten und dergleichen keine Gültigkeit haben, ließen sich lange Sitzungen deutlich schwieriger vermeiden. Insofern kann die häufig für NRW geforderte Neubestimmung des Ausschussvorsitzes (vgl. schon Banner 1983) als eine Möglichkeit der milderen Lenkung der Sitzungszeiten in Betracht gezogen werden (s.u.).

Dennoch: Verlängerung von Sitzungen

Zudem ist die Anzahl der zu behandelnden Anträge oder Anfragen in den Räten gestiegen; in manchen der befragten Städte würden nach Aussagen der Befragten kleine Parteien, Gruppen und Einzelvertreter den Tagesordnungspunkt „Anfragen“ nahezu alleine bestreiten, wie unter anderem Vertreter der Bundesstadt Bonn ausführten. Die Behandlung und Diskussion der Vielzahl von Anfragen

Anträge und Anfragen

würde zudem viel Zeit in Anspruch nehmen; in der Stadt Köln, so berichteten dortige Vertreter, gehöre es zur politischen Kultur, politische Anträge ausführlich zu diskutieren; ein Antrag würde hierbei auch mal 45 Minuten Diskussionszeit in Anspruch nehmen. In einigen Städten wurden allerdings auch Maßnahmen getroffen, um diesen zusätzlichen Zeitaufwand zu verringern; unter anderem wurde die Zeit, die die Behandlung von Anfragen beanspruchen kann, auf einen bestimmten Wert gedeckelt oder sogar die rein schriftliche Form der Beantwortung gewählt (s.u.).

Drittens werden demokratisch zugesicherte Rechte der Abgeordneten verstärkt zur Profilierung voll ausgeschöpft. Insbesondere die kleineren Parteien würden regelmäßig zugesicherte Redezeiten restlos ausnutzen. In einer kreisfreien Stadt im Rheinland wurde berichtet, dass man dort in der Vergangenheit gar das Problem hatte, dass eine Kleinstfraktion das Recht auf die Einreichung von Anfragen derart taktisch nutzte, dass die 45-minütige Fragezeit in Ratsitzungen ausschließlich von dieser Fraktion genutzt werden konnte. Diese Zeit sei so ausgestaltet gewesen, dass 45 Minuten lang eingereichte Fragen in der Reihenfolge ihres Eingangs beantwortet würden; alles, was darüber hinaus anfalle, werde schriftlich beantwortet. Mittlerweile habe man dieses Verfahren angepasst, um Derartiges zu vermeiden. Außerdem würden kleinere Parteien öfters unangekündigt geheime Wahlen beantragen, worauf die Stadtverwaltung nicht vorbereitet wäre und deshalb die Sitzung verzögert würde, wie Vertreter einer anderen kreisfreien Stadt im Rheinland ausführten. In einer kreisangehörigen Stadt im Sauerland gab es bspw. den Fall der Wiederwahl eines Beigeordneten, bei der der Abgeordnete einer Gruppe derart unzufrieden mit dem Prozess war, dass er auf geheimer Wahl bestand – die Verwaltung war darauf nicht vorbereitet, weshalb schlussendlich mit Blanks-Stimmzetteln improvisiert werden musste. Aber auch einzelne Abstimmungen bei größeren Entscheidungskomplexen würden häufig beantragt, damit einzelne kleine Parteien ihre jeweilige politische Ausrichtung wirksam zum Ausdruck bringen könnten, wie Vertreter einer kreisfreien Stadt im Rheinland berichteten. Ein ähnlicher Fall findet sich in einer kreisangehörigen Stadt im Sauerland: dort stellte ein Abgeordneter einer Kleinstfraktion, als es im Jahr 2017 um die Neufassung eines Gesellschaftervertrages für ein städtisches Krankenhaus ging, insgesamt 40 Änderungsanträge, die er mangels schriftlicher Vorlage einzeln mündlich vortragen, diskutieren und abstimmen ließ.

Auch ist die Sitzungszahl durch den Einzug von kleinen Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern gestiegen, was in vielen Gesprächen mit Vertretern von Kommunen Fragen nach der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Ehrenamt aufwarf. Ein beliebtes Instrument bei kleinen Parteien sei etwa die Beantragung von Sondersitzungen, wie etwa die Stadt Köln oder die Stadt Leverkusen berichteten, die für alle Ratsmitglieder und die Verwaltung zusätzlichen Aufwand bedeuteten. Hintergrund der Beantragung solcher Sondersitzungen sei oftmals die öffentlichkeitswirksame Bedienung von Klientelinteressen; dies belegt u.a. die medienwirksame Erzwingung einer Sondersitzung in Düsseldorf, in der über die

(Taktische) Nutzung von Rechten

Anstieg der Sitzungszahlen

von einer um Tierschutz bemühten Partei vorgebrachten Bedenken um die Auswirkungen eines Riesenrads auf die ansässige Fauna befunden wurde (der Rat lehnte den Antrag mit deutlicher Mehrheit ab).

Außerdem gibt es etwa in der Bundesstadt Bonn den Fall, dass die Länge der Sitzungen nach oben hin begrenzt ist; sofern eine Ratssitzung um 23 Uhr noch nicht beendet ist, findet am darauffolgenden Montagabend eine Zusatzsitzung statt, in der noch offene Punkte der Sitzung behandelt werden (sofern die erste Sitzung nicht durch Beschluss verlängert wurde). So kam es, dass es im Jahr 2018 statt 8 terminierten Sitzungen 13 Ratssitzungen in der Stadt Bonn gab.

Analog zu vergangenen Gutachten wurden Einschätzungen zu den Sitzungszeiten auch in standardisierter Form in der Befragung erhoben (siehe Anhang, Frage 14). Bogumil et al. (2009, S. 30-32; 2015, S. 46-52) konnten in der Vergangenheit anhand von Befragungen und Sitzungszeiten aus dem Ratsinformationssystem bereits zeigen, dass stärker fragmentierte Räte mit längeren Sitzungszeiten und einer erhöhten Nutzung von Mitwirkungs- und Kontrollinstrumenten einhergehen. Das Kernargument für die Analyse von Sitzungszeiten ist die Beanspruchung der Verwaltung und ehrenamtlicher Rats- und Kreistagsmitglieder mit allen Konsequenzen für Verwaltungskosten und Belastungen für das Ehrenamt. Abbildung 5 zeigt, dass etwas über die Hälfte der Befragten keine oder nur einmalige Verlängerungen der Sitzungszeiten durch kleine Fraktionen, Gruppen oder Einzelmandatsträger zu verzeichnen haben. Im Umkehrschluss geben allerdings knapp die Hälfte der Befragten an, dass kleine Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger durchaus für die Verlängerung von Sitzungszeiten verantwortlich gewesen sind, womit es sich also um kein Randphänomen zu handeln scheint.

Allgemeine Tendenz zur Verlängerung von Sitzungen

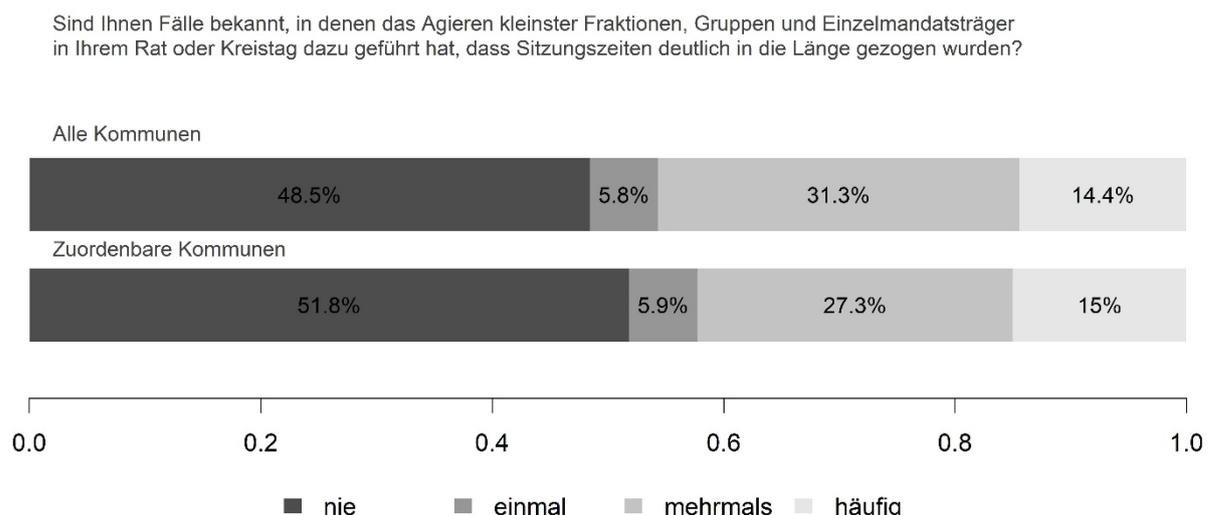


Abbildung 5: Einschätzungen zur Verlängerung der Sitzungszeiten. Quelle: eigene Darstellung.

Wie im Fall von Frage 6 wurde daraufhin überprüft, ob das Antwortverhalten systematisch in Verbindung mit der Struktur der Räte und Kreistage steht. Dazu wurde wiederum mithilfe bivariater Regressionsmodelle getestet, ob die Anzahl an Parteien und Gruppen oder die Präsenz kleiner Gruppen und Einzelvertreter eine Rolle spielt. Demnach erhöht eine höhere Anzahl an Parteien und Gruppen in einem Rat oder Kreistag die Wahrscheinlichkeit, dass die Befragten zu der Einschätzung kommen, dass Sitzungszeiten in die Länge gezogen werden. Die effektive Parteienzahl oder die Präsenz kleiner Gruppen und Einzelvertreter spielen dagegen keine signifikante Rolle bei der Beantwortung der Frage. Dieses Erkenntnis ist insofern interessant, als sie verdeutlicht, dass durchaus auch in Kommunen, in denen kleine Gruppen und Einzelvertreter präsent sind, es nicht automatisch zu einer größeren Problemwahrnehmung kommt.

Schwache Zusammenhänge mit der Rats-/Kreistagsstruktur

4.6 Funktionsstörungen im weiteren Sinne

Neben den im Urteil angesprochenen Möglichkeiten des Vorliegens von Funktionsstörungen in der Ratsarbeit wurden in der Untersuchung den Befragten sowohl in der Umfrage als auch in den Fallstudien die Möglichkeit gegeben, weitere Erfahrungen im Umgang mit kleinsten Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern zu äußern. Die in diesem Umfeld genannten „Störungen“ sind allerdings eher als „Kosten der Demokratie“ zu verstehen, die dennoch in einer Häufung mittelfristig zu ernsthaften Störungen führen könnten. Da sich in den vorgebrachten Erfahrungen eine hohe Übereinstimmung in vielen Kommunen fand, scheint mitunter ein generelles Problem vorzuliegen, weshalb es legitim erscheint, in diesem Gutachten auch auf solche Punkte einzugehen, die im Urteil des VerfGH als nicht hinreichend befunden wurden.

Sonstige „Störungen“ der Ratsarbeit

4.6.1 Gestiegener Verwaltungsaufwand

Die womöglich größte Einigkeit in allen untersuchten Kommunen fand der Aspekt der gestiegenen Belastung der Verwaltung durch die Präsenz von kleinsten Fraktionen, Gruppen und Einzelvertretern. Insbesondere der gestiegene Aufwand durch die schriftliche Beantwortung von Anfragen wurde als mitunter nur schwer erträgliche Belastung in nahezu allen untersuchten Kommunen genannt.

Gestiegener Verwaltungsaufwand

Besonders bildlich wurde dies von einer kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet beschrieben: so gebe es dort ein besonders aktives Mitglied einer Ratsgruppe, das einen Großteil der Verwaltungskraft durch seine Anfragen binden würde. Einmal hätte ein anderes Ratsmitglied schließlich die Anfrage gestellt, welchen zeitlichen und monetären Aufwand die Beantwortung der Fragen jenes Ratsmitgliedes in einer bestimmten Ausschuss- und Ratssitzung verursacht hätte. Die Verwaltung hätte gründlich recherchiert und wäre auf den Arbeitseinsatz von 38 Dienstkräften und 4 Verwaltungsvorständen gekommen, die insgesamt über 56 Arbeitsstunden für die Beantwortung der 51 Einzelfragen benötigt hätten. Dies entspräche, umgerechnet in die Stundensätze der jeweiligen Laufbahngruppen, einem Volumen von über 4000€.

Auch andere Kommunen berichteten von einer in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Arbeitsbelastung der Verwaltung, etwa auch durch die Notwendigkeit, Stellungnahmen zu Anträgen der Einzelvertreter anzufertigen, wie dies beispielsweise die Bundesstadt Bonn anmerkte. Auch die Stadt Duisburg wies auf die gestiegene Belastung durch Anfragen und Anträge kleiner Fraktionen, von Gruppen und Einzelmandatsträgern hin: so wurden in den Jahren 2014–2018 von diesen Gruppen im Mittel 22,2 Anträge und 30,4 Anfragen pro Jahr im Rat eingereicht; und auch deren Bearbeitung hätte nicht unerheblichen Zeitaufwand benötigt. Mancherorts wurde dieser Umstand gar als „Ärgern der Verwaltung“ oder „Sand im Getriebe“ beschrieben, da das Ziel vieler dieser Anträge und Anfragen einzig die Belastung der Verwaltung sei. Auch wenn die Verwaltung noch nicht überlastet sei, so würde man doch allmählich, sollte dieser Trend anhalten, über Stellenzuwächse nachdenken müssen, wie dies etwa eine kreisfreie Stadt im Rheinland äußerte. Dort hätte es auch erst kürzlich eine Auseinandersetzung mit der zuständigen Bezirksregierung gegeben, die eine abweichende Auffassung zur Reichweite des Informations- und Fragerechts hatte. Während die Stadt das Fragerecht gerne für Fraktionslose eingeschränkt hätte, war die Bezirksregierung der Auffassung, dass ein Informationsrecht jedem Ratsmitglied unabhängig von seiner Fraktionszugehörigkeit zustünde und dies nicht beschränkt werden könne. Jedenfalls könne man dies auch nicht mit Blick auf die Größe der Verwaltung der betreffenden Stadt rechtfertigen.

Stellenzuwächse?

Auch in einer anderen kreisfreien Stadt im Rheinland würde die Verwaltung sich häufig mit der Bearbeitung von Anfragen belastet sehen; dort sei es insbesondere ein Einzelvertreter, der die Verwaltung „nerven“ würde. In einer kreisangehörigen Stadt im Sauerland wurde Anfang 2019 die Einrichtung einer weiteren Stelle im Ratsbüro beschlossen, um das große Volumen von Anfragen, die sämtlich von zwei kleinen Parteien gestellt wurden, bearbeiten zu können. Gefragt nach dem Grund für den Umstand, dass insbesondere „Kleine“ viele Anfragen und Anträge stellen würden, äußerten viele der befragten Kommunen die Vermutung, dass wohl Profilierung vor der Öffentlichkeit bzw. der eigenen Klientel der Grund sei. Die Anzahl und Art der gestellten Fragen, so argumentierte eine kreisfreie Stadt im Rheinland, werde als „Arbeitsnachweis“ für die Wählerschaft gewertet, weniger als Interesse am Gemeinwohl.

Fast so häufig wie die gestiegene Zahl von Anfragen und Anträgen wurde ein Anstieg von Anträgen auf Akteneinsicht als Belastung der Verwaltung genannt. Nach §55 Abs. 5 GO NRW steht auch Mandatsträgern außerhalb von Fraktionen ein Informations- und Kontrollrecht für Beschlüsse des Rates zu, zu deren Wahrnehmung ein Recht auf Akteneinsicht seitens der Gemeindeordnung eingeräumt wurde. Auch wenn dieses Auskunftsrecht nicht so weit reicht wie die Fraktionen (bzw. 1/5 der Ratsmitglieder oder der Ratsmehrheit) vorbehaltene Akteneinsicht nach §55 Abs. 4 GO NRW. Der besondere Zeitaufwand ergibt sich hierbei daraus, dass eigens für die Akteneinsicht ein Mitarbeiter der Verwaltung seine Arbeit unterbrechen muss, um die Einsicht vorzubereiten, zu überwachen und anschließend die Akten wieder abzulegen. Dieser Aufwand ist nötig, da die Akteneinsicht nur zur „Einsicht“, nicht aber zum Kopieren, Scannen o.Ä. berechtigt und dies entsprechend überwacht werden muss.

Profilierungsnot?
Akteneinsicht

Schließlich wurde vereinzelt auch auf die gestiegene Belastung durch längere und häufigere Sitzungen hingewiesen; so müsse eine Ratssitzung immer von einem verwaltungsseitigen Sitzungsdienst begleitet werden, der etwa zur Unterstützung bei Abstimmungen, dem Protokoll oder zur Beantwortung von Fragen bereitstehen muss. Im Kontext der bereits oben genannten Steigerungen von Sitzungszeiten oder häufigeren Beantragung von geheimen oder separaten Abstimmungen bedeutet dies auch für die hauptamtliche Verwaltung einen Mehraufwand, der diese zusätzlich zu ihrer regulären Arbeit bindet.

Sitzungsdienst

All diese Faktoren führten auch dazu, dass die Attraktivität einer Verwaltungsbeschäftigung leide; eine kreisfreie Stadt im Ruhrgebiet etwa berichtete von Schwierigkeiten bei der Personalakquise für eine Stelle im Sitzungsdienst: diese war lange vakant, da sich auch verwaltungsintern niemand auf die Stelle beworben habe. Der Vertreter dieser Stadt mutmaßte, dass dies auch damit zusammenhängen würde, dass allgemein bekannt wäre, dass mit der Stelle auch besondere bzw. ungewöhnlich lange Arbeitszeiten an Sitzungstagen einhergehen würden; solche Stellen seien deshalb insbesondere unattraktiv für Bewerber. Schlussendlich wäre die Stelle extern besetzt worden.

Attraktivität der Sitzungsverwaltung

In der Befragung wurde nicht explizit nach dem Verwaltungsaufwand gefragt. Dennoch äußerten 26 Kommunen Hinweise darauf, dass durch kleine Gruppen, Fraktionen und Einzelmandatsträger der Verwaltungsaufwand insgesamt höher ist. Begründet wird dies meist mit einer deutlich höheren Tendenz dieser Akteure, Anfragen, Anträge und Prüfaufträge zu stellen, vereinzelt auch Eingaben an die Kommunalaufsicht. Da der Verwaltungsaufwand kein expliziter Befragungsteil war, kann man davon ausgehen, dass diese 26 Nennungen die Zahl tatsächlicher Fälle von erhöhtem Verwaltungsaufwand deutlich unterschätzen, weswegen man keineswegs von einem Randphänomen sprechen kann.

Verwaltungsaufwand in der Breite

4.6.2 Kompetenzprobleme bei Ratsmitgliedern

Ein zweiter Bereich, der häufig von Vertretern der untersuchten Städte angesprochen wurde, betrifft fehlende oder mangelnde Kapazitäten und mitunter auch Kompetenzen der Vertreter von Kleinstfraktionen, Gruppen oder von Einzelvertretern.

Kapazitäts- und Kompetenzprobleme

In erster Linie hänge dies damit zusammen, dass diesen Akteuren, anders als Fraktionen, kein ausreichender „Unterbau“ in Form von Mitarbeitern und Geschäftsstellen zur Verfügung stünde, um Ratsberatungen und -entscheidungen angemessen vor- und nachzubereiten. Dies hänge natürlich auch mit der geringeren Mittelausstattung zusammen, da Fraktionen deutlich mehr Ressourcen aus öffentlicher Hand zur Verfügung stünden, um ihren Ratsaufgaben gerecht zu werden. Dies hätte zur Folge, dass insbesondere Einzelvertreter, aber auch Gruppen, die in der Regel Partikularinteressen verträten, in anderen Themenbereichen nur geringe Kompetenzen hätten; es fehlte ihnen schlicht an dem nötigen Personal, um sie in solche Entscheidungskomplexe einzuführen. Entsprechend könnten sich diese Mandatsträger auch nicht adäquat auf ihre Ratsarbeit vorbereiten. Zudem sind die Gruppierungen und Kleinstfraktionen mangels Masse kaum zu arbeitsteiliger Ratsarbeit in der Lage.

Fehlender Unterbau und Arbeitsteilung

Nun könnte man argumentieren, dass es durchaus im Rahmen der Ansprüche an die Ratsarbeit jedes Einzelnen ist, sich selbstständig auch ohne Mitarbeiter und besondere Expertenkenntnisse auf zu entscheidende Themen vorzubereiten. Dieses Argument greift aber insofern zu kurz, als dass es sich bei Gemeinderäten und Kreistagsabgeordneten nicht um Berufspolitiker handelt, sondern ein Ratsmandat ein Ehrenamt ist und in der Regel neben dem eigentlichen Hauptberuf (sowie anderen, privaten Verpflichtungen) ausgeübt wird (vgl. Reiser 2006). Die Komplexität mancher Entscheidungsgegenstände macht es aber unmöglich, sich selbstständig in alle Vorlagen und Dokumente einzuarbeiten, da es schlicht einen großen Zeitaufwand erfordern würde, den die meisten Personen ehrenamtlich nicht leisten werden können. Ein Kreistagsdirektor, mit dem im Rahmen dieses Gutachtens gesprochen wurde, gab an, dass selbst er es als hauptamtlich Tätiger gar nicht schaffen würde, alle Vorlagen genau zu lesen und sich einzuarbeiten – er warf alsdann die Frage auf, wie dann erst ein einzelner Mandatsträger ohne zusätzlichen Mitarbeiterstab und in seiner Freizeit dies bewerkstelligen sollte.

Ehrenamtlichkeit des Mandats

Die Folge dieser mangelnden Vorbereitung von einzelnen Ratsmitgliedern sei, dass zunehmend Entscheidungen getroffen würden, die nicht von allen Abstimmenden vollständig durchdrungen und sachlich fundiert seien – „die heben ja dann trotzdem ihre Hand“, wie es ein Stadtdirektor einer kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet ausdrückte. Die Problematik sei dann, so ein Kreisdirektor, dass man dann vernünftigerweise keine Verantwortung mehr tragen könne für seine Entscheidungen.

Unfundierte Entscheidungen

Zusätzlich sei es fraglich, so argumentierten ebenfalls mehrere Vertreter von Kommunen, ob sich die gestiegenen Sitzungszeiten und -zahlen noch mit der Ausübung des Ratsmandats als Ehrenamt vereinbaren lasse. So werde es zunehmend unattraktiv, sich noch für den Rat aufstellen zu lassen. Immer wieder gebe es deshalb auch Diskussionen bspw. um den Zeitpunkt von Ratssitzungen, wie dies etwa Vertreter der Stadt Leverkusen nannten: einzelne Ratsvertreter hätten zunehmend Probleme, dies mit ihrem Beruf zu vereinbaren.

Zeitaufwand und Ehrenamtlichkeit

Insgesamt leide das Ansehen des Rates auch unter dem negativen Bild, das sich bspw. durch die medienwirksame Behandlung offensichtlich „unsinniger“ Anfragen in der breiteren Öffentlichkeit einstellen würde. Ein Oberbürgermeister einer untersuchten kreisfreien Stadt gab sogar an, dass er, wenn er danach gefragt würde, potentiellen Bewerbern um ein Mandat eher davon abrate, denn so etwas „solle man sich besser nicht antun“. Vertreter eines Kreises gaben an, dass die Demokratie im Landkreis auch zunehmend im „nicht-öffentlichen Raum“ stattfinden würde, da lange Sitzungen und langatmige Diskussionen im Lauf der letzten Jahre für einen beachtlichen Schwund von Zuhörern und Pressevertretern während der Sitzungen gesorgt hätten. Insgesamt wäre dadurch das Interesse an Kommunalpolitik zurückgegangen; deshalb wäre es zunehmen leichter, einen Sitz im Kreistag zu bekommen, da immer weniger Stimmen bei immer weniger Wählern dafür nötig wären.

**Außenwirkung „unsinniger“ Anfragen
Schwund an Öffentlichkeit und Interesse an Kommunalpolitik**

Eine weitere Problematik seien, insbesondere bei schwierigen Mehrheitsverhältnissen, Entscheidungen, bei denen übergroße Zugeständnisse gemacht werden

Mehrheitsbildung durch Zugeständnisse

müssen, um sie durch den Rat oder Kreistag zu bringen. So berichtete etwa ein Kreisdirektor, dass oftmals (sachfremde) Zugeständnisse an kleine Parteien gemacht werden müssten, um deren Zustimmung für ein Projekt zu erhalten. Dies verursache einerseits unnötige Zusatzkosten, und andererseits verknüpfe es mitunter völlig unterschiedliche Bereiche miteinander; als Beispiel nannte er das (schlussendlich erfolglose) Bestreben einer Kleinstpartei, eine neue Multifunktionshalle zu errichten. Ihre Zustimmung zu mehreren anderen Projekten knüpfte sie daher an die Zusage für diese Halle. Im konkreten Fall konnte man die Mehrheit zwar anders und ohne Multifunktionshalle organisieren, aber im „schlimmsten“ Fall hätte man darüber nachdenken müssen – und die zusätzliche Haushaltsbelastung in Kauf nehmen müssen. Dies sei kein Einzelfall; insbesondere in einer kreisangehörigen Gemeinde sei diese Problematik schon oft eingetreten und wäre der Unteren Kommunalaufsicht im Kreis aufgefallen. Grundsätzlich, so fasst der Kreisdirektor dies auch für andere Kommunen zusammen, ginge es weniger darum, ob man als (fragmentierter) Kommunalrat noch Entscheidungen treffen könnte, sondern eher darum, ob der zustande gekommene Beschluss aufgrund solcher Kompromisszwänge noch „Sinn und Verstand“ habe.

Hinzu kommt die Problematik von nicht-wahrgenommenen oder delegierten Mandaten insbesondere von Einzelvertretern und Gruppen sowie von Kleinstfraktionen. So gab es bspw. in der Stadt Duisburg die Problematik, dass ein Mitglied einer Ratsgruppe sich in verschiedene Ausschüsse und einen Aufsichtsrat eines kommunalen Unternehmens hat wählen lassen, aber dort nur selten bis nie erschienen ist. Dennoch hat das betreffende Mitglied die entsprechenden Aufwandspauschalen erhalten. Ein anderer Fall zeigt sich in der Stadt Brilon: dort haben zwei Vertreter kleiner Parteien in einer Gesellschafterversammlung eines städtischen Unternehmens, in die sie sich vorher eingeklagt hatten, Weisungen des Rates aufgrund eigener politischer Vorstellungen nicht befolgt und wurden schlussendlich vom Rat wieder abberufen.

Viel schwerer ist aber, so berichtete neben der Stadt Duisburg auch die Stadt Leverkusen, die Bestellung von sachkundigen Bürger in die Ausschüsse nach § 58 Abs. 3 GO NRW; in vielen Fällen hätten diese nur mangelnde Sachkenntnis und besäßen nicht die nötigen Kompetenzen, um ein Ratsmitglied angemessen in den Gremien zu vertreten. Zudem sei es zunehmend fragwürdig, dass gewählte Mandatsträger ihre Aufgaben an nicht gewählte Bürger abtreten würden. Auch wenn diese Möglichkeit grundsätzlich durch die Gemeindeordnung vorgesehen sei, käme es hier zu einer zunehmend überbordenden Nutzung dieses Rechts insbesondere durch Einzelmandatsträger.

Nicht wahrgenommene Mandate

Bestellung sachkundiger Bürger

4.6.3 Fehlende Balance von Rechten und Pflichten der Rats- und Kreistagsmitglieder

Ein letzter Punkt, der mitunter oben schon angeklungen ist, betrifft schließlich die missbräuchliche Nutzung mancher Rechte bei gleichzeitiger Vernachlässigung bestimmter Pflichten der Ratsmitglieder. Insbesondere ein Aspekt wurde hierbei mehrfach genannt: die mangelnde Bereitschaft von Kleinstfraktionen,

Balance von Rechten und Pflichten der Ratsmitglieder

Gruppen oder Einzelvertretern, Verantwortung im Rat zu übernehmen. So berichtete etwa der Kreisdirektor einer kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet, dass insbesondere die kleinen Parteien im Rat dazu neigen würden, unliebsame Entscheidungen, etwa harte Sparmaßnahmen, nicht mitzutragen, um sich nicht bei ihren Wählern unbeliebt zu machen. Diese Akteure würden im Regelfall argumentieren, dass sie selbst es besser machen würden, wenn sie denn mehr Vertreter im Rat hätten – aber was genau sie besser machen würden, führten sie dabei nicht an. Kleine Parteien würden also im Regelfall eine Opposition bilden, ohne eine echte Alternative zu bieten. Freilich gehört es zum politischen Betrieb, sich derart strategisch zu positionieren – allerdings, so führte jener Kreisdirektor aus, würde dieses Verhalten auch allmählich auf die größeren Parteien übergreifen, die nicht länger den „schwarzen Peter“ zugeschoben bekommen wollten. So würde langsam eine gefühlte „Verantwortungsmehrheit“ im Rat, die jenseits von Klientelinteressen und nur dem Gemeinwohl verpflichtet handeln würde, verloren gehen – die Erwartung vor Ort ist, dass es bereits nach der nächsten Kommunalwahl deshalb deutlich schwieriger würde, etwa harte Haushaltsentscheidungen durchzusetzen. Kleinstfraktionen, Gruppen und Einzelvertreter seien stärker von Wiederwahlinteressen und damit Klientelpolitik motiviert als vom Gemeinwohl; Hauptziel im Rat sei deshalb die Erzeugung von Öffentlichkeit, um Stand und Status zu präsentieren. Dies berichteten ebenfalls mehrere der untersuchten Städte.

Schließlich kommt es immer häufiger zu Fraktionsbildungen, bei denen offenkundig nicht die politische Nähe, sondern der Gewinn von zusätzlichen Rechten und Ressourcen die Hauptrolle spielen. So gab es schon oft Diskussionen bei Fraktionsneugründungen, inwieweit eine gewisse politische Übereinstimmung dort überhaupt noch gegeben sei und ob es sich nicht vielmehr um reine Zweckbündnisse handele. In einigen Fällen gab es hier sogar schon gerichtliche Überprüfungen bzw. Zurückweisungen der Fraktionsbildung, da offenkundig war, dass der Zusammenschluss einzig zur Erlangung erweiterter Rechte erfolgt war (vgl. z.B. OVG-Beschluss NRW vom 19.06.2013, Az. 15 B 279/13).

Überhaupt wären kleine Gruppen, Einzelvertreter und kleinste Fraktionen extrem dynamische Gebilde, auf deren dauerhaften Bestand man im Rat nicht bauen könne, was auch weitere Probleme nach sich ziehe. In der Stadt Köln beispielsweise haben sich alle vertretenen Gruppen seit der Kommunalwahl 2014 mindestens einmal umbenannt und es sind Abgeordnete in andere Parteien gewechselt; das bedeute auch Aufwand für die Verwaltung, da die neuen Namen von Gruppierungen Niederschlag in den Akten finden müssten, damit keine Partei Nachteile bei der Darstellung in der Öffentlichkeit habe. Zudem müsse ständig geprüft werden, ob es sich um eine Neugründung oder nur eine Umbenennung handeln würde, und ob und wie dies Einfluss auf die Zuteilung von Mitteln auf die Partei hat. Zusätzlich müsse regelmäßig die Frage geklärt werden, ob eine neu entstandene Gruppierung bei der nächsten Wahl kandidieren dürfe, oder ob dazu erneut die nötigen Unterschriften gesammelt werden müssten. Die fehlende Verlässlichkeit solcher Gruppierungen wurde mehrfach kritisiert und scheint ein durchgängiges Phänomen zu sein; ein Vertreter einer kreisfreien Stadt im Ruhrgebiet sagte gar, dass sich die Konstellationen im Rat wöchentlich

Fraktionsbildung ohne inhaltliche Nähe

Dynamik von kleinen Gruppen, Einzelvertretern und kleinsten Fraktionen

ändern würden, was eine längerfristige Planung mitunter schwierig machte. Ein-drucksvoll ist auch die Wandelgeschichte von Gruppierungen im Rat der Stadt Duisburg in der aktuellen Wahlperiode: mitunter existierten bestimmte Grup-pierungen nur wenige Monate, bis sie sich bspw. umbenannten oder in anderen Gruppierungen aufgingen. Beispielhaft sei hier nur die dortige AfD-Fraktion auf-geführt, die nur wenige Wochen nach der Konstituierung des Rates im Jahr 2014 bereits ein Mitglied verlor und zur Gruppe wurde. Drei Jahre später benannte die AfD-Gruppe sich in DAD-Gruppe um, nur um sich dann nach wenigen Mo-naten komplett aufzulösen.

4.7 Zusammenfassung

Die in diesem empirischen Hauptteil aufgezeigten Befunde zeichnen vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des VerFGH ein differenziertes Bild. Einerseits kann momentan von verbreiteten Funktionsstörungen im Sinne des VerFGH nicht gesprochen werden. Liegen solche in Ansätzen vor, sind sie meist nicht durch die Abwesenheit der Sperrklausel kausal ableitbar. Insofern kommen die Gut-achter zu dem Schluss, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt unter der Güterab-wägung des VerFGH eine Wiedereinführung einer Sperrklausel wenig erfolgsver-sprechend ist.

Kein Nachweis verbreiteter Funktionsstörungen

Der VerFGH räumt in seinem Urteil explizit die Möglichkeit ein, Prognosen über zukünftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Hier wäre insbesondere an die Auswirkungen der in den vergangenen Wahlgängen zu verzeichnenden Tendenz einer Abschwächung der großen Parteien, insb. der SPD und der CDU zu nennen. Bei den Kommunalwahlen vom 26.05.2019 in mehreren Bundesländern hat sich diese Tendenz deutlich fortgesetzt und führte in mehreren Baden-Württember-gischen Großstädten trotz ihrer der Fragmentierung stärker entgegenwirkenden Gemeindeordnung zu starken Fragmentierungserscheinungen (so z.B. in Freiburg mit 18 Fraktionen, Gruppierungen und Einzelbewerbern). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt scheint es den Gutachtern allerdings vermessen, diese Entwicklung zu extrapolieren. Zum einen können sich diese beobachtbaren Tendenzen durch Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene wieder umkehren, andererseits liegen bislang keine Erfahrungswerte darüber vor, ob die stärkere Fragmentie-rung wiederum zu Funktionsstörungen im engeren Sinne führen werden. Daher plädieren die Gutachter dafür, die weitere Entwicklung zunächst zu beobachten und eine eventuelle Wiedereinführung der Sperrklausel nicht auf stark spekula-tiven Prognosen aufzubauen. Der VerFGH schließt explizit nicht aus, dass sich eine Sperrklausel mit einer entsprechenden Begründung zu einem späteren Zeit-punkt unter geänderten Rahmenbedingungen als gerechtfertigt erweisen kann. Sollten nach der Kommunalwahl 2020 tatsächlich verstärkte Funktionsstörun-gen auftreten und nachgewiesen werden, kann also neu über eine Wiederein-führung der Sperrklausel nachgedacht werden.

Beschränkte Prognosemöglich-keit

Auf der anderen Seite lassen sich zahlreiche Auswirkungen der Fragmentierung beobachten, die zu einer Mehrbelastung der Verwaltung und der Rats- bzw. Kreistagsmitglieder selbst führen, die zwar nicht die Entscheidungsfähigkeit im Ganzen in Frage stellen, aber das kommunalpolitische Ehrenamt als zunehmend

Alternative Erwägungen und die Sperrklausel

unattraktiv erscheinen lassen. Längere und vermehrte Sitzungen, langwierige Diskussionen, die nicht zu substantiellen Verbesserungen im Ergebnis führen und überforderte Einzelmandatsträger mögen als „Kosten der Demokratie“ in Kauf genommen werden können. Zu einer höheren Demokratiequalität tragen sie nicht bei. Die Urteile des VerFGH konzentrieren sich mit der Wahl- und Chancengleichheit auf nur einen Ausschnitt der demokratischen Wirklichkeit, die normativ aber nicht nur das Gewähltwerden(können) sondern auch die gemeinwohlorientierte Mitgestaltung in der kommunalen Selbstverwaltung umfasst. Letztere ist eben kein reiner Parlamentarismus, sondern ist getragen vom Selbstverwaltungsgedanken, mithin der Verantwortungsübernahme der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwesen. Unter Berücksichtigung alternativer Gütekriterien an lokale Demokratie (vgl. Ladner/Bühlmann 2007) wäre also eine Sperrklausel ein durchaus probates Mittel zur Verbesserung der Demokratiequalität (vgl. Bull 2014; Mehde 2018).

Solange sich die Rechtsprechung aber an der gegenwärtigen Priorisierung orientiert, bleibt als Fazit nur die Empfehlung, eine Wiedereinführung der Sperrklausel momentan nicht anzugehen. Stattdessen müssen alternative „mildere“ Mittel gesucht werden, mit denen sich die negativen Auswirkungen der Fragmentierung zumindest mindern lassen. Diese werden im folgenden Abschnitt diskutiert.

5 Handlungsempfehlungen: Alternativen zur Sperrklausel

Wenn eine Sperrklausel momentan nicht als begründbar erscheint, stellt sich die Frage nach anderen, weniger eingreifenden Mitteln, mit denen die negativen Folgen der Fragmentierung von Räten abgemildert werden können. Aus den Untersuchungen schälen sich hier insbesondere eine Verkleinerung der Räte, eine Anhebung der Fraktionsmindeststärke sowie Änderungen der Ausschusszusammensetzung und -besetzungsverfahren als probate Mittel heraus.

Handlungsempfehlungen im Rahmen des Gutachtauftrags
Alternative Mittel zur Minderung von Fragmentierungsfolgen

Verkleinerung der Räte

Eine Verkleinerung der Räte würde, wie in Kapitel 1.1 gezeigt, ceteris paribus zu einer steigenden „natürlichen“ Sperrklausel führen. Damit kann sie ein Mittel sein, um die Fragmentierung der Räte zu senken. Der Blick in andere Länder zeigt, dass die nordrhein-westfälischen Gemeinderäte im Vergleich relativ groß sind (vgl. Tab. 6). Die Mindestgröße von 20 Sitzen liegt nur im Saarland höher, bei der maximalen Größe von 90 Sitzen ist NRW nach Hessen mit maximal 105 Sitzen bundesweit an zweiter Stelle vor Bayern mit maximal 80 Sitzen.⁹

Verkleinerung der Räte
Ländervergleich

Zur Vergleichbarkeit wird in der Tabelle neben der Bandbreite der Ratsgröße auch die Sitzanzahl angegeben, die der Rat bei der durchschnittlichen Einwohnerzahl einer nordrhein-westfälischen Gemeinde (45.232 Einwohner, Quelle: eigene Berechnung nach Daten des statistischen Landesamtes NRW) hat. Grund für diese Art der Bildung eines Durchschnittwertes ist die in jedem Land andere Staffelung der Sitzanzahl nach den Einwohnerzahlen. Deshalb lassen sich keine gleichen Einwohnerzahlkategorien bilden, denen eine Ratsgröße zugeordnet werden kann. Besonders ins Auge fällt, dass in NRW die untere Größengrenze bei 20 liegt, während sie in den meisten anderen Bundesländern zwischen 6 und 8 liegt. Grund hierfür ist aber nicht zuletzt, dass NRW wesentlich weniger kleine Gemeinden hat, als andere Länder. Interessanter ist, dass auch bei einer durchschnittlich großen nordrhein-westfälischen Gemeinde der Rat mit 44 Sitzen größer ist, als in fast allen anderen Ländern bei der gleichen Gemeindegröße. Die Zahlen variieren hier zwischen 32 in Baden-Württemberg und 51 im Saarland, wobei sie in den meisten Ländern zwischen 36 und 40 liegen. Aus den anderen Ländern sind dabei keine grundsätzlichen Probleme wegen kleinerer Räte bekannt. Da, wie das Bundesverfassungsgericht 2008 in seinem Urteil in Bezug auf Sperrklauseln feststellte, „seit der Reformierung der Kommunalverfassungen in nahezu allen Flächenländern wesentliche Übereinstimmungen“ (vgl. BVerfG, 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - unter D III. 5. c der Gründe) be-

⁹ Diese Zahlen basieren auf den Vorgaben der Gemeindeordnungen bzw. Kommunalwahlgesetzen der Länder. Diese bieten in einigen Bundesländern (u.a. Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen und auch NRW) den Kommunen allerdings die Möglichkeit, die vorgesehenen Sitzzahlen durch Ratsbeschluss freiwillig zu verkleinern.

stunden, kann eine Verkleinerung der Räte und Kreistage in NRW durch Änderung von § 3 Abs. 2 KWahlG NRW als ein alternatives Mittel zur Verringerung der Fragmentierung erwogen werden.

Tabelle 6: Gemeinde- bzw. Stadtratsgrößen im Ländervergleich (ohne Stadtstaaten)

Land	Ratsgröße
Baden-Württemberg	8-60, Ø 32
Bayern	8-80, Ø 40
Brandenburg	8-56, Ø 40
Hessen	15-105, Ø 45
Mecklenburg-Vorpommern	7-53, Ø 37
Niedersachsen	6-66, Ø 40
Nordrhein-Westfalen	20-90, Ø 44
Rheinland-Pfalz	6-60, Ø 44
Saarland	27-63, Ø 51
Sachsen	8-60, Ø 34
Sachsen-Anhalt	10-60, Ø 40
Schleswig-Holstein	7-49, Ø 39
Thüringen	6-50, Ø 36

Erläuterung: Die Durchschnittsangabe stellt keinen empirischen Durchschnitt dar, sondern bezieht sich auf die Ratsgröße bei der durchschnittlichen Größe einer nordrhein-westfälischen Gemeinde (45.232 Einwohner).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Gemeindeordnungen bzw. Kommunalwahlgesetzen.

Betrachtet man die Größe der Kreistage ergibt sich ein vergleichbares Bild: Nordrhein-Westfalen hat hier mitunter die größten Kreistage. Nur Hessen und Sachsen weisen größere Maximalgrößen auf (vgl. Tabelle 7). Die Diskussion lässt sich also auch auf die Landkreise übertragen.

Kreistage

Wesentliche Nachteile kleinerer Räte und Kreistage wie die geringere Zahl an für kommunale Gremien zur Verfügung stehender Mandatsträger könnten durch eine Reduzierung und Konzentration von Ausschüssen ausgeglichen werden. Freilich bleiben politische Widerstände wahrscheinlich, die mit dem Verlust von Mandaten verbunden sind: Die Vertretungsrelation (rechnerische Anzahl von Bürgern pro Ratsmitglied) wird mit einem kleineren Rat ungünstiger, was das Gefühl, repräsentiert zu sein, schwächen kann. Außerdem müssen bei einer Verkleinerung der Räte in der Regel die Wahlkreise neu zugeschnitten werden, was

Nachteile

ebenfalls dafür sorgen kann, dass gewohnte Repräsentationsverhältnisse der Ortsteile innerhalb der Körperschaft gestört werden.

Tabelle 7: Kreistagsgrößen im Ländervergleich (ohne Stadtstaaten)

Land	Kreistagsgröße
Baden-Württemberg	Min. 24, nach oben offen, Ø 66
Bayern	50-70, Ø 70
Brandenburg	46-56, Ø 56 (größter Landkreis tatsächlich ca. 213.000 EW)
Hessen	51-93, Ø 87
Mecklenburg-Vorpommern	61-69, Ø 69 (größter Landkreis tatsächlich ca. 260.000 EW)
Niedersachsen	42-70, Ø 66
Nordrhein-Westfalen	48-72, Ø 60
Rheinland-Pfalz	34-50, Ø 69 (größter Landkreis tatsächlich ca. 210.000 EW)
Saarland	27-45, Ø 45
Sachsen	74-98, Ø 98
Sachsen-Anhalt	42-60, Ø 60 (größter Landkreis tatsächlich ca. 220.000 EW)
Schleswig-Holstein	45-49, Ø 49
Thüringen	40-50, Ø 60 (größter Landkreis tatsächlich ca. 135.000 EW)

Erläuterung: Die Durchschnittsangabe stellt keinen empirischen Durchschnitt dar, sondern bezieht sich auf die Ratsgröße bei der durchschnittlichen Größe eines nordrhein-westfälischen Landkreises (333.508 Einwohner, Stand 2017).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Kreisordnungen bzw. Kommunalwahlgesetzen.

Anhebung Mindestfraktionsgröße

Von vielen Kommunen wird in der Befragung eine Anhebung der Mindestsitzanzahl zur Bildung einer Fraktion als ein Mittel zur Sicherung funktionsfähiger Räte genannt. Hintergrund ist dabei, dass die mit der Anerkennung als Fraktion einhergehenden Rechte nach Einschätzungen zahlreicher Kommunen von Kleinstfraktionen ausgenutzt werden. Dadurch kommt es zu einer erheblichen Arbeitsbelastung der Verwaltung, beispielsweise durch die Beantwortung von Anfragen und die Vorbereitung und Begleitung von Akteneinsichten. Auch die Ratsarbeit wird in zeitlicher Hinsicht belastet, weil die entsprechenden Anträge und Diskussionen viel Zeit in Anspruch nehmen, die bei generell langen Sitzungszeiten nur begrenzt zur Verfügung steht und für eine inhaltlich und formal erfolgreiche Ratsarbeit wichtig ist. Die Anhebung der Mindestfraktionsstärke

Änderung der Mindestfraktionsgröße

wurde in den letzten Jahren bereits diskutiert, auch der Landtag hat sich bereits verschiedentlich damit befasst. Nachdem 2016 eine Anhebung beschlossen worden war, wurde diese Änderung 2018 wieder rückgängig gemacht (vgl. LT-Drs. 17/2994). Unabhängig von der politischen Bewertung einer solchen Maßnahme ist eine Anhebung der Mindestfraktionsstärke jedenfalls grundsätzlich geeignet, einige der in diesem Gutachten aufgezeigten Beeinträchtigungen der Ratsarbeit abzumildern und damit als – selbstverständlich nicht wirkungsgleiche – Alternative zu einer Sperrklausel zu dienen. Der Vergleich mit anderen Ländern zeigt, dass sich Nordrhein-Westfalen mit seinen aktuellen Mindestfraktionsgrößen für Gemeinde- bzw. Stadträte sowie Kreistage in einem Bereich bewegt, den die große Mehrheit der anderen Länder auch nutzt. Einige Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen, Thüringen) verzichten allerdings gänzlich auf gesetzliche Regelungen und überlassen die Regelung der Mindestfraktionsgrößen den jeweiligen Vertretungen selbst durch deren Geschäftsordnung. Nur für die Kreistage verzichten darüber hinaus auch Brandenburg und das Saarland auf eine Mindestfraktionsgröße. Für eine leichte Erhöhung gäbe es allerdings auch Beispiele, etwa Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (vgl. Tab. 8 und 9).

Tabelle 8: Mindestfraktionsstärken in den Gemeinde- und Stadträten anderer Länder (ohne Stadtstaaten)

Land	Mindestfraktionsstärke
Baden-Württemberg	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich
Bayern	Keine
Brandenburg	2
Hessen	2
Mecklenburg-Vorpommern	2, Räte >25 Mitglieder 3, Räte >37 Mitglieder 4
Niedersachsen	2
Nordrhein-Westfalen	2 (kreisangehörige Gemeinden), 3 (kreisfreie Städte)
Rheinland-Pfalz	2
Saarland	2
Sachsen	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich
Sachsen-Anhalt	2, Gemeinden >50.000 Einwohner 3
Schleswig-Holstein	2
Thüringen	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Gemeindeordnungen bzw. Kommunalwahlgesetzen.

Durch eine höhere Mindestfraktionsgröße würde an der Zahl und Zusammensetzung der Mandatsträger im Rat nichts geändert; der Grad an Fragmentierung bliebe unverändert. Es gäbe deshalb ceteris paribus mehr fraktionslose Ratsmitglieder. Diese Einzelmandatsträger hätten dann zwar nicht die Fraktionseigenschaften, könnten aber trotzdem die Ratsarbeit auf vielfältige Art und Weise behindern, wie auch die in diesem Gutachten zusammengetragenen Berichte aus der kommunalen Praxis zeigen. Insofern bestehen Zweifel, wie wirksam eine Anhebung der Mindestfraktionsstärke im Verhältnis zu einer Sperrklausel wäre. Zudem ist zu bedenken, dass je nach Höhe der angehobenen Mindestgröße auch etablierte, aber typischerweise kleinere politische Parteien bzw. Wählervereinigungen betroffen wären. Sie müssten unter Umständen in vielen Kommunen um ihren Fraktionsstatus fürchten, was ihnen eine konstruktive politische Arbeit durch den Entzug von Ressourcen und Rechten erschweren würde.

Tabelle 9: Mindestfraktionsstärken in den Kreistagen anderer Länder (ohne Stadtstaaten)

Land	Mindestfraktionsstärke
Baden-Württemberg	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich
Bayern	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich
Brandenburg	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich
Hessen	2
Mecklenburg-Vorpommern	4
Niedersachsen	2
Nordrhein-Westfalen	2, Kreistage >59 Mitglieder 3
Rheinland-Pfalz	2
Saarland	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich
Sachsen	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich
Sachsen-Anhalt	3
Schleswig-Holstein	2
Thüringen	Keine, Regelung durch Geschäftsordnung möglich

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der jeweiligen Kreisordnungen bzw. Kommunalwahlgesetzen.

Engere Vorgaben durch die Gemeinde- bzw. Kreisordnung: Ausschusszahl, Besetzung der Ausschüsse, Ausschussvorsitz, Wahlverfahren

Bereits jetzt haben viele Kommunen mithilfe der Geschäftsordnung des Rates versucht, Problemen durch die Fragmentierung entgegenzuwirken. Beispiele sind Begrenzungen der Sitzungszeit, Vorschriften zu den Wahlverfahren (insbesondere möglichst wenig geheime Abstimmungen), und Regeln zur Besetzung der Ausschüsse. Im derzeitigen Rechtsrahmen sind allerdings viele der Maßnahmen den Kommunen selbst überlassen, es gibt wenig gesetzliche Vorgaben z.B. zu maximalen Sitzungsdauern. Um nicht in konfliktträchtigen und aufwändigen Beratungen selbst zu solchen Regeln kommen zu müssen, sähen es zahlreiche Kommunen als hilfreich an, wenn einige der bereits jetzt schon häufig praktizierten Maßnahmen als inhaltliche Vorgaben der Geschäftsordnungen der Räte gesetzlich vorgeschrieben würden. Dies würde eine Verankerung der entsprechenden Maßnahmen in der Gemeinde- bzw. Kreisordnung bedeuten. Ergänzend wäre an eine Regelung analog zu Baden-Württemberg zu denken, wo der Oberbürgermeister bzw. sein Stellvertreter den Vorsitz über alle Ausschüsse innehat. Dies würde schlicht auf Grund der Zeitbudgets die Zahl der Ausschüsse begrenzen und wahrscheinlich auch die Disziplin der Ausschussführung verbessern (s.o.).

Bestehende Regelungen auf Ebene der Geschäftsordnungen durch Gemeinde- bzw. Kreisordnung flächendeckend umsetzen

Einer Vereinheitlichung der Ratsarbeit durch engere Vorgaben der Gemeindeordnung steht der Grundgedanke der kommunalen Selbstverwaltung entgegen. So können die Kommunen, in denen ein entsprechender Problemdruck besteht, durch ihr Satzungsrecht wie oben dargestellt bereits jetzt im Rahmen der Geschäftsordnungen der Räte Maßnahmen beschließen, um die Ratsarbeit vor Störungen durch Einzelmandatsträger und Kleinstfraktionen zu schützen. Diese durch die Gemeinde- bzw. Kreisordnung allen Kommunen vorzuschreiben, hätte je nach konkreter Ausgestaltung das Potential, den Charakter der Ratsarbeit zu verändern und die Entfaltungsmöglichkeiten der lokalen Demokratie zu beschränken. Die Forderung an die Landesregierung hier klare gesetzliche Vorgaben zu machen kommt daher auch aus dem Wunsch heraus, die Verantwortung zu verschieben und politische Konflikte vor Ort zu vermeiden.

Nachteile

Deutlichere Vorschriften für Fraktionsbildungen z.B. Fraktionswechsel von Ratsmitgliedern, inhaltliche „Mindestnähe“

Die Ergebnisse der Befragung und der Fallstudien zeigen wiederholt, dass für die Ratsarbeit ein Problem durch häufige Fraktionsumbildungen entsteht. In diesen Fällen wechseln einzelne Ratsmitglieder im Laufe einer Wahlperiode mehrfach die Fraktion, ganze Fraktionen lösen sich auf oder gruppieren sich neu. Auch wenn solche Vorgänge selbstverständlich Ausdruck des politischen Geschehens sind und an sich kein Grund zu einem Eingreifen darstellen, können sie doch bei häufigem Auftreten die Ratsarbeit stören. Denn durch neue bzw. umgebildete Fraktionen müssen auch die Ausschüsse in vielen Fällen neu besetzt werden, was erheblich Belastungen für die Räte mit sich bringt. Daher könnten gesetzliche Maßnahmen erwogen werden, die Fraktionsbildung zu regulieren. Denkbar

Fraktionsbildungen regulieren

wäre hier zum Beispiel eine Begrenzung der Zahl an Fraktionen, der sich ein einzelnes Ratsmitglied im Laufe einer Wahlperiode anschließen kann oder eine „inhaltliche Mindestnähe“ der Ratsmitglieder innerhalb einer Fraktion. Auch die Schaffung von unterschiedlichen Kategorien von Fraktionen (z.B. Fraktionen unterhalb und oberhalb einer gewissen Schwelle an Mitgliedern), die mit unterschiedlichen Rechten ausgestattet sind, wäre denkbar.

Insbesondere eine inhaltliche Regulierung der Fraktionsbildung dürfte zu Problemen bei der praktischen und rechtlichen Umsetzung führen. Von wem und nach welchen Kriterien hierüber entschieden werden soll, wäre aller Erwartung nach hochumstritten und dürfte immer wieder zu Konflikten führen. Zwei nach Mitgliederzahl zu unterscheidende Kategorien von Fraktionen zu bilden, dürfte zwar weniger problematisch sein, würde aber nur einen Teil der Probleme lösen und zugleich neue (ähnlich wie eine generelle Anhebung der Mindestfraktionsstärke) schaffen. Deshalb wird auch eine solche Lösung von den Gutachtern nicht empfohlen.

Nachteile

Begrenzung des Einbezugs sachkundiger Bürger

Gemäß § 58 Abs. 3 GO NW können sich die Ausschüsse der kommunalen Räte der Mitarbeit sogenannter „sachkundiger Bürger“ bedienen. Diese Möglichkeit soll dazu dienen, zusätzlichen Sachverstand für die Ratsarbeit einzuholen. Die sachkundigen Bürger werden – wie die Ratsmitglieder – in die Ausschüsse gewählt, § 58 Abs. 4 i. V. m. § 50 Abs. 3 GO NW. In der Regel folgt dies dem „Spiegelbildprinzip“. Aus der Praxis finden sich Berichte über eine „missbräuchliche“ Verwendung des Instruments des sachkundigen Bürgers insbesondere durch Einzelmandatsträger oder Kleinstfraktionen bzw. -gruppen. So würden tatsächlich nicht qualifizierte Bürger als „sachkundig“ in die jeweiligen Ausschüsse gewählt, die dort die Ausschussarbeit behindern. Daher könnte eine Begrenzung der Möglichkeiten, sich als Ratsmitglied durch sachkundige Bürger vertreten zu lassen, die Funktionsfähigkeit der Ausschussarbeit erhalten bzw. verbessern.

Sachkundige Bürger

Ähnlich wie eine inhaltliche Mindestnähe bei der Fraktionsbildung birgt auch eine inhaltlich orientierte Begrenzung des Einbezugs sachkundiger Bürger für Probleme der Abgrenzung. Denn wie und von wem im Einzelfall entschieden werden soll, wer als sachkundig gelten kann, ist immer konfliktär. Würden dagegen „harte“ Kriterien wie entsprechende Berufsausbildungen oder andere Zertifizierungen vorausgesetzt, würde dies das Instrument des sachkundigen Bürgers deutlich schwieriger praktisch nutzbar machen. Das könnte berechtigten Sachverstand, gerade in sehr speziellen, lokalen Fragen, der Ratsarbeit vorenthalten, was dem Gedanken des Instruments „sachkundiger Bürger“ widerspricht.

Nachteile

Deutlichere Vorschriften über Wahrnehmung sonstiger Mandate

Neben der reinen Ratsarbeit ist ein Mandat in einer kommunalen Vertretung in vielen Fällen auch mit der Wahrnehmung sonstiger Mandate, etwa in den Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen, in Zweckverbänden, Stiftungen oder Gremien interkommunaler Zusammenarbeit verbunden. In der Befragung und den Fallstudien traten Fälle zu Tage, in denen Einzelmandatsträger und Mitglieder von Kleinstfraktionen diesen Verpflichtungen nicht gewachsen waren und den mit dem jeweiligen Mandat verbundenen Aufgaben nicht ausreichend nachgingen. Das stellt zwar keine Störung der Ratsarbeit an sich dar, betrifft aber die gesamte Kommune und somit mittelbar auch den Rat. Hier könnte deshalb eine Einschränkung der Wahrnehmung sonstiger Mandate erwogen werden, etwa eine Begrenzung der maximalen Anzahl solcher Mandate pro Ratsmitglied.

Wahrnehmung sonstiger Mandate regulieren

Gerade bei kleineren Räten kann es schon jetzt schwierig sein, die sonstigen Mandate so auf die Ratsmitglieder zu verteilen, dass eine ausgewogene politische Repräsentation gegeben ist und zugleich eine inhaltlich sinnvolle, an den Kompetenzen und Interessen der Ratsmitglieder ebenso wie an den Anforderungen des entsprechenden Mandats orientierte Arbeit erfolgen kann. Würde die Verteilung dieser Mandate auf die Ratsmitglieder durch eine Begrenzung der Anzahl an Mandaten pro Ratsmitglied eingeschränkt, könnte dies eine adäquate Besetzung erschweren und zugleich zu einer Mehrbelastung anderer Ratsmitglieder führen.

Nachteile

Neben den direkt aus den empirischen Untersuchung abgeleiteten Vorschlägen lassen sich noch weitere alternative Mittel identifizieren, die Fragmentierungsfolgen mildern können und in anderen Bundesländern praktiziert werden, die trotz fehlender Sperrklausel über keine ernsthaften Funktionsstörungen berichten können.

Abstimmung über „Gegenstände einfacher Art“ durch Offenlegung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren

Abstimmung über Gegenstände einfacher Art.

In § 37 Abs. 1 GemO BW heißt es:

Der Gemeinderat kann nur in einer ordnungsmäßig einberufenen und geleiteten Sitzung beraten und beschließen. Über Gegenstände einfacher Art kann im Wege der Offenlegung oder im schriftlichen oder elektronischen Verfahren beschlossen werden; ein hierbei gestellter Antrag ist angenommen, wenn kein Mitglied widerspricht.

Die Abstimmungsmodalität der Offenlegung im schriftlichen oder elektronischen Verfahren kann helfen, unumstrittene, eher simple Beratungsgegenstände aus den eigentlichen Ratssitzungen herauszuhalten. Damit verbleibt in den Sitzungen mehr Zeit für die wesentlichen Beratungsgegenstände, zu denen ein inhaltlicher Diskussionsbedarf besteht. Auch lassen sich Sitzungszeiten ggf. reduzieren, was der Vereinbarkeit des Mandates mit Beruf und dem sozialen Leben

entgegenkommen dürfte. Eine solche Möglichkeit auch in NRW zu implementieren, könnte dementsprechend positive Wirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Räte haben.

Die Definition, was ein Gegenstand einfacher Art ist, könnte je nach Ausgestaltung des Verfahrens in den Kommunen zu Diskussionen führen, ob hier nicht doch wichtige Fragen aus den Ratssitzungen herausgehalten werden sollen. Zudem birgt das Prinzip der Zustimmung bei Nichtäußerung die Gefahr, dass Ratsmitglieder entsprechende Vorlagen übersehen und so irrtümlich zustimmen. Zudem müsste für eine zeitgemäße Nutzung des Instruments ein elektronisches Verfahren präferiert werden, was wiederum eine entsprechende Anpassung der gesamten Ratsarbeit nötig machen würde.

Nachteile

„Best-Practice-Leitfaden“ des kommunalen Umgangs mit fragmentierten Räten

Als niedrigschwellige Maßnahme, die keines gesetzlichen Eingriffs bedarf, könnte ein „Best-Practice-Leitfaden“ des kommunalen Umgangs mit fragmentierten Räten erstellt werden. Die Befragungen im Zuge der Gutachtenerstellung zeigten, dass bereits heute viele Kommunen eigene Wege im Umgang mit die Ratsarbeit behindernden Einzelmandatsträgern, Gruppen und Kleinstfraktionen gefunden haben. Diese finden sich primär in den Geschäftsordnungen der Räte und umfassen etwa Begrenzungen der Sitzungszeiten, der Rede- und Antragsrecht sowie der Ausschussbesetzung. Ein systematisches Zusammentragen solcher Lösungen zu einem Leitfaden könnte Kommunen helfen, von den Erfahrungen anderer zu profitieren und so beispielsweise einen nach einer Wahl stärker als zuvor fragmentierten Rat schnell funktionsfähig werden zu lassen.

Best-Practice-Leitfaden

Angesichts des freiwilligen, rein informatorisch-anbietenden Charakters und der damit verbundenen geringen Eingriffstiefe der Maßnahme ist mit keinen wesentlichen Nachteilen zu rechnen.

Nachteile

Tabelle 10: Ansätze für eine „Best-Practice-Sammlung“ des kommunalen Umgangs mit fragmentierten Räten

Problemfeld	Maßnahme
Sitzungszeiten	Sitzungszeiten beschränken; maximale Anzahl an Tagesordnungspunkten.
Rederechte	Rederechte beschränken (Anzahl Wortbeiträge zu einem Beratungsgegenstand, zeitliche Begrenzung der Wortbeiträge, Staffelung der Redezeiten nach Sitzanteilen).
Antragsrechte	Antragsrechte beschränken, insbesondere für Einzelmandatsträger (z.B. maximale Anzahl an Anträgen pro Ratssitzung).
Ausschussbesetzung	Maximale Anzahl an Ausschussmitgliedschaften pro Ratsmitglied, Umbildung von Ausschüssen nach Fraktionsumbildungen verzögern bzw. beschränken.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassung

Die betrachteten Alternativen zur Sperrklausel zielen entweder darauf ab die Fragmentierung selbst zu mildern (so eine Verkleinerung der Räte) oder mit Fragmentierungsfolgen umzugehen. Diese können in kommunalen Satzungen verankert sein (Begrenzung von Rede- und Sitzungszeiten etc.) oder auf gesetzlicher Grundlage erfolgen (Mindestfraktionsstärken etc.). Allen Maßnahmen zur Bearbeitung von Fragmentierungsfolgen ist gemein, dass sie die Rechte der in den Rat oder Kreistag gewählten Mandatsträger beschränken. Hier wird wiederum die Güterabwägung des VerfGH deutlich, die solche milderen Mittel bevorzugt, auch wenn parlamentarische Rechte beschränkt werden. Aus Gutachtersicht böte sich eine Kombination der Anpassung der Rats- und Kreistagsgrößen in Verbindung mit einer Erhöhung der Mindestfraktionsstärke an, eine Reihe von Dysfunktionalitäten zu mildern. Weitere satzungsmäßige Möglichkeiten (siehe Best-Practice-Leitfaden) sollten den Kommunen überlassen werden, aber in der kommunalen Familie stärker kommuniziert werden.

6 Schluss

Der Auftrag des vorliegenden Gutachtens bestand im Wesentlichen darin, vor dem Hintergrund der vom VerfGH aufgestellten Anforderungen an eine verfassungskonforme Begründung einer Sperrklausel für die Kommunalwahlen in NRW zu untersuchen, ob eine ausreichende Tatsachenbasis für eine solche Begründung vorliegt. Außerdem sollten mögliche alternative Handlungsoptionen diskutiert werden, die ebenfalls geeignet sein können, die Ratsarbeit vor Funktionsstörungen bzw. -unfähigkeiten durch die Präsenz von Einzelmandatsträgern, fraktionslosen Gruppen und Kleinstfraktionen in den Räten zu schützen. Diese Optionen könnten unter Umständen im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einen weniger schwerwiegenden Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, speziell die Gleichheit der Wahl, darstellen.

Insgesamt machen die in der Befragung und den Fallstudien gewonnen Erkenntnisse deutlich, dass die Arbeit der Räte in nordrhein-westfälischen Gemeinden, Städten und Kreisen von Einzelmandatsträgern, fraktionslosen Gruppen und Kleinstfraktionen zwar in zahlreichen Fällen erschwert wird. Auch wenn nicht abschließend geklärt ist, wo die Schwelle zur Funktionsunfähigkeit liegt, können die Gutachter jedoch auf Grundlage des erarbeiteten Materials keine Fälle tatsächlicher Funktionsunfähigkeit nachweisen.

Die Schwelle zur Funktionsstörung liegt offenkundig niedriger, ist aber ebenso wenig vom VerfGH exakt definiert worden. Gerade die Abgrenzung zwischen einem lediglich erschwerten demokratischen Prozess und einer tatsächlichen Funktionsstörung ist alles andere als eindeutig und im Übergang teilweise fließend. Deshalb verfolgte das Gutachten bei der Definition und Konzeptualisierung von Funktionsstörungen einen explorativen Ansatz. Dabei ist die klare Richtschnur die Fokussierung auf Entscheidungen von Räten und Kreistagen, die diese funktional zu leisten haben und die sich nicht auf rein politisch-ideologische Entscheidungspräferenzen zurückführen lassen. Es sollte letztlich sichergestellt werden, dass es sich um tatsächliche Funktionsdefizite handelt und nicht lediglich um ein politisches „Ringeln“ im Rahmen eines demokratischen Willensbildungsprozesses.

Damit geht der hier gewählte Ansatz über die bisherigen Gutachten hinaus. Im engeren Sinne sind Fälle für Funktionsstörungen als *Probleme bei der Entscheidungsfindung* definiert. Probleme können in Form von gänzlich verhinderten oder auch stark verzögerten Entscheidungen auftreten.

In der Befragung gaben 77% der Befragten keinerlei Störungen an, die sie auf potentiell mit der Sperrklausel aus den Räten zu „entfernenden“ Ratsmitgliedern zurückführen. Damit liegen nach der Selbstwahrnehmung der kommunalen Verwaltungsspitzen in knapp einem Viertel der Fälle Funktionsstörungen vor. Von den 23% der befragten Kommunen, die Funktionsstörungen angaben, lag allerdings nach einer inhaltlichen Bewertung durch den Gutachter in den allermeisten Fällen (18%) eindeutig lediglich ein erschwerter demokratischer Prozess vor, der noch nicht als Funktionsstörung gesehen werden kann. In 2,3 % der Fälle

Gutachtenauftrag

Erkenntnisse zu Funktionsstörungen und -unfähigkeit

Funktionsstörungen in der Empirie

Erkenntnisse zu Funktionsstörungen und -unfähigkeit

stufen die Gutachter die berichteten Probleme als einzelne Funktionsstörungen ein, in 1,6% als systematische Funktionsstörungen.

Bei allen subjektiven Verzerrungen dieser Bewertungen ist der Befund, dass es nur in wenigen Einzelfällen zu gewichtigen Funktionsstörungen gekommen ist, sehr robust. Auch in diesen Fällen lässt sich meist nicht aufzeigen, dass sie sich kausal unmittelbar auf Einzelmandatsträgern, Gruppen und Kleinstfraktionen zurückführen lassen. Auch die Fallstudien zeigen zwar einzelne Problemsituationen, die sich wohl als Funktionsstörungen im Sinne des Urteils des VerFGH aus 2017 einstufen lassen könnten. Die kausale Rückführung auf Einzelmandatsträger, Gruppen und Kleinstfraktionen gelingt hier zwar häufiger, kann aber dennoch nicht in allen Fällen als sicher gelten.

Zusammengefasst zeigen Befragung und Fallstudien, dass die Ratsarbeit insgesamt und speziell die Mehrheitsbildung zwar häufig komplizierter geworden ist, im Großen und Ganzen, vor allem bei den wesentlichen Entscheidungen, allerdings nach wie vor funktioniert. Damit erscheint die Einführung einer Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Räte nach den Bewertungsmaßstäben des VerFGH nicht begründbar. Dies heißt nicht, dass die Einführung einer Sperrklausel viele insbesondere in Abschnitt 3.6 angeführte Probleme nicht positiv beeinflussen würde und bei einer anderen Güterabwägung zu befürworten wäre. Solange die Rechtsprechung jedoch die Wahl- und Chancengleichheit priorisiert (kritisch hierzu Mehde 2018) kann keine andere Empfehlung ausgesprochen werden.

Als Alternativen zur Sperrklausel erscheint eine Reihe von Maßnahmen geeignet, entweder die Fragmentierung selbst zu mildern (so eine Verkleinerung der Räte) oder mit Fragmentierungsfolgen umzugehen. Diese können in kommunalen Satzungen verankert sein (Begrenzung von Rede- und Sitzungszeiten etc.) oder auf gesetzlicher Grundlage erfolgen (Mindestfraktionsstärken etc.). Allen Maßnahmen zur Bearbeitung von Fragmentierungsfolgen ist gemein, dass sie die Rechte der in den Rat oder Kreistag gewählten Mandatsträger beschränken. Hier wird wiederum die Güterabwägung des VerFGH deutlich, die solche milderen Mittel bevorzugt, auch wenn parlamentarische Rechte beschränkt werden.

Die Urteile des VerFGH priorisieren mit der Wahl- und Chancengleichheit einen Teilaspekt der demokratischen Wirklichkeit, dem andere Aspekte kommunaler Selbstverwaltung nachgeordnet werden. Die gemeinwohlorientierte Mitgestaltung in der kommunalen Selbstverwaltung umfasst aber mehr als nur das Gewähltwerden. Dazu gehören aber auch faire Chancen der Beteiligung an den Entscheidungsprozessen. Wie gesehen ist dies nur bedingt gegeben, da Kleinstfraktionen, Gruppierungen und Einzelbewerber kaum die Kapazitäten und Kompetenzen mitbringen, ein Ratsmandat jenseits von Einzelthemen umfänglich auszuüben. Die vorgeschlagenen „milderen“ Mittel beschränken die Möglichkeiten der gleichen Mandatswahrnehmung noch weiter. Darüber hinaus ist kommunale Selbstverwaltung eben kein reiner Parlamentarismus, sondern ist getragen vom Selbstverwaltungsgedanken, mithin der Verantwortungsübernahme der Bürgerinnen und Bürger für das Gemeinwesen. Unter Berücksichtigung alternativer Gütekriterien an lokale Demokratie (vgl. Ladner/Bühlmann 2007) wäre

Einordnung der Gutachter

Rechtfertigung einer Sperrklausel nach Maßstäben des VerFGH nicht begründbar

Alternativen zur Sperrklausel

Demokratiequalität im Fokus

also eine moderate Sperrklausel ein durchaus probates Mittel zu einer Verbesserung der Demokratiequalität (vgl. Bull 2014; Mehde 2018).

Dies würde auch das kommunalpolitische Mandat wieder attraktiver machen. Gegenwärtig mehren sich die Befunde einer zeitlichen und inhaltlichen Überlastung von Ratsmitgliedern (vgl. Reiser 2006; Harm et al. 2013; Bogumil et al. 2017). Insbesondere jüngere Menschen und Frauen sind immer noch weit unterrepräsentiert und selten bereit ein kommunalpolitisches Mandat zu übernehmen. Die Vereinbarkeit des Ehrenamtes mit Familie und Beruf spielt hier eine genauso wichtige Rolle wie der Ansehensverlust, den Kommunalparlamente durch die zunehmend auf periphere Aspekte konzentrierten Ratssitzungen erleiden (s.o.). Gerade unter dem Aspekt einer Attraktivitätssteigerung des kommunalen Mandats wäre eine Entlastung der Mandatsträgerinnen und -träger ein wichtiges Element zur Stärkung lokaler Demokratie.

Attraktivität des Ehrenamts

Literaturverzeichnis

Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Holtkamp, Lars (2009): Auswirkungen der Abschaffung der kommunalen 5%-Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in NRW. Wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der SPD-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag. Ruhr-Universität Bochum.

Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Holtkamp, Lars (2010): Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2010, S. 828-843.

Bogumil, Jörg; Gehne, David; Garske, Benjamin; Seuberlich, Marc; Hafner, Jonas (2015): Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen. Wissenschaftliches Gutachten erstellt im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion. Ruhr-Universität Bochum.

Bogumil, Jörg; Garske, Benjamin; Gehne, David (2017): Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? – Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland. In: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 4/2017, S. 523-536.

Bull, Hans Peter (2014): Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht. In: DVBl 2014, 1213-1217.

Burth, Andreas (2012): Der Effekt der Größe kommunaler Volksvertretungen auf die Kommunalfinanzsituation. Zeitschrift für Öffentliche und Gemeinwirtschaftliche Unternehmen 35(3), S. 293-315.

Gehne, David (2008): Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Gehne, David (2012): Entparteiopolitisierung der lokalen repräsentativen Demokratie. Eine Analyse am Beispiel der Ratswahlen in NRW 1979-2009. In: Haus, Michael; Kuhlmann, Sabine (Hg.): Lokale Politik zwischen Krise und Erneuerung. Wiesbaden: VS.

Harm, Katrin; Jaeck, Tobias; Aderhold, Jens (2013): Kommunalpolitiker in der Überforderungsfalle? Ratsarbeit und Belastungswahrnehmung in sechs Kommunalparlamenten aus Sicht der Mandatsträger. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2013, S. 829-846.

Holtkamp, Lars (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden: VS.

Laakso, Markku; Taagepera, Rein (1979): Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. Comparative Political Studies 12(1), S. 3-27.

Ladner, Andreas; Bühlmann, Marc (2007): Der Einfluss der Gemeindegröße und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie. Zürich/Chur.

Lijphart, Arend; Gibberd, Robert W. (1977): Thresholds and Payoffs in List Systems of Proportional Representation. *European Journal of Political Research* 5(3), S. 219-244.

Mehde, Veith (2018): Die Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungen in der Verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Sperrklauseln. *Verwaltungsarchiv*, 109(3), S. 336-362.

Pukelsheim, Friedrich; Maier, Sebastian; Leutgäb, Peter (2009): Zur Vollmandat-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz. *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung* 22(2), S. 85-90.

Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. Aus der Reihe: *Stadtforschung aktuell*, Band 107, hrsg. v. Hellmut Wollmann. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

Rechtsquellenverzeichnis

BremStGH, Urteil vom 14. Mai 2009 (BremStGH St2/08).

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Mai 1995 – 1 BvR 1087/91 – Rn. (1-98).

BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 – Rn. (1-149).

Gesetz- und Ordnungsblatt Nordrhein-Westfalen (GV. NRW) 2016: 442.

Landtag Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 17/2994 vom 02.07.2018.

ThürVerfGH, Urteil vom 11. April 2008 (ThürVerfGH 22/05).

VerfGH NRW, Urteil vom 29. September 1994 (VerfGH 7/94).

VerfGH NRW, Urteile vom 6. Juli 1999 (VerfGH 14/98 und VerfGH 15/98).

VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 (VerfGH 12/08).

VerfGH NRW, Urteile vom 21. Dezember 2017 (VerfGH 9/16; VerfGH 11/16; VerfGH 15/16; VerfGH 16/16; VerfGH 17/16; VerfGH 18/16; VerfGH 21/16).

Anhang

- Fragebogen -

Befragung zur Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen

Herzlichen Dank für Ihre Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung zur Funktionsfähigkeit der Räte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen.

Wie Sie dem Anschreiben zu dieser Befragung entnehmen konnten, unterstützen der Landkreistag Nordrhein-Westfalen, der Städtetag Nordrhein-Westfalen sowie der Städte und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen diese Befragung ausdrücklich. Bei der Befragung handelt es sich um eine anonyme Erhebung, die keinerlei Rückschluss auf Ihre Identität oder Herkunft ermöglicht, sofern Sie dies nicht wünschen. Daher bitten wir Sie um eine möglichst offene und ehrliche Beantwortung der folgenden Fragen. Bei Fragen, zu denen Sie sich nicht äußern möchten oder die auf Sie nicht anwendbar sind, haben Sie selbstverständlich die Möglichkeit, diese unbeantwortet zu lassen. Wir bitten Sie, den Fragebogen möglichst **bis zum 22.02.2019** auszufüllen.

Sollten Sie inhaltliche oder technische Nachfragen haben, wenden Sie sich bitte an: Steffen Zabler, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, E-Mail: zabler@foev-speyer.de, Tel.: 06232 654-146, Mobil: 0171 28 96 91

Wenn Sie sich im Vorfeld einen Überblick über den gesamten Fragebogen machen möchten, können sie diesen [hier](#) herunterladen. Wir bitten Sie dennoch, die Antworten im folgenden Online-Format anzugeben.

Zu Beginn möchten wir Sie um eine kurze Beschreibung der Fraktionsstruktur und der Mehrheitsverhältnisse in Ihrem Rat oder Kreistag bitten.

1	Wie viele Personen sind insgesamt in Ihrem Rat oder Kreistag vertreten?	ZAHL
2	Wie viele <u>Fraktionen</u> (mit explizitem Fraktionsstatus) sind in der aktuellen Legislaturperiode insgesamt in Ihrem Rat oder Kreistag vertreten?	ZAHL

3	Wie viele Gruppierungen bzw. Einzelpersonen <u>ohne Fraktionsstatus</u> sind in der aktuellen Legislaturperiode insgesamt in Ihrem Rat oder Kreistag vertreten?	ZAHL
4	Wie sehen die Mehrheitsverhältnisse in Ihrem Rat oder Kreistag in der aktuellen Rats-/Kreistagsperiode aus? <i>Bitte kreuzen Sie die zutreffendste Antwort an.</i>	
	Keine bzw. stetig wechselnde Mehrheiten	<input type="checkbox"/>
	Absolute Mehrheit einer Fraktion	<input type="checkbox"/>
	Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen (ohne schriftliche Vereinbarung)	<input type="checkbox"/>
	Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/Gruppen (ohne schriftliche Vereinbarung)	<input type="checkbox"/>
	Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen (mit schriftlicher Vereinbarung)	<input type="checkbox"/>
	Dauerhafte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Fraktionen und fraktionslosen Mitgliedern/Gruppen (mit schriftlicher Vereinbarung)	<input type="checkbox"/>
	Sonstige Konstellationen:	TEXT

5	Wie viele Fraktionen sind nach der vergangenen Kommunalwahl erst durch Zusammenschluss von Ratsgruppen/Einzelvertreter(inne)n entstanden?	ZAHL
---	---	------

		trifft nicht zu	trifft eher nicht zu	trifft eher zu	trifft voll zu
6	Haben Sie – ganz allgemein gesprochen – den Eindruck, dass durch den Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag die Entscheidungsfindung schwieriger und dadurch die Arbeitsweise des Rats oder Kreistags beeinträchtigt ist?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Im nun folgenden zentralen Teil der Umfrage sind wir vor allem an Ihren Erfahrungen mit der Arbeit Ihres Rats oder Kreistags interessiert. Der Schwerpunkt liegt dabei auf eventuell auftretenden Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung und Beeinträchtigungen der Arbeitsweise, die mit dem Einzug und der Präsenz kleinster Fraktionen,

Gruppen und Einzelmandatsträger in das Kommunalparlament einhergehen können. Dazu sind wir auf Ihre Expertise und auf Beispiele aus der Praxis angewiesen.

Wir bitten Sie daher, kurz zu berichten, ob es in der Vergangenheit zu Situationen kam, in denen im Rat oder im Kreistag Probleme hinsichtlich der Entscheidungsfindung in verschiedenen Bereichen aufgetreten sind, die sich auf die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger zurückführen lassen. Darüber hinaus sind wir selbstverständlich auch an Schwierigkeiten aus anderen Themenfeldern interessiert. Je konkreter Sie uns Informationen zu den jeweiligen Fällen (Art der Entscheidung, Datum, Sachgegenstand, etc.) geben, desto wertvoller sind diese für die Entwicklung von Möglichkeiten zur Sicherstellung einer funktionierenden Rats- und Kreistagsarbeit. Wir sichern Ihnen selbstverständlich eine absolut vertrauliche Behandlung und die anonyme Verarbeitung Ihrer Aussagen zu, sollte kein explizites Einverständnis Ihrerseits vorliegen.

7 | Können Sie Beispiele nennen, in denen der Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag verantwortlich oder mitverantwortlich dafür waren, dass Schlüsselentscheidungen im Bereich des Haushalts nicht oder deutlich verzögert getroffen werden konnten?

Eventuelle Beispiele dafür könnten die nicht fristgerechte Verabschiedung des Haushalts oder eines Konsolidierungskonzepts sowie auch ein Tätigwerden der Kommunalaufsicht sein.

TEXT

8 | Können Sie Beispiele nennen, in denen der Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag verantwortlich oder mitverantwortlich dafür waren, dass notwendige Personalentscheidungen nicht oder deutlich verzögert getroffen werden konnten?

Eventuelle Beispiele dafür könnten die Wahl einer Dezernentin/eines Dezernenten oder die Besetzung von Positionen in kommunalen Unternehmen sein.

TEXT

9 | Können Sie Beispiele nennen, in denen der Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag verantwortlich oder mitverantwortlich dafür waren, dass zur Verfügung stehende Fördermittel nicht fristgerecht beantragt oder abgerufen werden konnten?

TEXT

10 | Können Sie Beispiele nennen, in denen der Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag verantwortlich oder mitverantwortlich dafür waren, dass notwendige Planungsvorhaben und Investitionsprojekte nicht, nur in Teilen oder stark verzögert realisiert werden konnten?

Dazu zählen auch eventuelle Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung im Rahmen der Bauleitplanung.

TEXT

11 | Können Sie Beispiele nennen, in denen der Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag verantwortlich oder mitverantwortlich dafür waren, dass die Besetzung von Ausschüssen erheblich verzögert wurde?

Vorstellbar ist in diesem Zusammenhang, dass es im Rahmen von Fraktionsumbildungen unter kleinen Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträgern zur Behinderung der Ausschussarbeit durch notwendig gewordene Ausschussumbildungen kommt.

TEXT

12 | Können Sie anderweitige Beispiele nennen, in denen der Einzug und die Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag verantwortlich oder mitverantwortlich dafür waren, dass funktional wichtige Entscheidungen aus einem beliebigen Bereich nicht oder nur erschwert/mit großer zeitlicher Verzögerung getroffen werden konnten?

TEXT

13 Jenseits von Einzelbeispielen möchten wir Sie in der folgenden Frage nochmals um eine zusammenfassende Einschätzung darüber bitten, ob und wie häufig bestimmte Entscheidungsfindungsprobleme aufgrund des Einzugs und der Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag <u>in der laufenden Legislaturperiode</u> aufgetreten sind.				
Aufgrund des Einzugs und der Präsenz kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträgern in Ihrem Rat oder Kreistag...	nie	einmal	mehrmals	häufig
...konnte der Haushalt nicht fristgerecht verabschiedet werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...kam es zu Beanstandungen der Kommunalaufsicht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...kam es zu Eingriffen der Kommunalaufsicht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...konnten notwendige Personalentscheidungen nicht getroffen werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

...konnten notwendige Personalentscheidungen nur verzögert getroffen werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...konnten Anträge für Fördermittel nicht fristgerecht gestellt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...konnten notwendige Konsolidierungskonzepte im Rahmen der Haushaltssicherung nicht verabschiedet werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...konnten Investitionsprojekte nicht realisiert werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...wurde die Bauleitplanung verzögert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...wurde die Besetzung von Ausschüssen (bspw. aufgrund von Fraktionsumbildungen) verzögert oder musste wiederholt/erneut durchgeführt werden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges und zwar: ...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

		nie	einmal	mehrmals	häufig
14	Sind Ihnen Fälle bekannt, in denen das Agieren kleinster Fraktionen, Gruppen und Einzelmandatsträger in Ihrem Rat oder Kreistag dazu geführt hat, dass Sitzungszeiten deutlich in die Länge gezogen wurden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

15	In welchen Bereichen konnten Sie dies beobachten?	
	Beratungen zu Tagesordnungspunkten	<input type="checkbox"/>
	Verwaltungsvorlagen und Erläuterungen	<input type="checkbox"/>
	Anträge	<input type="checkbox"/>
	Anfragen	<input type="checkbox"/>
	Sonstiges und zwar: ...	<input type="checkbox"/>

16 | Haben Sie innerhalb Ihres Rats oder Kreistags bestimmte Maßnahmen ergriffen, um diese zeitlichen Verzögerungen einzugrenzen? Wenn ja, welche? Wurde bspw. bereits über Sitzungsunterbrechungen diskutiert?

TEXT

17 | Haben Sie darüber hinaus Erfahrungen damit, einzelne der oben thematisierten Probleme (bspw. aus den Bereichen Haushalt, Personalentscheidungen, Fördermittel, Investitionen, Ausschussarbeit usw.) mit

TEXT

bestimmten Regelungen und Maßnahmen (z.B. mithilfe der Geschäftsordnung, Hauptsatzung, Tagesordnung, etc.) beheben bzw. abmildern zu können? Wenn ja, mit welchen Regelungen genau?

18 | Hindern Sie Vorgaben der Gemeindeordnung daran, einzelne der oben thematisierten Probleme beheben bzw. abmildern zu können? Wenn ja, welche?

TEXT

19 | Haben Sie Vorschläge für (weitere) Regelungen, die einzelne der oben thematisierten Probleme beheben bzw. abmildern können oder Vorschläge für hierzu notwendige Änderungen der Gemeindeordnung?

TEXT

Zum Abschluss eine Bitte:

Da wir für die Vertiefung der von Ihnen formulierten Beispiele für Funktionsstörungen und Lösungsoptionen einen genaueren Einblick in die kommunale Entscheidungsfindungspraxis benötigen, bitten wir Sie an dieser Stelle darum, freiwillig Angaben zu Ihrer Kommune bzw. Ihrem Kreis zu machen und uns ggf. eine(n) potentielle(n) Ansprechpartner(in) zu hinterlassen. Auch wenn damit die Anonymität gegenüber dem Forschungsteam vorerst aufgehoben ist, hat dies keinerlei Einfluss darauf, dass die Verarbeitung der von Ihnen bereitgestellten Informationen anonym erfolgt und diese absolut vertraulich behandelt werden.

Name Ihrer Kommune oder Ihres Kreises:	
Ihre Funktion:	
Ansprechpartner(in) für eventuelle Rückfragen:	
Kontaktmöglichkeit (Tel. oder E-Mail):	

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme.

Haben Sie Fragen oder möchten Sie eine sonstige Rückmeldung geben?

Wenden Sie sich bitte an: zabler@foev-speyer.de